

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO RURAL**

PATRICIA ELENA GIRALDO CALDERÓN

**ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y COMPRAS PÚBLICAS EN PERSPECTIVA
COMPARADA: UN ANÁLISIS COLOMBIA-BRASIL**

PORTO ALEGRE

2018

PATRICIA ELENA GIRALDO CALDERÓN

**ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y COMPRAS PÚBLICAS EN PERSPECTIVA
COMPARADA: UN ANÁLISIS COLOMBIA-BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Orientadora: Profa. Dra. Catia Grisa

**PORTO ALEGRE
2018**

CIP - Catalogação na Publicação

Giraldo Calderón, Patricia Elena

Alimentación escolar y compras públicas en perspectiva comparada: un análisis Colombia-Brasil / Patricia Elena Giraldo Calderón. -- 2018.

161 f.

Orientador: Catia Grisa.

Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2018.

1. compras públicas. 2. alimentación escolar. 3. redes de políticas públicas. 4. Granada. 5. São Lourenço do Sul. I. Grisa, Catia, orient. II. Título.

Elaborada pelo Sistema de Geração Automática de Ficha Catalográfica da UFRGS com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

PATRICIA ELENA GIRALDO CALDERÓN

**ALIMENTACIÓN ESCOLAR Y COMPRAS PÚBLICAS EN PERSPECTIVA
COMPARADA: UN ANÁLISIS COLOMBIA-BRASIL**

Dissertação submetida ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Desenvolvimento Rural.

Aprovada em: Porto Alegre, 26 de fevereiro de 2018.

BANCA EXAMINADORA:

Prof^ª. Dr^ª. Catia Grisa – Orientadora
Universidade Federal Rio Grande do Sul (PGDR)

Prof^ª. Dr^ª. Mireya Eugenia Valencia Perafán
Universidade Nacional de Brasília (FAV)

Prof. Jean-François Le Coq
CIRAD (França)

Prof^ª. Dr^ª Gabriela Peixoto Coelho-de-Souza
Universidade Federal Rio Grande do Sul (PGDR)

A todas las mujeres en busca de una vida creativa...

“...a capacidade criadora da mulher é seu triunfo mais valioso, pois ela é generosa com o mundo externo e nutre a mulher internamente em todos os níveis: psíquico, espiritual, mental, emocional e econômico. A natureza selvagem derrama-se em possibilidades ilimitadas, atua como um canal de vida, revigora, mitiga a sede, sacia a nossa fome pela vida profunda e selvagem”

Clarissa Pinkola Estés

AGRADECIMIENTOS

Realizar una maestría es un proceso de largo aliento en la construcción de conocimiento, ésta siempre requerirá de los afectos y comprensión, de quienes nos rodean en esos momentos.

Por ello, quiero dar un especial agradecimiento al Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, quien nos abrió las puertas a todos los “latinoamericanos” para intercambiar conocimientos en sus aulas. De forma especial y con mucho cariño, agradezco la compañía, el apoyo y el afecto de Danielle y Macarena, sin ellas esta caminata sería más difícil.

A las personas que hicieron parte de esta investigación, campesinos, agricultores familiares, funcionarios públicos de Colombia, Brasil, São Lourenço do Sul y Granada, y, en general, a las personas que compartieron un momento de su rutina para una entrevista, les agradezco infinitamente.

A mi asesora Catia Grisa, por su atenta lectura, dedicación y afecto en estos dos años de maestría. Gracias por las nuevas *parcerias* y que sea esta una bienvenida a estrechar más los lazos entre Colombia y Brasil. A mi Leti linda, gracias por tan grata compañía y porque esta amistad perdure en el tiempo, *merci beaucoup*.

A mis familiares y amig@s en Colombia, Bolivia y Brasil, Rocy, Angelita, Gerar, Ger, Cecy Zenteno, Berti, Gilma, Luci, Deisy, Santi, Eli y *filhas de Catia*, gracias por las palabras de aliento, por el apoyo incondicional y la escucha permanente. El amor es una fuerza todopoderosa!

A mi gran amigo y geógrafo Camilo Pereira Carneiro por su gentileza y prontitud en la elaboración de los mapas de Granada y São Lourenço do Sul.

A la banca examinadora, Jean-François Le Coq, Mireya Valencia y Gabriela Coelho por sus valiosos aportes y recomendaciones.

A los gobiernos brasileiros de Dilma Rousseff y Luiz Inácio Lula da Silva, porque a pesar de las críticas, en definitiva, hicieron parte de la transformación de nuestra América Latina, permitiendo acercarnos y conocernos más, también, al contribuir para una mejor vida para nuestros campesinos y agricultores familiares.

RESUMEN

Este trabajo tuvo por objetivo comparar las redes de compras públicas para agricultura campesina y familiar en los programas de alimentación escolar de los municipios de Granada (Antioquia-Colombia) y São Lourenço do Sul (Rio Grande do Sul-Brasil), destacando las relaciones entre actores sociales, institucionales y agentes económicos y sus escalas de interacción. Para tal fin, se abordó el problema de investigación desde la combinación de dos metodologías, el Análisis de Redes Sociales (ARS) y la política comparada, y dos métodos de investigación, el cualitativo y el cuantitativo. Entre los resultados obtenidos se evidenció cómo dos municipios, de contextos político-institucionales diferenciados, como Granada y São Lourenço do Sul, convergen en relaciones y actores semejantes para garantizar compras públicas en la alimentación escolar. No obstante esta convergencia, también fue posible observar diferencias en cuanto al papel del Estado y sus políticas, más fuerte y de mayor trayectoria en Brasil que en Colombia; la cooperación internacional, más fuerte e importante en Colombia que en Brasil; el papel de los actores sociales, fuertes y organizados en ambos municipios pero con mayor soporte institucional en Brasil que en Colombia, finalmente, un liderazgo de diferentes actores y agentes locales para implementar las compras públicas en la alimentación escolar que incluyan a los agricultores campesinos y familiares. A modo de conclusión, relaciones de cooperación, conflicto y poder se entrecruzan y atraviesan varias escalas territoriales (local, regional, departamental/estadual, nacional/federal, internacional). Estas generan diferentes dinámicas en la participación de la agricultura campesina y familiar en la alimentación escolar, en función de los recursos e intereses de los actores y agentes que participan del proceso y las reglas institucionales que los delimitan.

Palabras clave: Compras públicas. Alimentación escolar. Redes de políticas públicas. Granada. São Lourenço do Sul.

RESUMO

Este trabalho visou comparar as redes de compras públicas da agricultura campesina e familiar nos programas de alimentação escolar nos municípios de Granada (Antioquia-Colômbia) e São Lourenço do Sul (Rio Grande do Sul-Brasil), com ênfase nas relações entre atores sociais, institucionais e agentes econômicos e suas escalas de interação. Nesse sentido, na abordagem da pesquisa se fez uso de duas metodologias, a Análise de Redes Sociais (ARS) e a Política Comparada, e dois métodos de investigação, o qualitativo e quantitativo. Alguns dos resultados obtidos indicam, que, nos dois municípios com contextos político-institucional diferenciados, como Granada e São Lourenço do Sul, convergem relações e atores semelhantes que garantem as compras públicas da agricultura familiar na alimentação escolar. Porém, também foram observadas diferenças no que se refere ao papel do Estado e das políticas públicas, evidenciando assim um estado mais forte e de longa trajetória no Brasil mais do que na Colômbia; uma cooperação internacional mais forte na Colômbia que no Brasil; atores sociais fortes e organizados em ambos os dois municípios, mas, com maior suporte institucional no Brasil do que na Colômbia; uma liderança de diferentes atores locais para executar as compras públicas e inserir alimentos vindos da agricultura campesina e familiar. Ao modo de conclusão, recursos, relações de cooperação, conflito e poder entrecruzam-se e permeiam-se por várias escalas territoriais (local, regional, departamental/estadual, nacional/federal, internacional). Estes geram dinâmicas distintas na participação da agricultura familiar na alimentação escolar, com ocasião, dos recursos e interesses dos atores e agentes que participam do processo e das regras institucionais que os delimitam.

Palavras-chave: Compras públicas. Alimentação escolar. Redes de políticas públicas. Granada. São Lourenço do Sul.

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 - Tipo de relación entre actores y agentes de la red.....	25
Cuadro 2 - Medidas de centralidad de actor/agente y relaciones	32
Cuadro 3 - Principales características de la alimentación escolar en Colombia	63
Cuadro 4 - Géneros alimenticios comprados y/o elaborados localmente en Granada	66
Cuadro 5 - Principales características de la alimentación escolar en Brasil.....	88
Cuadro 6 - Géneros alimenticios <i>chamadas públicas</i> São Lourenço do Sul.....	92
Cuadro 7 - Recursos actores institucionales	117
Cuadro 8 - Recursos actores sociales	121
Cuadro 9 - Recursos agentes económicos	124
Cuadro 10 - Mujeres lideresas del proceso de compras públicas en la alimentación escolar	125

LISTA DE ILUSTRACIONES

Ilustración 1 - Interacción actores-agentes, relaciones y elementos que circulan por la red	28
Ilustración 2 - Grafos o nodos red	30
Ilustración 3 - Actores sociales, institucionales y agentes económicos	31
Mapa 1 - Granada-Antioquia.....	39
Mapa 2 - São Lourenço do Sul-Rio Grande do Sul.....	40
Ilustración 4 - Mapeo de actores PAE Granada	71
Ilustración 5 - Mapeo de actores PNAE São Lourenço do Sul	98
Ilustración 6 - Reglas institucionales formales e informales	111

LISTA DE TABLAS

Tabla 1 - Cupos escolares, recursos transferidos, agricultores participantes PAE Granada-Antioquia	65
Tabla 2 - Censo escolar, recursos transferidos y agricultores beneficiados PNAE en São Lourenço do Sul	91

LISTA DE SIGLAS Y ABREVIATURAS

ADEPAG	Asociación de Pequeños Productores de Granada
ASGRAN	Asociación Ambientalista de Granada
CAE	Conselho de Alimentação Escolar/Comité de Alimentación Escolar
CAPA	Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia
CECANE	Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar
COMPOS	Consejo Municipal de Política Social
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
DANE	Departamento Nacional de Estadística
Embrapa	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
ETC	Entidades Territoriales Certificadas
FAE	Fundação de Assistência ao Estudante
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
JAC	Junta de Acción Comunal
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MDA	Ministério do Desenvolvimento Agrário
MEN	Ministerio de Educación Nacional
PAE	Programa de Alimentación Escolar
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNAE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNAN	Plano Nacional de Alimentação e Nutrição
SEAD	Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Rural
SGP	Sistema General de Participaciones
SIMAT	Sistema Integrado de Matrícula
Tejipaz	Tejiendo Territorio para la Paz
UAEOS	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

SUMARIO

1	INTRODUCCIÓN	13
1.1	OBJETIVO GENERAL.....	16
1.2	OBJETIVOS ESPECÍFICOS	16
2	REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO	18
2.1	ASPECTOS TEÓRICOS.....	19
2.1.1	El surgimiento y la configuración actual de la perspectiva redes de políticas públicas	19
2.1.2	Actores, relaciones y elementos que circulan por la red: una construcción analítica	23
2.2	ASPECTOS METODOLÓGICOS.....	28
2.2.1	Análisis de Redes Sociales (ARS): Una interface entre lo teórico y lo metodológico	28
2.2.2	Política comparada: Diseño de Sistemas de Máxima Diferencia	33
2.2.3	Integración de los métodos: cuali-cuanti	42
3	CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y ACTORES DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN COLOMBIA	47
3.1	TRAYECTORIA DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN COLOMBIA	48
3.1.1	Descentralización del PAE	56
3.1.2	PAE y compras públicas para la agricultura campesina, familiar y comunitaria	59
3.2	ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN GRANADA (ANTIOQUIA)	63
3.3	MAPEO DE ACTORES PAE GRANADA	68
3.3.1	Actores institucionales	69
3.3.2	Actores sociales	73
3.3.3	Agentes económicos	74
4	CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y ACTORES DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN BRASIL	76
4.1	TRAYECTORIA DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN BRASIL	77
4.1.1	Descentralización PNAE	80
4.1.2	PNAE y compras públicas para Agricultura Familiar	82

4.2	ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN SÃO LOURENÇO DO SUL (RIO GRANDE DO SUL).....	88
4.3	MAPEO DE ACTORES PNAE SÃO LOURENÇO DO SUL	95
4.3.1	Actores institucionales.....	95
4.3.2	Actores sociales	100
4.3.3	Agentes económicos	102
5	ANÁLISIS COMPARADO: COMPRAS PÚBLICAS DE LA AGRICULTURA CAMPESINA Y FAMILIAR EN LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR.....	105
5.1	SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LA CONFIGURACIÓN DE ACTORES Y AGENTES PAE Y PNAE	105
5.2	LA FUNCIÓN DE LAS REGLAS INSTITUCIONALES, LOS RECURSOS Y LOS INTERESES.....	110
5.2.1	Reglas institucionales formales e informales.....	110
5.2.2	Recursos.....	115
5.2.3	Intereses	126
5.3	ANÁLISIS RELACIONAL COMPARADO: COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN EL PAE GRANADA Y PNAE SÃO LOURENÇO DO SUL	131
5.3.1	Las distintas caras de la cooperación: cercanía, confianza y negociación.....	132
5.3.2	El conflicto: sus causas y consecuencias	135
6	CONCLUSIONES	141
	REFERENCIAS.....	146
	APÉNDICE A - ENTREVISTAS	157
	APÉNDICE B - GUÍA DE ENTREVISTAS	159
	ANEXO A - INDICADORES DE RED	160

1 INTRODUCCIÓN

La seguridad y soberanía alimentaria y nutricional (SSAN) ha recobrado un renovado valor en América Latina, como resultado de las reivindicaciones de los movimientos sociales a causa de las crisis de alimentos desatadas en los últimos años (OCARIZ, 2015; ROMERO, 2012; RUBIO, 2011) y el incremento en la importación de alimentos estimulada por los tratados de libre comercio (LÓPEZ HERNÁNDEZ, 2012). A su vez y según afirman, Maluf, Schmitt y Grisa (2009), esta reciente preocupación también se asocia al avance de la *commoditización* de las economías, que ha dejado como resultado, la dependencia alimentaria y sus efectos degradadores sobre la salud y el medio ambiente. Bajo este panorama, la alimentación escolar pasó de ser un programa público de rendimiento y/o permanencia escolar, para transformarse en un instrumento *multitask* al garantizar al mismo tiempo un mayor y mejor acceso a alimentos saludables, aumentar la renta de campesinos y agricultores familiares y dinamizar economías locales.

Como proceso político, las compras públicas a la agricultura campesina y familiar¹ en la alimentación escolar (en adelante compras públicas), entró a desafiar viejos paradigmas sobre cuestiones ya incrustadas en el Estado, por ejemplo, grandes licitaciones cuyo beneficiario era la misma persona durante 30 años o más, desarticulación institucional, bajos presupuestos en la inversión social, corrupción, neoliberalización del Estado, entre otras tantas que se pueden enunciar. Desde las políticas públicas, las compras públicas amplían la discusión sobre viejos paradigmas en la alimentación y la nutrición, es decir, el entendimiento del problema público; la pasividad o proactividad y diversidad de sus beneficiarios y quién y cómo se debe ejercer el control social a su ejecución, o, dicho de otra forma, la participación en las políticas públicas.

Como estrategia de desarrollo rural, las compras públicas rompen con problemas estructurales de campesinos y agricultores familiares, como es, el acceso a mercados, sean estos, convencionales o alternativos. Garantizar un acceso adecuado a estos mercados se configura como un desafío para el desarrollo rural y el efecto de una construcción social. Como desafío, demanda una capacidad de los actores locales para construir mercados que aseguren mejores condiciones de vida a los agricultores. Como efecto de la construcción social, la edificación de

¹ Esta investigación asume el concepto de agricultura campesina y familiar al reconocer que la categoría política en Colombia es campesino, mientras que en Brasil se aplica el concepto de agricultura familiar. Para ampliar sobre esta discusión consultar el artículo de Maria de Nazareth Baudel Wanderley “Agricultura familiar e campesinato: rupturas e continuidades”. Para conocer a profundidad esta discusión en el contexto colombiano visitar el número 52 de 2016 de la Revista Colombiana de Antropología.

mercados alternativos, como los mercados institucionales, agroecológicos o de productos con denominación de origen territorial o étnico (MARQUES; CONTERATO; SCHNEIDER, 2016).

En Colombia, las compras públicas para la agricultura campesina, familiar y comunitaria en el Programa de Alimentación Escolar (PAE) fueron promovidas desde el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF)², quien a través de la Estrategia Compras Locales lideró la compra directa a campesinos en los municipios. Posterior a ello, mediante el Decreto 1852 de 2015, éstas pasan a formar parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN) al exigir del operador del PAE la adquisición del 20% en alimentos a productores locales y reafirmar la descentralización total del programa en departamentos y municipios. Aunque poco clara esta configuración, las compras se estructuran desde las secretarías de educación, las secretarías de desarrollo económico (o quien haga sus veces) y participan mediante ruedas de negocios las asociaciones de productores y los operadores del programa.

En Brasil, la institucionalización de estas compras se realizó vía Ley federal (11.947 de 2009) que regula el Programa Nacional de Alimentación Escolar (PNAE) y define la adquisición de mínimo el 30% de alimentos provenientes de la agricultura familiar mediante los recursos que son transferidos al municipio a través del Fondo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). El programa funciona 100% descentralizado en los municipios y, en ocasiones, es ejecutado de forma directa por las escuelas. En general, estas compras se estructuran sobre la base de cuatro actores claves: los agricultores familiares, el sector de la alimentación escolar adscrito a la secretaría de educación (o quien haga sus veces), los órganos de asistencia técnica y el Conselho de Alimentação Escolar (CAE) quien realiza el control social.

Comparados estos dos contextos político-institucionales se observan diferencias significativas tanto en la organización del Estado, como en la trayectoria de la institucionalidad rural, en sus organizaciones sociales rurales y en general los mecanismos que utilizan para implementar sus programas públicos. De manera particular, Colombia atraviesa una coyuntura de construcción de paz donde el papel de las compras públicas se tornó relevante como estrategia para mejorar la calidad de vida de la población rural y por esta vía contribuir al postconflicto. En contraste, de forma reciente Brasil asiste a la desestructuración de las instituciones rurales para la agricultura familiar edificadas por más de veinte años, sin embargo, este no será objeto de este trabajo.

² El papel y la relevancia de este actor en la alimentación escolar será explicado en el capítulo 3.

Así, evidenciar que dos contextos como Colombia y Brasil, llegaban a un mismo proceso político, en momentos históricos diferentes, llama la atención de cualquier estudioso de la política. Con mayor razón, cuando la trayectoria de las instituciones rurales en Colombia ha sido, de forma significativa, influenciada por la tradición chilena, como sucede, con la extensión rural y el estímulo de cadenas productivas. En contraste, gran parte de la institucionalidad colombiana en materia de compras públicas para la agricultura familiar fue transferida del contexto brasileño a través de intercambios técnicos entre ambos países y en ocasiones con la mediación de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (GRISA; VALENCIA PERAFÁN; GIRALDO CALDERÓN, 2017).

Lo anterior nos lleva a pensar y analizar este proceso político en clave de redes de política pública. Visto en perspectiva de redes, las compras públicas se derivan, no de la formalidad de una ley o norma, sino más bien, de las articulaciones entre actores y agentes en la formulación o implementación del programa en un contexto determinado (KLIJN, 1998; PAULILLO; ALMEIDA, 2011; PORRAS, 2001; ZURBRIGGUEN, 2004). Siguiendo esta línea analítica, estos actores están dotados de intereses y recursos y su acción está mediada por reglas formales e informales. De esta forma, las redes obedecen a ese conjunto de intercambios, en el marco del proceso político de las compras públicas, que vinculan entre sí actores en distintas escalas territoriales (local, regional, departamental/estadual, federal/nacional, internacional). A su vez y como se indicó en páginas anteriores, estas compras denotan una especificidad al ser, un instrumento de desarrollo rural para el acceso a mercados vinculado a un programa social, la alimentación escolar.

En consecuencia y como se evidenciará en los casos aquí estudiados, otras articulaciones se empiezan a tejer y construir en los territorios, que transforman, de un lado, la visión de los programas y políticas públicas construidas desde arriba; de otro lado, procesos de negociación y concertación entre actores para *fazer acontecer a política*. En efecto, la explicación desde la perspectiva de redes parte del presupuesto que, un programa público es formulado/implementado por diferentes ámbitos de gobierno y entidades del Estado y es influenciado por sus relaciones con los actores sociales y la cooperación internacional. Por lo tanto, cabe preguntarse por ¿cómo se articulan en red, los actores sociales e institucionales y los agentes económicos de diferentes escalas, para implementar las compras públicas en el ámbito municipal en los contextos de Colombia y Brasil?

Al respecto, se sugiere la siguiente hipótesis: las distintas configuraciones de redes en ambos países, permeadas por relaciones globales y locales específicas y diferentes trayectorias en la relación sociedad civil, Estado y mercado, interfieren en la participación de la agricultura campesina y familiar en la alimentación escolar y generan dinámicas en las políticas públicas diferenciadas. Lo anterior deriva en nuestros objetivos general y específicos.

1.1 OBJETIVO GENERAL

Comparar las redes de compras públicas para agricultura campesina y familiar en los programas de alimentación escolar de los municipios de Granada (Antioquia-Colombia) y São Lourenço do Sul (Rio Grande do Sul-Brasil), destacando las relaciones y las escalas de interacción entre actores sociales, institucionales y agentes económicos, y como estas generan dinámicas similares y distintas en la participación de la agricultura familiar y campesina en la alimentación escolar.

1.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- a) describir el contexto político-institucional y mapear los actores y agentes del proceso de compras públicas para la agricultura campesina y familiar en la alimentación escolar en los municipios de Granada (Antioquia-Colombia) y São Lourenço do Sul (Rio Grande do Sul-Brasil)
- b) identificar las reglas institucionales, los recursos y los intereses que poseen los actores institucionales y sociales y los agentes económicos involucrados en el proceso de compras públicas para la agricultura campesina y familiar en la alimentación escolar en los municipios de Granada (Antioquia-Colombia) y São Lourenço do Sul (Rio Grande do Sul-Brasil);
- c) comparar las relaciones de cooperación, conflicto y de poder que se construyen en el marco del proceso de compras públicas para la agricultura campesina y familiar en la alimentación escolar de los municipios de Granada (Antioquia-Colombia) y São Lourenço do Sul (Rio Grande do Sul-Brasil).

Hipótesis y objetivos serán nuestra hoja de ruta en este trabajo. Sumados a estos dos aspectos vale la pena destacar dos elementos más. En primer lugar, el abordaje metodológico, donde se hará uso de dos estrategias de forma complementaria. La primera, el Análisis de Redes Sociales que nos permitirá mostrar gráficamente los actores y medir su incidencia a partir de elementos cuantitativos. La segunda, la política comparada a través del Diseño de Sistemas de Máxima Diferencia (DSMD). Cabe anotar que bajo este diseño la comparación se orientó a los casos, es decir, una descripción extensa de la configuración del proceso político de compras públicas en los dos municipios: Granada, Antioquia, Colombia y São Lourenço do Sul, Rio Grande do Sul, Brasil.

Es de anotar que, aunque estos municipios nos aportan recursos explicativos importantes en la configuración del proceso político aquí estudiado, resultan limitados para realizar generalizaciones del funcionamiento de las compras públicas, tanto en Colombia, como en Brasil. Pues en la selección prevaleció dos municipios exitosos en la implementación de las compras públicas a raíz del liderazgo de sus actores locales aspecto no aplicable en ambos países. Lo anterior también revela el alcance medio de esta investigación, al proponerse dar cuenta del proceso político en sí, mediante una explicación más robusta que contrasta dos casos municipales de países diferentes a partir del contexto de la alimentación escolar, los actores y sus relaciones. Por lo tanto, la investigación transita entre las diferentes escalas local, regional, departamental/estadual, nacional/federal y enfatiza en ese vínculo nacional/federal y local. Para tal efecto, se entiende el ámbito regional como aquel que se configura entre municipios vecinos.

Por fin, esta disertación se estructura en cuatro capítulos, además de esta introducción y las conclusiones. En el primer capítulo, se abordarán los aspectos teórico-metodológicos que guiaron el análisis. En el segundo capítulo, se desarrolla el contexto político-institucional y se describen los actores de la alimentación escolar en Colombia y Granada (primer caso a comparar). En el tercer capítulo se presenta el contexto político-institucional y se describen los actores de la alimentación escolar en Brasil y São Lourenço do Sul (segundo caso a comparar). En un cuarto y último capítulo se realiza la comparación entre actores, elementos que circulan por la red y relaciones. Al finalizar, se proponen algunas conclusiones.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-METODOLÓGICO

Amplias discusiones académicas se han generado en torno a cómo estudiar el Estado y sus relaciones a medida que este último ha difuminado sus acciones, en ocasiones sustituidas por el mercado y, otras tantas, abrazadas por la sociedad civil en aras de ampliar la democracia. En todos estos debates, converge una preocupación común, ¿cómo dar cuenta de estas transformaciones en las investigaciones?, sin caer, de un lado, en la idealización; o de otro lado, en el pragmatismo.

Así, el apartado teórico-metodológico que aquí se presenta parte del presupuesto que: los procesos políticos, como las compras públicas, son creados y transformados a través de relaciones sociales, económicas y políticas, en las que se encuentran inmersos los actores y agentes en los territorios estudiados. Estas interacciones pueden ser de tipo cooperación, conflicto o de poder, reconociendo que, en muchos casos, varias de éstas se presentan de forma simultánea. Así mismo, por medio de ellas se intercambian recursos, circulan normas e intereses. Por lo tanto, se entiende que la política (*policy*) es un proceso dinámico como resultado de la negociación entre los distintos actores, donde las relaciones de poder afectan de forma transversal al proceso en su conjunto, y, el Estado aún cuenta con un poder diferenciado.

Para tal fin, se parte de la perspectiva teórica de redes de política pública para dar cuenta de los actores, las interacciones y los elementos que circulan por la red. Para llegar a ellos, se elabora un recorrido histórico de la evolución del enfoque para finalmente presentar las categorías/variables que serán aplicadas en el análisis. Asimismo, esta perspectiva es complementada con dos enfoques metodológicos. El primero, denominado de transición teórica metodológica, el Análisis de Redes Sociales (ARS). El segundo, metodológico, mediante la aplicación de la política comparada a través del Diseño de Sistemas de Máxima Diferencia (DSMD). En este marco, se propone como desafío metodológico la integración del método cualitativo y cuantitativo.

En suma, los elementos teóricos aunados a los metodológicos, nos permitirán llegar a desarrollar el objetivo general que se ha propuesto esta disertación y de esta forma dar respuesta a nuestra hipótesis de trabajo. Para concluir esta introducción, este capítulo se estructura en dos apartados. En el primero, se desarrollan los aspectos teóricos con las respectivas categorías/variables de análisis. En el segundo, los aspectos metodológicos que incluye, la

descripción de las perspectivas a utilizar, los instrumentos de recolección y análisis de datos y finalmente una propuesta para la integración del método cualitativo y cuantitativo.

2.1 ASPECTOS TEÓRICOS

Como veremos en las siguientes páginas, es destacado en los análisis sociales, siendo parte de éstos los políticos, una visión estructural, entendida como las estructuras determinando los actores; o individual, es decir, los individuos aislados modificando estructuras. Un intento por romper esa dicotomía se ha construido a partir de los estudios sobre redes de política pública. En estos, es posible ubicar dos tendencias: (a) escuela de la gobernanza o de Nueva Gestión Pública (NGP) y (b) el institucionalismo centrado en los actores. De esta forma, una descripción más extensa de estas dos tendencias se realiza en la primera parte de este apartado. En la segunda parte, se pasará a abordar los aspectos teóricos a aplicar en esta investigación, donde, más allá de asumir alguna de estas perspectivas explicativas, se optó por retomar algunas categorías claves desde el concepto de redes de política pública, éstas nos permitirán dar cuenta de la observación en campo y el uso de la perspectiva comparada.

2.1.1 El surgimiento y la configuración actual de la perspectiva redes de políticas públicas

Las discusiones conceptuales en redes de políticas públicas tienen su origen en 1990. Pioneros en esta temática fueron los trabajos Marsh y Rhodes (1992), Sharpf (1993), Mayntz (1994) y Kickert, Klijn y Koppenjan (1997). En su momento, el estudio de redes buscaba dar cuenta de las transformaciones en los mecanismos de interacción de los Estados-Nación para cumplir con sus objetivos. A partir de estos trabajos se inicia toda una exploración de la pérdida y/o cambio en centralidad del Estado en el proceso de toma de decisión (ZURBRIGGUEN, 2004).

Según Cristina Zurbriggen, dos escuelas de pensamiento realizan un uso sistemático de esta perspectiva. De un lado, el institucionalismo centrado en los actores. De otro lado, la teoría de la gobernanza, asociada al estudio de la gestión pública. Estas dos escuelas de pensamiento contribuyeron con explicaciones de alcance medio, en el primer caso, ilustrando cómo las estructuras institucionales (configuradas a través de redes) influyen sobre las estrategias de los

actores y éstos como pueden a su vez influenciar y transformar las estructuras mediante el proceso de negociación. En el segundo caso, se trata de una nueva forma de gobernar que busca el establecimiento de relaciones “mucho más horizontales”¹, en el entendido que la gestión de los problemas sociales compete no solo al Estado, sino y cada vez más, a la sociedad y los agentes privados (ZURBRIGGUEN, 2004).

Por su parte, Knoke (2011) define la perspectiva analítica *policy network* como el proceso de identificar los actores importantes, tales como organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, grupos de interés y personas, involucradas en el *policy making*, con el objetivo de describir y explicar las estructuras de interacción y toma colectiva de decisión y sus resultados. Para este autor, se trata de una herramienta analítica para la comprensión de los fenómenos políticos, al dar cuenta de los cambios o continuidades ocurridas mediante la interacción en red de los actores en la toma de decisión pública. En su capítulo de libro, es posible identificar las tres principales corrientes de estudio, según, el énfasis teórico o empírico:

- a) preferencias, actitudes y opiniones de los actores en red;
- b) consecuencias políticas de las interacciones entre las diferentes arenas políticas;
- c) estudios comparativos históricos que revisan las interacciones entre actores públicos y privados y los resultados colectivos de esa interacción.

A su vez, observa y describe las redes de política pública como instrumento de análisis de la gestión pública. En este capítulo el autor afirma que, tras el surgimiento de las teorías organizacionales, que buscaban estudiar el complejo proceso de coordinación inter-organizacional del Estado, las redes posibilitarían una interacción más eficiente. Visto así, el concepto de redes de política pública surge en contraposición a las posturas que desde la ciencia política venían estudiando las políticas como el resultado de la acción de un actor racional, guiado por fines y objetivos y, en general, desde una lógica arriba hacia abajo (*top-down*), en contraste, explica él, las redes se configuran como una propuesta analítica desde los actores y cómo estos construyen sus propias estrategias de abajo hacia arriba (*bottom-up*).

En una clasificación de los tipos de estudios de redes, Rhodes (2006) propone que existen al menos tres vertientes en el estudio de redes: como una descripción de las acciones

¹ El hecho de ser red no implica horizontalidad *per se*. Sin embargo, se entiende que existe una cuestión normativa detrás de esta visión y es el deseo de construir una relación menos jerárquica entre política y sociedad.

gubernamentales, como una teoría que analiza el *policy making* y en términos prescriptivos como una reforma a la gestión pública (gobernanza). Así, las redes obedecen a un conjunto de vínculos institucionales formales e informales entre el gobierno y otros actores, las cuales se estructuran alrededor de creencias e intereses en negociación constante tanto en el diseño como en la implementación de las acciones públicas. En este sentido, los actores son interdependientes y la política pública surge gracias a la interacción entre ellos.

Para Evans (2001), desde una perspectiva dialéctica, el concepto *policy network* constituye la potencialidad de un análisis en el nivel meso, es decir, de los subsistemas políticos que interactúan con aspectos macro, como el sistema internacional o el sistema político y, aspectos micro, como las actitudes y comportamientos individuales. Las redes, en este marco, abren una puerta al estudio de las dinámicas políticas glocales (globales y locales). Esas redes son el producto de una construcción social y política de trayectoria histórica, cuyos aspectos clave en términos de observación, define como:

- a) ideas y acciones;
- b) intereses y;
- c) el poder que son intercambiados en éstas.

Estudios más recientes profundizan y amplían la perspectiva. Desde la visión de las redes de acción pública, Klijn (1998) sostiene que dichas acciones son el resultado de un mayor grado de autonomía de actores que establecen relaciones sociales en el marco de una acción pública. En sus palabras, la perspectiva de redes surge de una fuerte crítica al pluralismo² y neocorporativismo³. En este contexto, existen por lo menos tres tipos de redes⁴. Primero, las redes de proyectos que están construidas en función a un objetivo concreto. Segundo, las comunidades de política pública, que constituyen redes cerradas y mucho más densas y se organizan en función de un motivo común que los moviliza. Tercero, las comunidades

² Teoría que considera que el Estado es susceptible de influencia por medio de un “sistema abierto de concurrencia”.

³ En términos generales la discusión se centra en proponer que existen espacios que no admiten la participación de otros actores y por lo tanto no todas las políticas son abiertas a la participación (crítica al pluralismo), así como, la ampliación de espacios de participación y competencia entre redes de políticas (crítica al neocorporativismo) (MASSARDIER, 2006).

⁴ Estas tres tipologías, explica este autor, parten de la combinación entre sistemas abiertos y cerrados al mismo tiempo, es decir, se abren para algunos actores y se cierran para otros y donde no siempre la proactividad proviene del viejo actor central: El Estado (MASSARDIER, 2006).

epistémicas, redes mucho más especializadas donde se comparten ideas y creencias sobre causas y efectos de un problema.

Desde la perspectiva de las redes que modelan una estructura de gobernanza, Schneider (2005) analiza las modificaciones en la relación Estado y sociedad. Afirma que, las redes constituyen un sistema organizativo, que al igual que la industria, intenta integrar cada uno de los sectores involucrados en la política pública (o en la industria), ya no de una forma vertical, sino en formas cooperativas y flexibles entre las diferentes secciones de ese Estado. En este sentido, las redes dan cuenta de heterarquías e hibridaciones construidas a partir de la formulación de políticas, donde organizaciones globales interactúan con instituciones locales, al tiempo que se mezclan políticas nacionales, locales y globales. Las redes, por lo tanto, son esa herramienta analítica que posibilita diferenciar distintos niveles de la acción pública, privada y social.

Por su parte, Raab y Kenis (2007) se preguntan si existe una teoría de redes de política pública en la toma de decisiones. Estos autores elaboran un análisis relacional que parte de tres dimensiones explicativas. La primera, como marco analítico y herramienta empírica. La segunda, la red como estructura social. La tercera, como forma de gobernanza. En términos generales *policy network* constituye tanto una variable dependiente como una variable independiente, esto quiere decir que, es estudiada como resultado político o como una forma de organización y/o comportamiento.

Desde una visión de redes locales, Paulillo y Almeida (2011) utilizan las redes de política pública como herramienta analítica para ilustrar la configuración de las políticas públicas en espacios locales. Para ellos, las redes pueden ser analizadas desde tres elementos constitutivos:

- a) obstáculos;
- b) factores institucionales;
- c) factores organizacionales.

Así, los obstáculos forman parte de factores institucionales y organizacionales que imposibilitan la adecuada gestión de las políticas, por ejemplo, como puede ser la ausencia de recursos. A su vez, entre los factores institucionales también se pueden encontrar las reglas, normas, convenciones y rutinas que limitan la capacidad de actuar. En contraste, los factores organizacionales son recursos que facilitan la operación.

En suma, las redes de política pública constituyen más que una teoría, una perspectiva de análisis y un concepto que permite dar cuenta de la relación Estado y otros actores, sean estos sociales y/o privados; locales, regionales, nacionales y/o globales. En el marco del análisis de esas relaciones, un elemento es común a los autores aquí abordados: la permeabilidad del Estado en su proceso decisional. Sin embargo, tal permeabilidad no debe entenderse en términos ingenuos, de un lado, como la cooperación total en todos los temas, es decir, la ausencia de conflictos; o de otro lado, como la posibilidad de todos incidir en las mismas condiciones y por lo tanto la ausencia de las relaciones de poder.

De esta forma, la perspectiva de redes de política pública será empleada como un referente para el análisis retomando los aspectos claves evidenciados, como son: actores, tipo de relaciones y elementos que circulan por la red en el *policy making*. Se trata de dar cuenta de las relaciones que se construyen en el marco de las compras públicas para la agricultura campesina y familiar en la alimentación escolar⁵. Vale destacar que, las compras públicas son instrumentos de política⁶ incorporados a un programa del Estado, como la alimentación escolar, con el fin de mejorar o resolver un problema de comercialización de la producción campesina y/o familiar y la promoción de la seguridad alimentaria.

2.1.2 Actores, relaciones y elementos que circulan por la red: una construcción analítica

Como se presentó en las primeras páginas no existe un único concepto de redes. Por lo tanto y para efectos de este trabajo, las redes de política pública se entenderán como: “patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma alrededor de los problemas y/o de los programas de políticas” (KLIJN, 1998, p. 5), cuyas relaciones tienen efectos sobre el desempeño de las políticas públicas. Para este autor, la potencialidad de las redes de política pública en los análisis contemporáneos radica en su capacidad de explicar las políticas públicas como el resultado de procesos, contextos y relaciones.

⁵Para no utilizar una expresión tan larga, en el texto se hará referencia a compras públicas y mercados institucionales haciendo alusión a éstas.

⁶ En Brasil existe desde 2003 la ley 10.696 que instituye las compras públicas a la agricultura familiar a través del Programa de Adquisición de Alimentos (PAA) (BRASIL, 2003). Éste permitió desde esa época adquirir alimentos de los agricultores en algunos municipios para la alimentación escolar. En Colombia, desde el 2011 se realizaban compras locales en el PAE y desde finales de 2017 se publica el primer borrador de lineamientos de política pública para la agricultura campesina, familiar y comunitaria, que sería el primer documento para formalizar un instrumento de políticas públicas para campesinos.

En este análisis hemos diferenciado, de un lado, los procesos como conformados por los actores, sus relaciones y los elementos que circulan por la red, siendo estos últimos, según lo proponen, Paulillo y Almeida (2011) y Subirats (1992), los recursos que son intercambiados y negociados, los intereses que median esas relaciones y las reglas institucionales que potencia o limitan las interacciones; de otro lado, los contextos enfocándonos en los aspectos relevantes que pueden ayudar a explicar el proceso político de compras públicas. De esta definición se desprenden las categorías analíticas de nuestro referencial: (3.1) actores en los programas públicos, (3.2) relaciones entre actores y agentes y (3.3) elementos que circulan por la red.

2.1.2.1 Actores en los programas públicos

Los actores son el punto de partida de las redes pues se entiende que a partir de ellos se tejen relaciones sociales, políticas y económicas. La conceptualización de actor surge del debate histórico entre la agencia y la estructura que, de forma sintética, puede explicarse como la diferencia entre la capacidad de actuar del sujeto y la influencia de la estructura, sea ésta política, social y/o económica. Para Scharpf (1997), en general, los actores tienen una visión y objetivo concreto para actuar, ello implica unas capacidades y una decisión. Además de sus capacidades, es clave al momento de evaluar tanto las acciones como las decisiones de estos actores dos cuestiones más. De un lado, la posición formal del actor, es decir, su cargo o responsabilidad; de otro lado, los intereses que movilizan a participar, aquí se pueden inscribir todas las expectativas y predisposiciones que dan sentido a la acción (GARCÍA, 2007). De esta forma, la posición del actor será entendida como si éste es institucional⁷, social o un agente económico, al tiempo que implica un ámbito de actuación, es decir si: es local, regional, departamental/estadual, nacional/federal o internacional.

⁷ Para efectos de este trabajo se entiende por actor institucional las organizaciones gubernamentales o del Estado involucradas en las compras públicas para la agricultura campesina y familiar. Por actores sociales las organizaciones de productores, ONG's o productores individuales. Por agentes económicos se entienden todos aquellos involucrados en aspectos de la comercialización sea privada o del sector solidario como sucede con las cooperativas.

2.1.2.2 Relaciones entre actores

Como se definió en un inicio, las relaciones, son aquellas interacciones más o menos estables en el tiempo (KLIJN, 1998). Estas interacciones varían en función de la diversidad de actores, intereses y recursos que circulan a través de la red. En aras de este análisis a continuación se describen tres tipos de relación (ver cuadro 1) seleccionadas y consideradas relevantes en la descripción de estos flujos de interacción. Destacando que, se trata de abordar los programas públicos como un escenario que no siempre está determinado por consensos y, de hecho, en muchas ocasiones predomina el disenso o el conflicto en función del problema público a intervenir. Así mismo, las relaciones de poder como una cuestión que interfiere de forma transversal las interacciones, dicho de otra forma, el poder siempre está implícito en toda relación política y de política pública.

Cuadro 1 - Tipo de relación entre actores y agentes de la red

Variable/concepto	Definición
Relaciones de Cooperación	Son todas aquellas relaciones que se establecen para llegar a un resultado o propósito común, implica actuar colectivamente, requiere inversión en recursos económicos, políticos y humanos (NOHLEN, 2006).
Relaciones de conflicto	Relación que se establece entre individuos, grupos y organizaciones que envuelve disputas por el <i>acceso a recursos escasos y su distribución</i> (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 225)
Relaciones de poder	Ejercicio que se realiza sobre otras personas para incidir en sus acciones o decisiones, implica una relación de dos o más personas (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 933)

Fuente: Elaboración propia con base en (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998; NOHLEN, 2006).

Como veremos en el análisis, es posible encontrar más de un tipo de relación que se da de forma paralela a las otras, por ejemplo, cooperación en unos temas y conflicto en otros, o, cooperación y conflicto entre los mismos actores. Vale aclarar también que las distintas relaciones aquí abordadas obedecen a una definición teórica para delimitar cada una de ellas. En este sentido, estos aspectos teóricos son una guía para el análisis, pero en ningún momento, un modelo a aplicar de forma cerrada. Así, se observará en los aspectos metodológicos que a cada una de estas relaciones obedece un indicador de red o medida de centralidad extraídos a partir del ARS y el software UCINET.

2.1.2.3 Elementos que circulan por la red

En este apartado se ubican todos aquellos aspectos que los autores definen en dos sentidos: de un lado, como todos aquellos que poseen los actores y que determinan su acción, como es el caso de los recursos y los intereses (GARCÍA, 2007; SUBIRATS, 2008); de otro lado, como los elementos que inhiben o posibilitan la acción, como son las normas o en una expresión más genérica las instituciones (ZURBRIGGUEN, 2004). Dado que este trabajo parte de una perspectiva relacional se entiende que todos estos elementos, aunque son detentados por un actor específico de la red, entrarán a intercambiarse, compartirse y a hacer parte de la misma a través de las interacciones que ellos establecen.

2.1.2.3.1 Recursos

Según Subirats (2008), los recursos pueden ser variados, tales como de derecho, personal, dinero, organización, consenso, apoyo, político, tiempo. Su nivel de influencia dependerá del tipo de política en proceso de formulación y/ o ejecución. En marcos de política pública, será importante revisar los recursos que son dominados por los actores, la disponibilidad y cantidad de ellos. A su vez, en clave de poder como recurso, para Vázquez (2013) este capital será insumo necesario para poner en funcionamiento la red, de forma tal que, estos pueden ser: políticos como la aprobación o el acuerdo, humanos como el trabajo ad-honorem, organizacionales como el sentido de pertenencia o el vínculo con otras redes, entre otros.

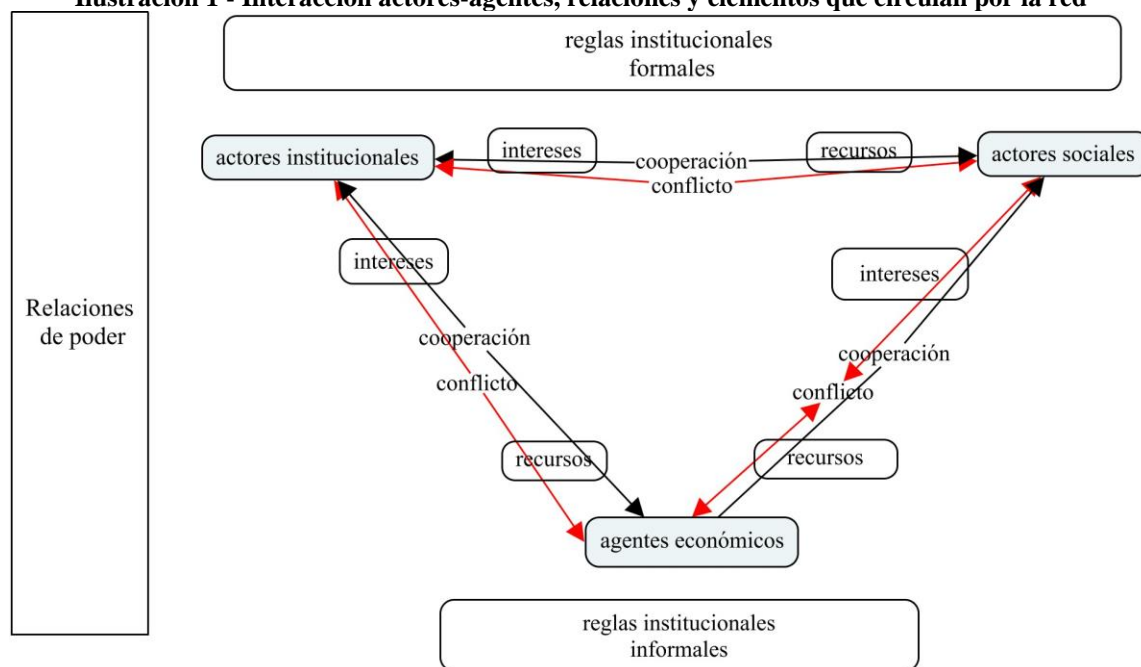
2.1.2.3.2 Intereses

En este campo se ubican las expectativas que fundamentan la actuación y asignan sentido a la acción (GARCÍA, 2007). Por lo tanto, los intereses constituyen la motivación que tienen los actores para participar en un determinado programa público. En función de estos intereses se dirige la movilización y de esta forma incidir para proponer, modificar o dejar de participar en la red. Estos intereses también estarán influenciados el tipo de actor institucional, social o agente económico.

2.1.2.3.3 Reglas institucionales

Las reglas institucionales constituyen un conjunto de *estructuras* y *reglas* que pueden ser formales, es decir, institucionalizadas a través de herramientas jurídicas; o informales, configuradas como pautas de actuación frente a una determinada cuestión, que son compartidas socialmente por una misma comunidad. Estas reglas, sean formales o informales, pueden inhibir o propiciar la participación política al instituir estructuras y procedimientos (SUBIRATS, 2008). En este sentido, las reglas institucionales en el caso de las redes de política pública, son todas las leyes formales y las acciones informales que se van configurando y entran a hacer parte de los elementos que circulan por la red, así como, aspectos que inhiben o promueven relaciones y acciones entre actores. Aquí es importante destacar, como bien menciona González (2014), las prácticas al interior de la red que se transforman en rutinas y que adquieren el estatus de instituciones informales.

Ahora bien, una síntesis de todos estos aspectos que constituyen nuestro referencial analítico se presentan en la ilustración 1. En éste y como se presentó en páginas anteriores tienen un peso importante y diferencial, de un lado, las relaciones de poder, que transversalizan todo el proceso; de otro lado, las reglas institucionales formales que configuran escenarios de interacción. Se entiende además que relaciones de cooperación y conflicto aplican para todos los actores y se pueden presentar de forma simultánea. Para finalizar, al circular por la red, son catalizadores de estas relaciones intereses, recursos y reglas institucionales formales o informales.

Ilustración 1 - Interacción actores-agentes, relaciones y elementos que circulan por la red

Fuente: Elaboración propia

2.2 ASPECTOS METODOLÓGICOS

Los aspectos metodológicos son claves en una investigación, pues, nos permiten definir las estrategias e instrumentos para recolectar información. Éstos se derivan y deben estar articulados con nuestros elementos teóricos mediante una estructura lógica como se verá. La propuesta, en este sentido, es de integrar dos abordajes metodológicos, ARS y política comparada, que constituyen ítems de este apartado. A su vez, y para finalizar este capítulo se concluye con una propuesta de integración de los métodos cualitativo y cuantitativo.

2.2.1 Análisis de Redes Sociales (ARS): Una interface entre lo teórico y lo metodológico

Sería ambicioso de nuestra parte expresar que las redes de política pública constituyen un enfoque metodológico en sí. Por el contrario, este se apoya en los distintos desarrollos que ha tenido el enfoque teórico metodológico del Análisis de Redes Sociales (ARS). Por lo tanto, si bien se hará referencia al surgimiento del ARS y su evolución hasta llegar a los elementos metodológicos que unen ARS y redes de política pública, este apartado se centra en describir los

elementos metodológicos del ARS, que ayudan en la explicación de la red de políticas públicas. En el entendido que toda relación que se teje en marcos de política pública, es a su vez, una relación social, política y económica.

Varios autores coinciden en indicar como estudios pioneros en el ARS los trabajos desarrollados por Jacob Moreno en sociometría y John Scott en antropología en la década de 1920 (GONZÁLEZ, 2014; LOZARES COLINA, 1996; LUGO-MORIN, 2011). Según Lozares (1996), el enfoque metodológico del ARS se configuró a partir de la fusión entre la Teoría Gestalt⁸, el estructural funcionalismo en su versión antropológica y la teoría de grafos de la matemática. El enfoque se irá enriqueciendo a medida que avanzan e ingresan nuevas temáticas como la escuela de Manchester y la visión del conflicto en la década de 1960, el análisis estructural de White en esta misma década y, de forma destacada, los estudios claves de Grannoveter con *Getting a job* en 1974 y de Lee en 1969 con *The Search for an Abortionist* que trascendieron al lograr matematizar las relaciones a partir del análisis de la transferencia de información.

La década de 1970 y 1980 se consolida como la más fructífera de la perspectiva con la ampliación de estudios en la materia y la diversificación de las temáticas y modelos. Esta consolidación estará fundamentada en la síntesis de varios elementos. En primer lugar, transformar la visión de lo atributivo a lo relacional. En este sentido, el ARS se propuso desde sus inicios ir más allá de la visión individualista para indicar como el mundo se construye a partir de relaciones, y, por lo tanto, los atributos como el sexo, los ingresos, etc. son importantes a la hora de explicar, pero no son los únicos. En segundo lugar, una clara delimitación entre tres tipos de enfoques de los estudios: la macrosocial, microsocia e intermedia (macro-micro). En tercer lugar, la construcción de una teoría de la acción, es decir, las redes como medio para llegar a medio para alcanzar objetivos, influencia, etc. (LOZARES COLINA, 1996).

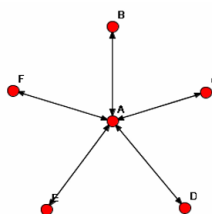
Debates más contemporáneos llevan a proponer que existe una atomización de los estudios de la hoy denominada teoría de las redes. De esta forma, se observa una mayor utilización en el contexto latinoamericano para la explicación de los cambios en los movimientos sociales, y, desde una perspectiva más aplicada, como planificación e intervención políticas (MARTINS, 2009). Así las discusiones más actuales y en clave política llevarán a proponer la

⁸ Teoría basada en una concepción del mundo holística, dar forma o configuración según lo defina el observador (ENGELMANN, 2002).

importancia de considerar el contexto, los instrumentos de poder y la dinámica política en los análisis (MARQUES, 2006).

Ahora bien, una vez descrita la trayectoria histórica de la perspectiva metodológica del ARS, es de interés, presentar los aspectos que componen una red y que serán aplicados en este trabajo. Siguiendo la propuesta de Aguirre (2011, p. 25) la red se compone de tres elementos: actores o nodos, el límite de la red y las relaciones (ver ilustración 2). En primer lugar, los actores o nodos se identifican en la red como grafos o nodos que pueden ser individuales, es decir, personas, grupos de personas o instituciones/organizaciones. En segundo lugar, para este mismo autor el límite de la red hace referencia al criterio que delimita la pertenencia a ella, como en este caso, actores/agentes que participan de las compras públicas en la alimentación escolar.

Ilustración 2 - Grafos o nodos red



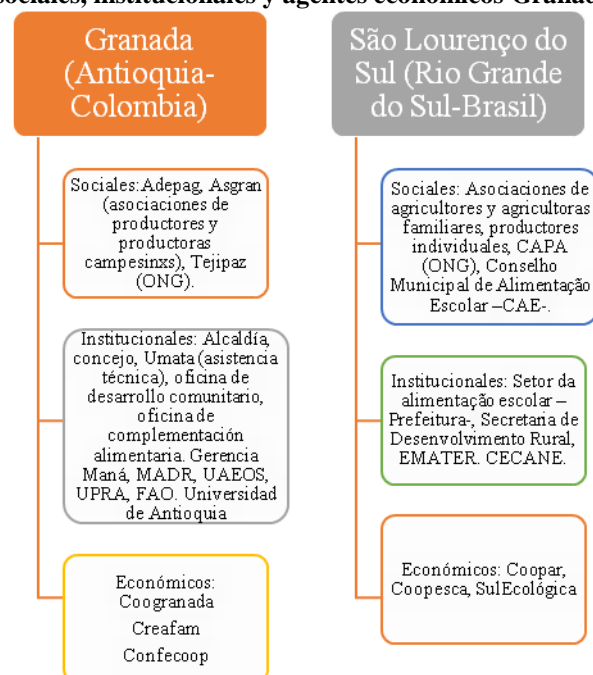
Fuente: (VELÁZQUEZ ÁLVAREZ; AGUILAR GALLEGOS, 2005)

Sumados a los elementos descritos por Aguirre (2011), en clave de nodos y límites de la red, también es importante realizar una clasificación de los actores como bien lo sugiere Porras (2001). Para ésta se hizo uso de dos criterios. El primero, según el carácter del actor, es decir, si es social, institucional o un agente económico. A cada uno de estos tipos también le correspondió una subdivisión derivada del trabajo en campo. De un lado, dentro de los actores institucionales encontraremos los públicos (identificados con triángulos) y la cooperación internacional (identificados con cuadrados y diagonales). De otro lado, dentro de los agentes económicos se tendrá el sector solidario (identificados con cuadrados) y el privado (identificados con rombos) propiamente. Finalmente, otro elemento que orientó la selección de los actores entrevistados es el hecho de ser campesinos/agricultores familiares o sus agroindustrias y/o cooperativas que participan del proceso de compras públicas en la alimentación escolar.

El segundo, según su ámbito de actuación, en otras palabras, si es local (municipal), regional, departamental/estadual, nacional/federal o internacional (ver ilustración 3). En general,

esta clasificación permitirá determinar en la red la interacción entre los distintos niveles de gobierno o con el ámbito internacional y los impactos de estos intercambios sobre el proceso político como un todo. A su vez, los desniveles de poder según el tipo de actor y el nivel de actuación.

Ilustración 3 - Actores sociales, institucionales y agentes económicos Granada y São Lourenço do Sul



Fuente: Elaboración propia

En tercer lugar, las relaciones. Éstas son representadas mediante el vínculo entre un nodo y otro (ver ilustración 2). Las relaciones pueden ser de tipo unidireccional, en un único sentido de un nodo hacia otro, o bidireccional, es decir, recíproca entre ambos actores (AGUIRRE, 2011). La utilización de esta última es más común en estudios sobre reconocimiento que no es nuestro caso. A su vez, como será trabajado en esta investigación, se analiza si las relaciones son directas o están mediadas por otros actores, como se observa en la ilustración 2 con el nodo A que media en las relaciones de B, C, D, E y F. Este aspecto será de interés para demostrar un recurso adicional, por ejemplo, mayor conectividad en la red, así como, las relaciones de poder.

Más allá de la representación gráfica, el ARS también nos permite matematizar esas relaciones con el fin de cuantificarlas y organizarlas. Esto es posible a través de las medidas de centralidad como indicadores numéricos de las relaciones de esa red (VELÁZQUEZ ÁLVAREZ;

AGUILAR GALLEGOS, 2005). Aunque existe un sinnúmero de estas⁹ medidas de centralidad, se han seleccionado las que, a nuestro juicio, se adaptan más a nuestra explicación y se describen a continuación en el cuadro 2. Para cada indicador se presenta una pequeña descripción, si esta medida es aplicable a la red o al nodo y cómo estas medidas nos ayudan a cuantificar el conjunto de relaciones según las categorías teóricas definidas de forma previa.

Cuadro 2 - Medidas de centralidad de actor/agente y relaciones

Indicadores	Definición	Aplicación	Forma de medición	Categoría o variable que mide
Densidad “Density”	Es la proporción entre el número posible de relaciones en relación al número real de relaciones. Mide el grado de conectividad de la red	Toda la red	# de relaciones posibles/# de relaciones existentes X 100.	Relaciones de cooperación, conflicto
Centralidad “Centralitiy”	Grado de conexión de un actor al conjunto de la red. Se mide de dos formas. Grado de salida: el número de conexiones que los actores dicen tener. Grado de entrada: número de conexiones que los demás nodos de la red refieren tener con ese actor. El indicador computa estos dos valores arrojando un único valor numérico para cada nodo.	Actor (nodo)	# de actores a los que nuestro nodo está conectado X 100	Relaciones de poder
Intermediación “Betweenness”	Mide la capacidad de un actor para “intermediar las comunicaciones” de los otros nodos, es decir, si otros nodos deben acceder a éste para conectarse a la red.	Actor (nodo)	Calcula el número de veces que aparece un actor para conectar a los demás a la red.	Relaciones de poder
Cercanía “Closeness”	Mide la capacidad de un actor o nodo para alcanzar el conjunto de actores de la red	Toda la red	Calcula el número de actores puente que nuestro nodo debe usar para conectarse a otros	Relaciones de: cooperación, coordinación, de poder

Fuente: Elaboración propia con base en (VELÁZQUEZ ÁLVAREZ; AGUILAR GALLEGOS, 2005)

⁹ Para ampliar más sobre éstas consultar manual de medidas de centralidad ARS o la revista especializada revista redes-rediris.

En suma, este primer apartado nos aportó elementos teóricos importantes en aras de definir de forma conceptual: los actores, relaciones y elementos que circulan en ese tejido relacional. A su vez y, en una interface con lo metodológico, pasamos a clasificar los actores que hicieron parte de esta investigación, los tres tipos de relación bajo la cual éstos interactúan y en este sentido, algunos indicadores cuantitativos que nos ayudarán a medir estas relaciones, para finalmente llegar a delimitar la red que se circunscribe al ámbito de las políticas públicas, en específico, las compras públicas para la agricultura familiar en los programas de alimentación escolar. Así, ya hemos dado algunos pasos en la dirección metodológica que serán complementados, como veremos a continuación, con los elementos que nos propone la política comparada como método de investigación.

2.2.2 Política comparada: Diseño de Sistemas de Máxima Diferencia

La política comparada, puede definirse en términos metodológicos, como el proceso sistemático de comparar dos o más países con el fin de encontrar semejanzas y diferencias entre procesos políticos (SARTORI; MORLINO, 2002). Como indica Landman (2011), dentro de este tipo de estudios se pueden agrupar tres grandes tendencias. En primer lugar, comparaciones de un gran número de países; en segundo lugar, comparaciones de un número reducido de países; en tercer lugar, comparaciones dentro de un mismo país.

Desde una perspectiva histórica de largo alcance, los orígenes de los trabajos comparados se remontan a la época de los griegos, específicamente, con los estudios de Aristóteles y Platón, para quienes comparar los diferentes regímenes políticos permitía llegar a tipificaciones ideales (MAIR, 2001). Procesos más recientes son ubicados por Munk (2009), con las investigaciones histórico-comparativas marxistas de las sociedades capitalistas y estudios sociológicos de los problemas sociales en varias sociedades. No obstante, un estudio sistemático de la política y sus procesos desde el método comparado son ubicados en la década de 1960, en principio, con investigaciones que buscaban dar cuenta del comportamiento político de los individuos con una amplia influencia del enfoque conductista (BADIE; HERMET, 1993; MAIR, 2001; MUNK, 2009).

Para la década de 1980 un resurgir de la política comparada estará acompañado de una fuerte crítica a los estudios conductistas por su visión reduccionista de la política. Estos cuestionamientos serán levantados por la corriente institucional que propone, además de retornar

el estudio del Estado y su relación con la sociedad, valorar la importancia del contexto histórico como elemento fundamental que interviene en la configuración de los procesos políticos (MAIR, 2001). Autoras como Theda Skocpol (1984) fueron claves en este sentido al renovar las teorías sociales promoviendo a) la implementación de un *modelo general de la historia*, b) estudiar las *regularidades causales* y c) la aplicación de la *sociología histórica interpretativa* (apud BADIE; HERMET, 1993).

En este marco se inscriben estudios sobre los cambios del Estado y en concreto de su intervención a través de las políticas públicas. Así para Bulcourf y Cardozo (2008), la política comparada permite clasificar los Estados según la orientación política que guía su relación con la sociedad, así, estos pueden ser: *socialistas, desarrollistas, neopopulistas, redistribucionistas, neoliberales*, entre otros. Metodológicamente se procedería a revisar de forma comparada cómo se ponderan y ordenan los problemas sociales para transformarse en problemas de atención pública y la respuesta que se daría a estos, sumado al hecho de evidenciar los cambios y continuidades de estas intervenciones y acciones.

Balances más contemporáneos evalúan la evolución de este enfoque metodológico, tanto en Estados Unidos, como en América Latina. En el caso de los Estados Unidos, Gerardo Munk describe que, después de 1989, se crea un gran consenso entre comparatistas frente a la democracia y su “universalidad”, cuyo principal efecto será, la matización de las fuertes divisiones entre los que criticaban el neoliberalismo y la globalización y los que estaban a favor de éstos (MUNK, 2009).

Por su parte, en América Latina, según González y Baquero (2013), existe un frágil desarrollo de la perspectiva comparada y su mayor dedicación a temas convencionales de la política, como son los fenómenos de democratización y los partidos políticos. Al mismo tiempo, destacan ellos, persiste poco diálogo entre comparatistas en nuestra región. Como principal desafío se preguntan cómo retomar el análisis macro-histórico desde una visión empírica en los estudios comparados para Latinoamérica. De esta forma, este trabajo contribuye al ampliar las temáticas de estudio de la política comparada, así como, avanzar en temáticas de estudio con énfasis regional, aunque vale la pena aclarar, el alcance medio de esta investigación al comparar dos casos sub-nacionales de dos países diferentes.

Luego de presentar este breve recorrido histórico de la perspectiva metodológica de política comparada, sus orígenes y principales desafíos, se pasará a describir los diferentes

diseños de comparación para posteriormente centrarnos en el diseño que será objeto de esta investigación. Por supuesto y siguiendo las palabras de Sartori (1991), se trata de responder a la pregunta ¿cómo comparar?. Para tal fin, se debe partir de identificar, según lo expone Landman (2011), tres aspectos clave: (1) número de países a comparar, (2) semejanza o diferencia de los casos y (3) limitantes y/o alcance.

En primer lugar, según expresa este último autor, existen tres grandes tendencias en relación al número de países a comparar. El primero, se conoce como una muestra de N grande o comparación de muchos países, muchas de estas investigaciones están acompañadas del método estadístico y tienen como fin la comprobación de la teoría, generalmente son de un nivel de abstracción alto por lo que las variables pueden ser aplicadas a varios contextos (LANDMAN, 2011). Estudios sobre democracia y *The World Values Survey* se encajan en esta categoría.

El segundo, la comparación de pocos países o n pequeña, generalmente de alcance medio, con nivel de abstracción medio, que es realizada a partir de la selección intencionada de los casos a estudiar para comprobar hipótesis. En relación al número, estos pueden variar desde dos hasta veinte. En general, se le conoce como orientado al caso más que a la relación entre variables explicativas.

Finalmente, la comparación al interior de un solo país. De forma particular, este tipo de comparación tiene una fuerte tradición en el historicismo y su uso más común obedece al hecho que las variables explicativas proceden de otros países y no del mismo, es decir, con el propósito de deducir patrones políticos. De forma específica, fueron bien conocidos los trabajos sobre el estudio de la revolución mexicana en diferentes estados a partir del estudio específico de un caso. Esta comparación es importante cuando, por ejemplo, se busca demostrar hipótesis, negar teorías y en general como explicaciones contextuales de las variables a estudiar (LANDMAN, 2011).

Ahora bien, esta investigación se propone realizar un estudio de alcance medio, tanto en términos teóricos, como metodológicos. Para tal fin, se han seleccionado dos casos subnacionales para explicar un mismo proceso político: las compras públicas para agricultura familiar en los programas de alimentación escolar, a través de dos casos municipales.

En segundo lugar, para revisar la semejanza o diferencia de los casos a estudiar existen dos tipos de diseños. Según propone Landman (2011), los Diseño de Sistemas de Máxima Diferencia (DSMD) consiste en esquemas de análisis para explicar cómo configuraciones políticas diferentes llegan a un mismo proceso político. Por oposición, los Diseños de Sistemas

de Máxima Semejanza (DSMS) son esbozos de análisis que buscan evidenciar que contextos políticos comunes llegan a resultados políticos divergentes. Si bien se optó por el diseño de sistemas de máxima diferencia, éste no excluye la identificación de elementos comunes a ambos países que van más allá de procesos políticos convergentes.

Cabe en este sentido preguntarse ¿cuáles son los aspectos que nos llevaron a definir el DSMD? Primero, temporal, al entenderse que ya desde la década del 2000 el municipio de São Lourenço do Sul contaba con compras públicas directas para agricultura familiar en la alimentación escolar, en contraste, Granada solo hasta el 2008 da los primeros pasos en esta dirección. El segundo, el contexto político-institucional, en el caso de São Lourenço do Sul se cuenta con todo un soporte institucional y organizacional federal y municipal que avala el proceso de compras públicas desde 2003, por su parte en Colombia en general y en Granada en particular, con altos y bajos, solo a partir del 2012 se empieza ese proceso y aún no se consolida. Este incluye la diferencia en el tamaño del país y por lo tanto el impacto de las políticas, así como, la configuración política administrativa, federada en el contexto brasilero y unitaria en el contexto colombiano.

En tercer lugar, alcance y limitaciones. Entre los principales problemas al realizar un proceso de comparación, como método sistemático, está asociado con los posibles sesgos, que pueden ser de varios tipos:

- a) en la selección del o los casos;
- b) por la comparación de relaciones espurias;
- c) en la mezcla de niveles de análisis o;
- d) a causa de la interferencia de los valores socioculturales de la investigadora (LANDMAN, 2011).

Otras dos limitantes son evidenciadas por Mair (2001):

- e) dificultad de diferenciar las políticas nacionales de las internacionales con efecto sobre los países en un mundo cada vez más globalizado e internacionalizado;
- f) problemas asociados a la fiabilidad de la operacionalización y la construcción de indicadores comparables.

Hacer evidentes estas limitantes nos permite tenerlas presente en el estudio para evitar cometer errores de diseño. En la selección de los casos, el criterio que operó fueron dos municipios relativamente similares en número de habitantes y donde implementen las compras públicas para agricultura familiar en la alimentación escolar con una trayectoria superior a tres años. Para limitar las relaciones espurias se procedió en la realización de un piloto para probar la aplicabilidad de los conceptos en ambos contextos. Se tuvo cuidado de no mezclar dos niveles diferentes, ni en casos de estudio y aplicando un enfoque teórico-metodológico de alcance medio. Siguiendo un poco los cuestionamientos de Mair (2001), el trabajo trata de evidenciar dónde existe una convergencia regional de las políticas y cuáles pueden ser nacionales. Finalmente, en relación a los valores socioculturales, la lectura de terceras personas, en especial de brasileros, contribuye en la moderación de este aspecto.

Ahora bien, para profundizar en el diseño objeto de este trabajo se retoman los cuatro componentes definidos por Nohlen (2006) para realizar una comparación de sistemas de máxima diferencia:

- 1) ámbito del objeto;
- 2) contexto;
- 3) tiempo y;
- 4) espacio.

El **ámbito del objeto** son dos casos subnacionales en el ámbito local. El primer caso de estudio Granada (Antioquia-Colombia), esta localidad fue pionera en la implementación de las compras locales a los campesinos desde el año 2008. En 2015 fue piloto para diseñar un programa de compras públicas en el país, proyecto desarrollado en alianza Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)-Embajada de Brasil. Se considera un caso relevante, en materia de compras públicas y alimentación escolar, al lograr que por primera vez una organización de campesinas y campesinos operara el PAE municipal en 2014 y al obtener en el marco de este proceso priorizar la compra directa de la producción a los agricultores locales.

Este municipio está localizado en el departamento de Antioquia (ver mapa 1), en la región del oriente antioqueño, territorio constituido por 22 municipios más. Así, Granada tiene una extensión territorial de 195 km² y, según el Plan Municipal de Desarrollo 2016-2019, se calcula

una población al 2015 de 9.858 habitantes (COLOMBIA, 2016a), con una cobertura neta en educación promedio de 78,24% y 1.663 matrículas a noviembre de 2015 (COLOMBIA, 2018). Según el perfil productivo del municipio, entre los principales productos agropecuarios se encuentran: café, caña, frijol, papa, tomate y mora. Aunque también es posible encontrar producción de frutales a pequeña escala como: uchuva, lulo, tomate de árbol, granadilla, maracuyá, piña, papaya, aguacate y cítricos. La ganadería doble propósito, avicultura, porcicultura y piscicultura también conforman el sistema pecuario municipal. Según este mismo documento, el 91,62% del territorio se ubica en el microfundio y minifundio (PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO -PNUD, 2015).

Una mención especial, merece el tema del conflicto armado y sus efectos en este municipio, dado que, en las épocas de mayor recrudecimiento, entre 1997 y 2005, no sólo hubo pérdidas humanas, también se disolvieron procesos organizativos que ya venían en consolidación, y con la pérdida de población, sea por desplazamiento, sea por fallecimiento, la producción municipal y la economía de Granada también se vio afectada. Según el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), la principal problemática de este territorio del oriente fue el hecho que la guerra no se dio entre combatientes y, por el contrario, los actores en conflicto se ensañaron con la población civil, dejando como resultado, 2.992 víctimas de desaparición forzada, 10 masacres y 33.719 denuncias por desplazamiento forzado (CENTRO NACIONAL DE MEMORIA HISTÓRICA, 2016, p. 18–19).

Mapa 1 - Granada-Antioquia

Fuente: (CARNEIRO, 2018a)

De forma esperanzadora y para algunos paradójica, Granada ha sido uno de los municipios de mayor recuperación económica y que mediante distintas estrategias busca reestablecer su tejido social. Como veremos, las compras públicas en la alimentación escolar forman parte de ese conjunto de estrategias que dinamiza, no solo los circuitos económicos, también construye confianzas en el territorio.

El segundo caso de estudio a comparar es el municipio de São Lourenço do Sul (Rio Grande do Sul, Brasil). Es considerado uno de los municipios exitosos en la implementación de las compras públicas para la agricultura familiar en el PNAE por lograr, en 2015, adquirir géneros alimenticios de los agricultores familiares con el 99,7% de los recursos transferidos por el FNDE cuando la ley 11.947 de 2009 sugiere mínimo 30%. Cuenta además con un sector específico dentro de la alcaldía que coordina la alimentación escolar.

Este municipio está localizado al suroriente del estado de Rio Grande del Sur, último estado al sur de Brasil (ver mapa 2). Con una extensión territorial de 2.031 km² y al 2016 contaba con una población, según estimaciones del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística -IBGE, de 44.561, con una tasa de escolarización de 97,6% y 4.715 matrículas en 2015 (BRASIL, 2016a). Entre los principales productos agropecuarios del municipio se encuentran lácteos, maíz, frijol, soya, arroz, tubérculos, cebolla, espárragos, pimienta, ajo y maní, además de la cría de suinos y bovinos. En relación a la distribución de la tierra el 95% es ocupada por pequeños y

medianos agricultores y una parte importante de la población se dedica al cultivo del tabaco y el turismo (COUTO, 2012, p. 19).

Mapa 2 - São Lourenço do Sul-Rio Grande do Sul



Fuente: (CARNEIRO, 2018b)

En este sentido, esta investigación asume la estrategia de orientación al caso, que es aplicable a pocos países, en este caso dos, y profundiza en las relaciones y contextos que configuran el proceso político. Un aspecto clave en este diseño es evidenciar el resultado político común que es explicado a través de rasgos diferenciados en cada uno de los casos y un factor explicativo convergente en ambos. A diferencia de ésta y que no será objeto de esta investigación, existe la orientación a las variables, que hace uso de grandes muestras de países y tiene por finalidad demostrar correlaciones entre variables y en muchas ocasiones comprobación de teorías (LANDMAN, 2011).

El **contexto** se define por ser de tipo heterogéneo, aunque se pueda afirmar que Colombia y Brasil comparten el hecho de ser de una misma región, América Latina. Una observación en este sentido realiza Nohlen (2006) al indicar que es necesario identificar las variables contextuales que inciden de forma directa tanto sobre el factor explicativo como sobre los rasgos diferenciadores. Como se indicó en el referencial teórico, el contexto es fundamental al momento de explicar los procesos políticos, dado que las instituciones se mueven siguiendo trayectorias

históricas y configuraciones sociales. Contribuyen a su vez, en la explicación de los contextos algunas características específicas como se describe a continuación.

Colombia es un país con una extensión territorial de 1.141.748 km². Según el Departamento Nacional de Estadística -DANE (2017) la población actual es de 49.416.904 habitantes. El Estado se organiza política y administrativamente en forma de república unitaria dividida en 32 departamentos y un distrito capital localizado en Bogotá. La unidad administrativa básica es el municipio, de los cuales el país cuenta con 1.122, sin embargo, las gobernaciones de los departamentos actúan en la intermediación de algunas funciones y competencias entre la nación y el municipio.

Por su parte Brasil ocupa un área de 8.515.767 km². Como pocos en la región, funciona bajo un sistema político federal, de esta forma, el Estado se organiza en forma de república federada bajo un régimen presidencialista. Según el IBGE (2017a), su población actual es de 207.660.929 millones de habitantes. Administrativamente está dividido en 32 estados y un distrito federal ubicado en Brasilia. Cada uno de estos estados tienen una autonomía económica, legal y política para gobernar sobre varios asuntos y al igual que Colombia la unidad administrativa básica es el municipio constituido por 5.570 de ellos.

Además de estas diferencias territoriales, poblacionales y político-administrativas también se observa una diferencia significativa en la trayectoria de las políticas públicas para campesinos y agricultores familiares, las compras públicas para los agricultores y en específico el programa de alimentación escolar. Sumado a lo anterior, el hecho de haber vivido en conflicto armado interno por más de cinco décadas influye directamente sobre las políticas rurales y sociales, esto en el contexto colombiano. A su vez, en el contexto brasilero, tornarse un programa de alimentación escolar exitoso y gobiernos de izquierda que fueron determinantes en el tipo y la orientación de las políticas sociales, son claves al momento de evidenciar grandes heterogeneidades en ambos países estudiados.

Por otro lado, en cuanto al **tiempo**, este estudio es sincrónico horizontal, es decir, el análisis de la dinámica de compras públicas para agricultura familiar en la alimentación escolar será abordado entre el período de 2012 hasta 2016 de forma simultánea. Finalmente, en cuanto al **espacio**, y a diferencia de la fuerte tradición que tiene la ciencia política en comparaciones entre países, el estudio que aquí se propone se orienta a la comparación de dos casos sub-nacionales en el ámbito municipal.

2.2.3 Integración de los métodos: cuali-cuanti

En la historia de las ciencias existe una larga tradición de escisión entre ciencias “duras” y ciencias “blandas”, cuestión que fue acompañada con una segunda diferenciación en relación al método de investigación. En el pasado se entendió que, las ciencias duras o ciencias exactas, recurrían a los números y por lo tanto al método cuantitativo para sus explicaciones, lo cual le otorgaba una mayor credibilidad a sus estudios, en tanto que, poco menos válidas resultaban las ciencias blandas o ciencias sociales cuando acudían a los métodos cualitativos (en plural), con diversidad de resultados aun cuando aplicaban las mismas teorías, a su vez, estas últimas investigaciones tenían un fin interpretativo y comprensivo más que explicativo. Esta disputa de larga trayectoria hace poco empieza a ser cuestionada al propender por la integración de los métodos para ganar una comprensión más amplia y compleja de los problemas estudiados (VALLÉS, 2009).

Ya en su libro “Más allá del dilema de los métodos” Elssy Bonilla y Penélope Rodríguez desafiaron esta división tajante de ambos métodos para proponer su complementariedad como estrategia para cualificar y cuantificar un problema determinado, describir sus propiedades y evidenciar la naturaleza de éste. Para tal fin proponen ellas, en lo cuantitativo: (a) asir la diversidad de las variables, (b) dinámicas de las interrelaciones y (c) evidenciar las relaciones entre factores; en lo cualitativo: profundizar en las dimensiones más sociales y culturales (BONILLA-CASTRO; RODRÍGUEZ, 1997).

Al trascender esta falsa dicotomía, como nos expresan Bonilla-Castro y Rodríguez (1997) y Vallés (2009), la integración del método cualitativo y cuantitativo como se propone en esta investigación se materializa en los siguientes elementos. En primer lugar, desde el abordaje metodológico de la política comparada, se entiende que el énfasis está puesto en el elemento más cualitativo de la metodología, como es el análisis orientado al caso, es decir, profundizar en el contexto explicativo para describir en detalle el resultado político común a ambos escenarios. En segundo lugar, en el abordaje metodológico del ARS se combinaron estrategias cualitativas y cuantitativas¹⁰, sin embargo, el énfasis está en la cuantificación de las relaciones entre los actores

¹⁰ Para dar contenido a esta integración de los métodos se acudió a formular la misma pregunta a través de encuestas (con preguntas cerradas) y entrevistas (con preguntas abiertas), al tiempo que el tratamiento de los datos se dio siguiendo la pauta de cada uno de los métodos.

de la redes de políticas públicas de los dos casos. Avanzar en la dirección de la integración nos lleva a definir los instrumentos de recolección de datos y el análisis de éstos.

2.2.3.1 Instrumentos de recolección de datos

Los instrumentos de recolección de datos obedecen a todas aquellas herramientas y técnicas que se utilizan en la investigación social para recabar información en campo. Según los enfoques estas pueden ser de tipo cualitativas, cuantitativas o mixtas, es decir, una combinación de las dos como se desarrollará en este trabajo. Para tal fin, se hizo uso de tres técnicas de recolección de información: la entrevista, el grupo discusión y las encuestas de redes. Estas se describen a profundidad a continuación.

2.2.3.1.1 Entrevistas semi-estructuradas

La entrevista semi-estructurada puede definirse como un guion de preguntas, que aun siendo elaborado previamente, permite tanto al entrevistador como al entrevistado, un margen de maniobra en el diálogo (FLICK, 2004). De esta forma se entiende que las preguntas tienen el fin de orientar la conversación al tiempo que dan paso al entrevistador para profundizar en temas emergentes de interés, tanto como al entrevistado de describir otros temas relacionados. Constituye una de las técnicas cualitativas más comunes en el mundo no europeo.

En esta investigación fueron realizadas 22 entrevistas¹¹ en Colombia a actores sociales (asociaciones, agricultores etc.) e institucionales (funcionarios públicos, organizaciones internacionales) y agentes económicos (cooperativas) entre los meses de enero/marzo y agosto/noviembre de 2017, en los municipios de Granada y Medellín, en el departamento de Antioquia, y en la capital del país, Bogotá. A su vez, en Brasil, fueron elaboradas 16 entrevistas a actores sociales (asociaciones, agricultores etc.) e institucionales (funcionarios públicos) y agentes económicos (cooperativas), durante los meses de marzo y agosto de 2017, éstas fueron

¹¹ Como criterio en la selección del número de entrevistados se priorizó aquellos que están o estuvieron involucrados en las compras públicas. La diferencia entre las entrevistas realizadas en Colombia y Brasil, obedece, como veremos en el capítulo 4, a la dispersión de las acciones en distintos actores del Estado dado que el programa de política aún no está claro en Colombia.

realizadas en los municipios de São Lourenço do Sul, Pelotas y Porto Alegre, en el estado de Rio Grande do Sul y vía virtual mediante skype.

A través de la disertación serán presentados fragmentos de estas entrevistas en el idioma original y conservando la confidencialidad de los entrevistados como fue acordado. Para este fin, cada entrevista o grupo focal fue identificado con un número consecutivo (1, 2, 3, etc), letra que indica la inicial del país del entrevistado (B para Brasil y C para Colombia) y mes y año en que se realizó.

2.2.3.1.2 Grupos de discusión

Esta técnica también es conocida como entrevistas grupales, debates en grupo o grupos de discusión. Su efectividad consiste en las críticas formuladas a las entrevistas individuales para percibir el entorno de las personas indagadas, por lo tanto, el grupo funciona como contexto de la conversación. Así la técnica consiste en poner en diálogo a dos o más personas frente a un mismo tema o problema y a través de ese diálogo se observa cómo las posiciones se encuentran o disienten unos de otros (FLICK, 2004).

Como bien señala Vallés (2009), muchos de estos grupos surgen con naturalidad como efecto de las colectividades en que se encuentran inmersos los sujetos sociales, como sucediera en esta investigación. Esto quiere decir que los grupos de discusión surgieron naturalmente de los equipos de trabajo donde se desenvuelven de forma cotidiana los entrevistados. Lo anterior fue aprovechado para contrastar opiniones entre varios de los entrevistados y aplicando el mismo cuestionario elaborado para las entrevistas individuales. De esta forma, surgieron 5 grupos de discusión, 2 en Colombia (Tejipaz¹², Adepag¹³) y 3 en Brasil (CAE¹⁴, Setor da alimentação escolar y Coopar¹⁵) cada uno con tres a cuatro participantes.

¹² Tejiendo territorio para la Paz (Tejipaz).

¹³ Asociación de Pequeños Productores de Granada (Adepag).

¹⁴ Conselho da Alimentação Escolar (CAE).

¹⁵ Cooperativa Mista de Pequenos Agricultores da Região Sul LTDA (Coopar).

2.2.3.1.3 Encuesta de redes

Las encuestas, en general, se definen como una técnica que mediante una serie de procedimientos recaba información muestral representativa estadísticamente sobre la base de una población más global, a través de estas informaciones se pretende realizar descripciones, predicciones, explicaciones, entre otras (CASAS ANGUITA; REPULLO LABRADOR; DONADO CAMPOS, 2003). Aplicada a las redes, la encuesta buscó recolectar información sobre la forma en que los actores tejen sus relaciones en marcos de programas públicos para lo cual se definieron cuatro criterios: (1) nivel de reconocimiento, (2) tipo de relación, (3) carácter de la relación e (4) intensidad de la relación.

Asimismo, se hizo uso del muestreo por bola de nieve que es definido por Martínez-Salgado (2012) como aquel que se construye sobre la marcha y por indicación de los actores entrevistados y/o encuestados hasta llegar al punto de saturación. Entre las opciones en este caso también está la decisión que toma el investigador sobre el límite de la red, que en este caso está dado por la configuración del proceso político. En suma, se aplicó un total de 31 cuestionarios de redes: 18 en Colombia y 13 Brasil.

2.2.3.2 Análisis de datos

Para Irene Vasilachis (2006) el proceso de análisis de datos siempre lleva implícito una estrategia metodológica elegida de forma previa. En este caso, si bien se trata de una integración de los métodos, en el procesamiento de los datos es necesario separar entre procedimientos cualitativos y cuantitativos. Dentro de los procesos cualitativos se tiene lo siguiente. En primer lugar, disponer los datos a través de la transcripción de las entrevistas y las grabaciones de los grupos de discusión para posteriormente ser codificados mediante el paquete analítico NVivo. Esta codificación sigue los criterios ya establecidos teóricamente de actores, relaciones y elementos que circulan por la red, pero al mismo tiempo, dando cabida a cuestiones que emergen de los datos.

Por su parte, dentro de los procesos cuantitativos y siguiendo los procedimientos propuestos por Velázquez y Aguilar (2005), éste inicia mediante la preparación de los datos de forma matricial, para posteriormente representarlos en el software UCINET en forma de nodos,

atributos y vínculos, donde los nodos serán los actores, los atributos las características de cada uno de los actores (tipo de actor, nivel de actuación) y los vínculos las relaciones previamente establecidas según los criterios del referencial teórico. Para finalmente generar un gráfico, indicadores de redes (medidas de centralidad) y un conjunto de estadísticas descriptivas.

El proceso de integración ocurrirá por lo tanto a través de la elaboración del análisis comparado de los datos, cualitativos y cuantitativos, de cada uno de los casos estudiados en ambos países. Para finalizar y, como ya se ha expuesto en páginas anteriores, este referencial teórico-metodológico es una construcción propia que asume la propuesta teórica de las redes de política pública y combina dos perspectivas metodológicas (política comparada y ARS) y se propone como desafío integrar el método cualitativo y cuantitativo en un mismo análisis.

3 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y ACTORES DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN COLOMBIA

En América Latina existe una amplia trayectoria desde 1930 en acciones asociadas a temas alimentarios que incluyen la alimentación escolar. En sus inicios, estas operaciones obedecían a estrategias de donación de alimentos como resultado de la sobreproducción (PEIXINHO, 2011) y posteriormente como mecanismo para frenar el avance del socialismo en la región. Este fue el papel que cumplió la Alianza para el Progreso, liderada por Estados Unidos en la década de 1960 (MORGENFELD, 2012).

Así, Colombia y Brasil comparten el surgimiento de la alimentación escolar desde la década de 1930 y, con ello, las primeras iniciativas estatales y desde la sociedad civil en la provisión de alimentos en la jornada escolar. También tienen en común, las ayudas recibidas por Estados Unidos, no sólo en alimentos, sino a su vez, en asistencia técnica para diseñar programas de nutrición y producir estadísticas para la toma de decisión. Aún con esta trayectoria compartida, Brasil asumió una nueva dinámica a partir de 1980 motivo que le permitió tornarse referencia regional en alimentación escolar. Ello implicó que varios países de la región, entre ellos Colombia, apropiara el modelo brasileño¹ desde 2010.

Bajo este panorama, se observa cómo entra en escena el fortalecimiento a los programas de alimentación escolar, en el marco de los compromisos adquiridos por los gobiernos de América Latina y el Caribe frente a los objetivos del Milenio, en concreto, la lucha contra el hambre. Como efecto de estos compromisos, entre el 2010 y 2012, se realizaron intercambios entre gestores de Colombia y Brasil, con el apoyo del Gobierno brasileño, el Fondo Nacional para el Desarrollo de la Educación (FNDE) y FAO (proyecto GCP/RLA/180/BRA²), con el fin de acompañar la “formulación e implementación de Programas de Alimentación Escolar (PAE)

¹ Retomando los elementos propuestos en el documento sobre el modelo brasileño elaborado por la FAO en 2015, éstos se pueden sintetizar de la siguiente forma: (1) suministro de una dieta equilibrada, (2) orientación en cuanto a las necesidades nutricionales de los estudiantes, (3) adquisiciones locales y (4) EAN. De forma complementaria este documento también destaca la importancia de la calidad de los alimentos, impulsar huertos escolares como medio para la EAN, apoyo a las explotaciones familiares y finalmente las bases que rigen el modelo, que en el documento son tratados como difusión del mensaje: estrecha cooperación entre ministerios, intensa participación social, educación alimentaria y nutricional, seguimiento al estado nutricional, mejora de infraestructura de comedores (FAO, 2015, p. 5–16).

² Este proyecto tuvo por objetivo “Contribuir al fortalecimiento de políticas de alimentación escolar sostenibles en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe Sin Hambre 2025”, con un período de ejecución entre junio de 2009 y el diciembre de 2012 (FAO, 2009). Como parte de los resultados del proyecto se ejecutaron los seminarios de intercambio técnico y el informe sobre alimentación escolar capítulo Colombia publicado en 2013.

sostenibles, estimulando las compras directas de alimentos de agricultores familiares, fortaleciendo la capacidad local y la implementación de huertos escolares como estrategia de seguridad alimentaria y nutricional” (BRASIL, 2012, p. 7).

En el contexto colombiano esta cooperación técnica tuvo, como uno de sus principales efectos, la descentralización de los programas de alimentación escolar en las Entidades Territoriales Certificadas (ETC), en total 95, quienes hoy ejecutan el PAE a través de operadores, que a su vez, tienen por obligación aplicar mínimo el 20% de compras locales de forma prioritaria a agricultores (COLOMBIA, 2015d). A diferencia de lo que sucede en el modelo brasilero, donde el agricultor familiar vende directamente para el sector de la alimentación escolar, este proceso fue adaptado en Colombia dejando en manos del operador del PAE la compra o no de productos de los campesinos, en parte por la ausencia de conocimiento de la producción local³, en parte por la ausencia de confianza en la capacidad real de los campesinos⁴ y finalmente, por la falta de acompañamiento⁵ al pequeño productor desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR).

Por fin, el propósito de este capítulo tres es presentar al lector la trayectoria histórica de la alimentación escolar en Colombia, para luego, reconstruir esta misma historia en el municipio de Granada. Para tal fin, se destacarán las diferentes etapas en el curso del PAE, el proceso de descentralización y el momento en el cual entran en escena las compras a la agricultura familiar en la alimentación escolar municipal.

3.1 TRAYECTORIA DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN COLOMBIA

El surgimiento de la alimentación escolar en Colombia puede ser atribuido en 1936 al presidente liberal Alfonso López Pumarejo, quien fuera conocido por la construcción y ejecución

³ “[...] una de las normas o de las reglas que tiene el lineamiento del programa es dinamizar las economías locales, resulta que para dinamizar las economías locales, como primero hay que hacer un diagnóstico de qué se produce en cada municipio, diagnóstico que no se tiene claro en ninguno de los 125 municipios del departamento y lastimosamente los ciclos de producción que tiene el departamento, no son muy claros por la cadena de intermediarios que maneja en si ese mismo sitio [...]” (ENTREVISTA 15C, febrero 2017).

⁴ “[...] que los operadores o las empresas que suministran los víveres prefieren abastecerse de las centrales de abasto que de los pequeños productores por deficiencias en la calidad, en la frecuencia y en los volúmenes requeridos [...]” (ENTREVISTA 7C, enero 2017).

⁵ “[...] en cuanto a las organizaciones de agricultura familiar [...] ellos quieren tener no solamente un mejor precio, sino también acompañamiento, ellos se sienten muy solos en el trabajo que están haciendo, o sea, ellos no tienen asistencia técnica, ellos no tienen créditos para, obviamente, los planes o proyectos que están, digamos, definiendo, les falta demasiado, demasiado acompañamiento” (ENTREVISTA 18C, febrero 2017).

de un conjunto de políticas sociales y económicas denominadas la “Revolución en marcha”. Aunque su origen data de esta época, fue solo hasta la década de 1940 donde efectivamente se empiezan a dar los primeros pasos en la dirección de organizar, desde el Estado, una alimentación escolar (ARBOLEDA MONTOYA et al., 2016; FAO, 2013). En aras de reconstruir esta trayectoria histórica y dar cuenta de los principales cambios, actores y normas que intervinieron en la dinámica de la alimentación escolar, hasta configurar lo que hoy conocemos como el Programa de Alimentación Escolar (PAE), ésta se diferenció en tres etapas⁶.

Una primera etapa, desde su surgimiento en 1936 hasta su consolidación en 1967, época en que fuera financiada por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y ejecutada por las instituciones educativas. Una segunda etapa, desde 1968 y hasta el 2010, configurada a partir del traslado de competencias al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y posterior proceso de desconcentración o municipalización en 2001. Una tercera etapa, desde el 2012 y hasta la actualidad, regresando las competencias al MEN y, destacando en 2015 la descentralización gradual (en recursos y competencias) del PAE y las compras públicas para agricultura familiar (ARBOLEDA MONTOYA et al., 2016; FAO, 2013; VARGAS, 2013).

Como fuera indicado el surgimiento de la alimentación escolar data de 1936 con el Decreto 219 de este mismo año que estableció una apropiación presupuestal nacional sin interrupciones para los restaurantes escolares. Este presupuesto era administrado y transferido desde el MEN hacia los territorios. A su vez, estos restaurantes funcionaban al interior de las instituciones educativas (escuelas normales, escuelas anexas y/o escuelas rurales) y eran operados de forma directa por la institución, a través de contratos o por el sector cooperativo. Cinco años después, el 15 de febrero de 1941, con el Decreto 319 el gobierno nacional definía los criterios para transferir los recursos de los restaurantes escolares a los territorios (COLOMBIA, 1936).

En éste constaba que la nación enviaría el dinero en función del número de estudiantes matriculados y que solicitaban alimentación; los gastos en adquisición de alimentos, utensilios de cocina, adecuación de espacios y pago de personal; y el tipo de alimentación, desayuno o almuerzo. Sumados estos costos y totalizados por departamento, intendencia o comisarías y, en función de la capacidad territorial, la nación le giraría el 33% del total de recursos necesarios al departamento, el 66% a las intendencias y el 100% a las comisarías (COLOMBIA, 1936).

⁶ Esta periodización sigue de forma aproximada la secuencia propuesta por (FAO, 2013).

Estos dos primeros decretos constituyen el reconocimiento del Estado colombiano en su función de financiar los restaurantes escolares a estudiantes en edad preescolar y escolar. Sin embargo, fue solo hasta 1949 donde se formaliza la alimentación escolar en Colombia. En este año fue aprobado el Decreto 2936 del 21 de septiembre, que considera, entre otros aspectos, los objetivos de los restaurantes, sus formas de funcionamiento y la administración y fuentes alternativas de recursos (COLOMBIA, 1949).

Según este documento, el restaurante escolar tenía por objetivos: garantizar un adecuado rendimiento académico, al tiempo que complementa la alimentación del estudiante; adquirir buenos hábitos alimenticios y conocimientos en nutrición; incorporar conocimientos hortícolas derivados de la experiencia de la granja agrícola; promover la solidaridad y la creación de cooperativas de nutrición, entre los más destacables. Su financiación estaba a cargo de la nación⁷, en primer lugar, seguido de los departamentos y municipios, también era posible aceptar recursos privados, ya fuera de las cooperativas de nutrición o de fondos solidarios. Se crea además una junta administradora conformada por el docente que administre el restaurante, el tesorero municipal, un delegado de los padres de familia, el cura párroco y un médico (COLOMBIA, 1949).

Hasta ese momento, se puede afirmar que se trató de acciones puntuales y poco articuladas a un programa estatal en alimentación escolar. A diferencia de ello y como propone Bejarano (2009), para finales de los años 50 se asiste a la consolidación de la alimentación escolar y su articulación a otra serie de acciones. A partir de aquí el Estado colombiano asumiría ésta como eje de los programas sociales, complementados a su vez con ejercicios en educación nutricional y un seguimiento a la operación de la alimentación. Sobre esta base llegaría, en 1959, los programas de seguridad nacional de los Estados Unidos que iniciaran documentando el estado nutricional de la población colombiana, al tiempo que, la FAO propusiera al gobierno colombiano desarrollar un programa que articulara salud, agricultura y educación (CHACÓN BARNIZA, 2005).

En este contexto es creado el ICBF en 1968 abriendo así una segunda etapa en la alimentación escolar. El ICBF se institucionaliza mediante la Ley 75 de ese mismo año. Dentro de las múltiples funciones de esta entidad, está velar por la protección de la infancia y

⁷Esta responsabilidad sería delegada a las juntas de vecinos posteriormente como se definió en el artículo 23 de la Ley 19 de 1958. Según este artículo, estas juntas contribuirían para aumentar y mejorar los restaurantes escolares y/o populares. Para ampliar detalles ver (BEJARANO RONCANCIO, 2009).

adolescencia, desarrollar programas y proyectos específicos orientados a la población vulnerable y participar activamente en los planes y políticas de alimentación y nutrición (BEJARANO RONCANCIO, 2009, p. 18). Previo al inicio de funciones en materia de alimentación escolar, el ICBF trabajó activamente de la mano de la cooperación internacional norteamericana, específicamente PMA y USAID, en el desarrollo de productos de complementación alimentaria⁸ (FAO, 2013).

De esta forma, el ICBF pasa a desempeñar las funciones que desarrolló desde 1947 el Instituto Nacional de Nutrición (INN) quien dentro de la División de Nutrición Aplicada contaba con un eje en alimentación complementaria y servicio de alimentos y la ejecución del Proyecto de Protección Nutricional y Educación Alimentaria en escuelas oficiales de educación primaria (ARBOLEDA MONTOYA et al., 2016; CHACÓN BARNIZA, 2005; COLOMBIA, 2016a). A partir de la constitución del ICBF y hasta mediados del 2012 la alimentación escolar funcionó según los criterios en nutrición formulados por el INN. Siguiendo estos parámetros, las formas de prestación del servicio eran ajustadas según las metas de los planes de desarrollo del país y los objetivos de mejoramiento nutricional de las personas en edad escolar (COLOMBIA, 2016a).

En esta segunda etapa, cabe destacar tres hechos de interés para el contexto político-institucional de la alimentación escolar en el país. Primero, en 1979 la creación del sistema nacional de bienestar familiar al ICBF que pasa a asumir un rol de coordinación de acciones en nutrición escolar a través del programa nacional de alimentación y nutrición que buscó “la organización de los restaurantes escolares y el suministro de suplementos alimenticios” (COLOMBIA, 1979; FAO, 2013). Segundo, entre 1990 y el 2000, no obstante ser una época de avance en derechos y su formalización mediante la construcción de una Nueva Constitución Política en 1991, la alimentación escolar no tuvo la relevancia del caso en esta nueva carta política y en estas condiciones se consolida el refrigerio reforzado como principal complemento alimentario (FAO, 2013), que, dicho sea de paso, no cubre los requerimientos nutricionales de un desayuno o un almuerzo.

El segundo evento de interés sucede en el 2001. Para este año se consolida la reforma al estado y se profundizan las dinámicas de desconcentración y descentralización de funciones,

⁸Uno de los productos bandera de esta cooperación e implementado en la alimentación escolar es la Bienestarina, una mezcla de “cereales, leguminosas y leche en polvo, con vitaminas, minerales y ácidos grasos esenciales, que aporta una mejor absorción de nutrientes en la población beneficiaria; no contiene aditivos, conservantes ni colorantes” (COLOMBIA, 2015a, p. 159). Este complemento alimenticio fue creado con la ayuda del Programa Mundial de Alimentos.

también conocidas como municipalización, que venían en curso desde 1990. Así, a partir de la Ley 715 de 2001, al municipio le es asignada la competencia para garantizar los programas de alimentación escolar, haciendo uso del 0.5% de recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), recursos propios y/o de proyectos cofinanciados con otras entidades, al tiempo que, se mantiene la financiación de estos programas en el ICBF (COLOMBIA, 2001). A partir de esta norma se dará el desmonte gradual de la financiación de la alimentación escolar por parte de la nación y la focalización en la población más vulnerable⁹.

El tercer evento ocurrirá entre 2006 y 2007 con el cambio en la finalidad de la alimentación escolar y la alteración de las fuentes de financiación con la Ley 1176 de 2007¹⁰. A partir de 2006 la alimentación dejará de ser un tema exclusivamente nutricional para hacer parte de la educación, a partir de ahí, el PAE tendrá por objetivos: a) aumentar la matrícula, b) reducir el ausentismo y c) mejorar la función cognitiva (FAO, 2013, p. 29). Al tiempo que esta vinculación avanzaba, también se configuraban dos únicas modalidades de complemento: el desayuno y el almuerzo, predominando en los municipios la inversión en recursos en el primero 75%, en detrimento del segundo 25% (FAO, 2013). Este cambio abrió la puerta a la transición que sufrió la alimentación escolar a partir del 2012 al pasar la gestión del programa desde el ICBF al MEN.

Ya para el año 2007 el ICBF pasará a realizar convenios de asociación con los municipios y la creación de bolsas comunes con entes territoriales y otros cofinanciadores para mejorar la minuta, ampliar cobertura en tiempo y cupos y/o mejorar el servicio (FAO, 2013). Lo anterior también implicó la formulación de varios lineamientos, tanto de una minuta patrón para el ciclo de 21 días¹¹, como lineamientos técnicos administrativos¹² que orientaran las acciones municipales en alimentación escolar a buen término. Así mismo, el ICBF consolidó a través de la

⁹ Ratificado en la directiva ministerial 13 del 11 de abril de 2002 sobre la coparticipación de las Asociaciones de Padres de Familia en el funcionamiento de los restaurantes escolares.

¹⁰ En términos generales, esta ley define como principal responsabilidad en departamentos y municipios la financiación de la alimentación escolar, que además se deberá regir por los lineamientos del ICBF (COLOMBIA, 2007).

¹¹ El ciclo de 21 días significa el número de menús que deben ser ofertados en las escuelas por mes según el número de días lectivos.

¹² Entre los lineamientos, que se definieron mediante la Resolución 06054 de 2011 expedida por el ICBF, podemos destacar los siguientes: 1) selección de beneficiarios y criterios de focalización y período de atención, 2) proceso de organización y planeación que pasa por la convocatoria del Consejo Municipal de Política Social (COMPOS) para definir los recursos de inversión, 3) componente alimentario que incluye criterios guía en minutas, ciclos de menús, educación nutricional, entre otros, 4) servicio de alimentación que define los requisitos infraestructura, personal y menaje, 5) monitoreo y evaluación (COLOMBIA, 2010b).

Bolsa Mercantil de Colombia la compra a gran escala de arroz, aceite y azúcar¹³ que eran entregados a los operadores en especie y descontados del valor del aporte de esta entidad (COLOMBIA, 2015a).

Una tercera etapa, se abre pues, con la transferencia de competencias del PAE desde ICBF al MEN, como quedó consignado en el artículo 136 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos”, que establece como funciones del MEN la orientación, ejecución y articulación del programa con el objetivo de ampliar la cobertura, a través de la revisión, actualización y definición de los lineamientos técnico-administrativos, estándares y condiciones para la prestación del servicio, siendo que estas condiciones serían aplicables a entidades territoriales, actores y operadores del programa; por su parte, las entidades territoriales podrán ampliar cupos o cualificar esta alimentación (COLOMBIA, 2011).

Aunque ya desde el 2010 se empezaba a hablar de traslado de competencias, fue solo hasta el 2013 que efectivamente el MEN asume el PAE¹⁴. Es así como, desde mediados de 2012 se inicia una transición desde el ICBF mediante capacitaciones y acompañamiento a los funcionarios del MEN para que esta transición tuviera éxito. Lo que sobrevino a este cambio fue una crisis del PAE (ARGUELLO, 2016; BOLÍVAR LOVATO, 2016) pues entre el 2013 y principios del 2015 el MEN no se encontraba en capacidad de responder a las múltiples demandas por cuestiones alimenticias¹⁵, al tiempo que, los medios de comunicación dieron inicio a una fuerte campaña mediática para denunciar graves casos de corrupción en la asignación de los contratos del PAE, el más emblemático, el departamento de La Guajira (REDACCIÓN EL TIEMPO, 2015; REDACCIÓN NACIONAL, 2015) donde hubo pérdida y descomposición de alimentos.

¹³ Esta compra y posterior entrega a los operadores se conoce al interior de la entidad como el Programa triple A. Que buscó comprar de forma local estos productos a excepción del azúcar que en su totalidad es adquirida en el Valle del Cauca.

¹⁴ Previo a la formalización del traslado de competencias al MEN, el ICBF y el Ministerio ya trabajaban de forma conjunta para la coordinación interinstitucional en cuanto a la unificación del sistema de identificación de beneficiarios y la ejecución del PAE, como se propone en la directiva 12 del 28 de abril de 2010 (COLOMBIA, 2010a).

¹⁵ “[...] Entonces cuando recibo el PAE 2013, yo no estaba, la crisis, 2014 más crisis, llegamos al 2015 con una exdirectora del ICBF y comenzamos a organizar [...] el PAE. Sacamos unos bancos de oferentes, el Ministerio de Educación pues ya venía trabajando 2013, 2014, el tema que las alcaldías certificadas eran las que manejaban o contrataban el PAE [...] son 95 entidades certificadas, de las cuales un 30% estaba descentralizada, o sea que ellos mismos contrataban, y un 70% nos toca a nosotros directamente el Ministerio de Educación, el banco de oferentes fue para eso, el Ministerio no estaba preparado, por ejemplo, para temas de lo que hay que hacer en caso de una intoxicación, entonces contratamos un microbiólogo, habíamos como 45 personas manejando el PAE” (ENTREVISTA 17C, febrero 2017).

Así, es solo a partir del 2014 que el MEN asume la responsabilidad directa del programa al ser la primera de ellas, realizar un balance de cómo es recibido el PAE desde el ICBF. Éste arrojó la siguiente radiografía:

(a) Desconexión del PAE con el territorio (rectores, ETC, comunidad); (b) operación Centralizada Contratación desde cada Dirección Regional (contrato de aporte celebrado bajo criterio de cada Director Regional); (c) 400 personas del ICBF en PAE, 201 centros zonales, 32 direcciones regionales, equipo nivel nacional; (d) Programa con enfoque nutricional, 5 tipos de raciones alimentarias; (e) selección de IE y número de beneficiarios hecho sólo por ICBF; (f) Raciones asignadas superior al número de niños de municipio y de IE; (g) Ausencia de seguimiento e identificación del niño a niño atendido (COLOMBIA, 2013b).

En manos del MEN el PAE sufre una suerte de reestructuración. Este cambio pasó por reforzar el objetivo de *contribuir al acceso y la permanencia escolar de niños, niñas y adolescentes en edad escolar...garantizando un complemento alimentario* (COLOMBIA, 2013b). Para llegar a este fin, la entidad se propuso fortalecer y acompañar técnica, jurídica y administrativamente 94 Entidades Territoriales Certificadas (ETC) y, en general, a los actores del programa. Hasta este momento la operación del programa era centralizada a través de contratos de aporte en 27 ETC y descentralizada mediante convenios interadministrativos, 13 ICBF-MEN y 55 ETC que operan el PAE directamente¹⁶. Las ETC descentralizadas se podían acoger a los lineamientos técnico-administrativos del ICBF o del MEN según la entidad con la que suscribieran el convenio.

A partir de este momento, fueron institucionalizados tres tipos de “ración”:

- 1) complemento alimentario (bebida láctea, alimento proteico, fruta, acompañante) o;
- 2) ración industrializada (lácteo, derivado de cereal, postre, fruta)¹⁷ suministradas en la mañana o la tarde o;
- 3) almuerzo (sopa o crema, alimento proteico, cereal, tubérculos raíces o plátano, verdura, fruta, lácteo)¹⁸.

Según indica esta entidad estos menús deberán estar acordes a los hábitos y costumbres alimentarias. Sumados a estos elementos, el MEN creó un equipo con 40 profesionales al interior

¹⁶Entre estas últimas se encuentra el departamento de Antioquia.

¹⁷ Equivalente al 20% de los requerimientos nutricionales diarios

¹⁸ Equivalente al 30% de los requerimientos nutricionales diarios

del Ministerio y delegó el apoyo a la supervisión e intervención en el país a través de la Universidad de Antioquia (COLOMBIA, 2015b).

Además de las funciones ya enunciadas, el PAE también atribuye responsabilidades a otro tipo de actores. En primer lugar, a las Secretarías de Educación (departamental, distrital o municipal), que entre otras funciones deben priorizar las instituciones educativas, propender por las buenas condiciones de higiene e infraestructura de los comedores escolares y acompañar y motivar la gestión social y participación ciudadana. En segundo lugar, los establecimientos educativos que deberán registrar la población beneficiaria¹⁹ en el SIMAT, garantizar el fortalecimiento del PAE y conformar el Comité de Alimentación Escolar (CAE).

El CAE por su parte, constituye un escenario de participación ciudadana y de control social, que deberá ser liderado para su conformación por la Secretaría de Educación, participando de él: el/la manipuladora de alimentos, el rector de la institución, el personero o personera y un representante de los padres de familia. Este Comité deberá tener un acta de conformación que será enviada a la Secretaría de Educación y un plan de trabajo que incluya actividades para acompañar el desarrollo del PAE, para tal fin deberá reunirse cada dos meses. Otro espacio de participación son las Mesas Públicas diseñadas para dar seguimiento a la implementación del programa tanto en el ámbito regional, departamental, como municipal (COLOMBIA, 2013b). El control social, constituirá, el último eje en la modificación del modelo de operación del PAE en Colombia.

A modo de síntesis de este apartado se pueden señalar varios aspectos. De un lado, un contexto anárquico y complejo en la estructuración de la alimentación escolar²⁰, aunque inicialmente fue claro el papel del Estado en la financiación de ésta, las grandes fluctuaciones han llevado en varias ocasiones a su descentralización y recentralización en varios períodos de tiempo afectando el volumen de recursos y aumentando el nivel de intermediación. Así mismo, ha sido ambiguo el enfoque que ha tenido, pues en sus orígenes se ubicó como un proceso formativo en hábitos, en el trabajo colectivo mediante las granjas agrícolas, para posteriormente pasar a un problema nutricional y finalmente, en cabeza del MEN, transformarse en un problema de acceso

¹⁹Son criterios para la selección de población beneficiaria los siguientes: 1) población escolar rural, 2) población urbana comunidades étnicas, 3) población urbana víctima del conflicto armado 4) población urbana Sisben I y II.

²⁰ Esta anarquía y complejidad están dadas por los fuertes cambios que ha tenido el programa, su descentralización-recentralización-descentralización, la asignación de funciones en actores que no estaban en capacidad financiera, ni administrativa y en general la dispersión de las acciones y presupuestos en un sinnúmero de intermediarios. Sumado a los cambios en el enfoque que dan cuenta de una ausencia del propósito que el programa tiene y por lo tanto quien debería ser el directo responsable desde el Estado.

y permanencia al sistema educativo. Con esta visión como telón de fondo de la alimentación escolar se abre otro momento en el PAE: la descentralización.

3.1.1 Descentralización del PAE

Varios fueron los argumentos para iniciar y/o profundizar el proceso de descentralización desde el MEN hacia los territorios, sean estos departamentos, municipios o distritos. En su momento, el de mayor contundencia fue hacer un uso más eficiente de los recursos, por ejemplo, a través de la creación de una bolsa común, y con ello ampliar la cobertura del programa. Algunos datos sirven para ilustrar esta necesidad. Según cálculos de la FAO (2013), para el 2011 el PAE abarcaba los 1.122 municipios del país, aunque la cobertura en cupos de alimentación solo llegaba al 49%, equivalente a 4.076.822, siendo que el total de niños, niñas y adolescentes matriculados en el sistema público educativo corresponde en ese mismo año a 8.299.807 escolares. En 2015 y según el MEN el total de cupos en alimentación escolar fue de 4.073.708, donde fue necesaria una inversión de \$821.139 millones de pesos (REDACCIÓN NACIONAL, 2015)²¹.

Ahora bien, la descentralización del PAE se institucionaliza en Colombia mediante dos normas. De un lado, el Decreto presidencial 1852 del 16 de septiembre de 2015 y la Resolución del MEN 16432 del 2 de octubre del mismo año. Mediante el Decreto 1852, se reglamentan las diferentes normas relacionadas con el PAE, pero fundamentalmente, se definen competencias de los actores del programa, al tiempo que, son desarrollados los criterios para financiación del mismo, bien sea desde el orden nacional o desde las ETC. El documento se estructura dando cuenta de los diferentes elementos que irán a consolidar la descentralización. En consecuencia, el documento parte de formular un conjunto de definiciones, por ejemplo, qué es el PAE, quiénes son sus actores y cuáles las fuentes de financiamiento. Estas definiciones serán claves dada la corresponsabilidad entre el Estado, las ETC, las instituciones educativas, los operadores y la comunidad.

²¹Según noticia publicada en la página del Ministerio para el 2016 “la inversión conjunta de Gobierno nacional, Alcaldías y Gobernaciones en alimentación escolar fue de \$1,81 billones para entregar 5,7 millones de raciones de comida diarias. De estos recursos, el Gobierno nacional aportó \$989.000 millones”. Para ampliar información: <https://www.mineducacion.gov.co/portalsalaprensa/Noticias/363037:14-Secretarias-de-Educacion-gestionan-recursos-para-garantizar-alimentacion-escolar-hasta-fin-de-ano>.

Por su parte, en materia de fuentes de financiamiento define la creación de una bolsa común a donde deberán ir los recursos tanto nacionales, como de las entidades territoriales, para efectos de funcionar, de forma articulada, en la prestación del servicio de alimentación escolar. Estos recursos deberán ser invertidos, como lo indica este mismo documento, exclusivamente en los siguientes ítems: compra de alimentos, personal manipulador de alimentos, transporte, menaje, insumos e implementos de aseo, combustible, contratación del servicio, construcción y mejoramiento de la infraestructura, supervisión e interventoría (COLOMBIA, 2015c). A su vez, para que la descentralización sea una realidad se establecen una serie de responsabilidades dentro de la operación. Siguiendo los criterios definidos por el MEN, la ETC deberá priorizar las instituciones educativas para que posteriormente el rector de esta institución proceda a la focalización de niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Esta operación también implica, como se indicó páginas anteriores, la definición clara y concisa de una serie de funciones dentro de los actores del sistema. De forma específica, el MEN, sobre quien recae la principal función de rector de la política educativa, en materia de alimentación escolar y como competencias las siguientes: (a) establecer los lineamientos técnicos, jurídicos, operativos y financieros del PAE, (b) ofrecer asistencia técnica a los entes territoriales, (c) trasladar los fondos de la nación a los entes territoriales, (d) definir el sistema de monitoreo y seguimiento, (e) diseñar e implementar sistemas de información, (f) promover la participación de los entes territoriales (COLOMBIA, 2015d) .

A su vez, en cabeza de las ETC recaen las siguientes responsabilidades: (a) ejecutar el PAE basados en los lineamientos técnico-administrativos, (b) promover esquemas que posibiliten ampliar cobertura y mejorar la calidad de las minutas, (c) adelantar los procesos de contratación, (d) generar y organizar la información que permita identificar beneficiarios y realizar seguimiento, evaluación y control al PAE. Para esta acción de evaluación, el Decreto 1852 define realizar un seguimiento y monitorear aspectos administrativos, técnicos, financieros y operativos, labor que deberá ser ejecutada por el MEN. Así mismo, las entidades contratantes deberán destinar dentro de los recursos un monto para llevar a cabo la supervisión de los contratos a través de interventorías que realicen un seguimiento al correcto desarrollo del programa. Finalmente, los operadores deberán exponer, para efectos del seguimiento, en un lugar visible el número de contrato y las minutas servidas día a día (COLOMBIA, 2015c).

De forma complementaria, el MEN expidió la Resolución 16432 del 2 de octubre 2015 donde se establecen los lineamientos técnico-administrativos del PAE²² y, por tanto, desarrolla el Decreto 1852 de ese año. Vale destacar de este documento, entre otros aspectos, la distinción de las diferentes fuentes de financiación, identificando como origen de los recursos: el Sistema General de Participaciones (SGP), regalías, recursos propios, recursos del presupuesto general de la nación distribuidos anualmente por el MEN, otras fuentes de financiación del sector privado (cooperativas, ONG, cajas de compensación). Este conjunto de recursos, deben entrar a una bolsa común mediante la cual nación y entidades territoriales unen en un mismo fondo los recursos a destinar para la alimentación escolar. Este fondo o bolsa común funciona mediante los siguientes mecanismos:

- a) convenio interadministrativo entre entidad territorial certificada y entidades territoriales no certificadas dentro de la jurisdicción (por ejemplo: el departamento y los municipios no certificados del departamento) con dos fines. El primero, articular la operación para obtener otras fuentes de financiación. El segundo, trasladar los recursos de la nación para la operación del programa;
- b) acuerdo entre entidad territorial certificada y entidades territoriales no certificadas dentro de la jurisdicción donde se disponga del uso articulado de los recursos;
- c) cualquier otro mecanismo jurídico en concordancia con los lineamientos político-administrativos (COLOMBIA, 2015d).

Sumado a estos mecanismos, el MEN contrató los servicios de la Universidad de Antioquia desde el año 2013 para que realizase un acompañamiento técnico, administrativo y jurídico para fortalecer las capacidades institucionales de las entidades territoriales en la ejecución del PAE²³ al tiempo que debía brindar apoyo técnico al MEN para la supervisión de los contratos ejecutados en el marco de la implementación del programa. De forma previa, también la Universidad Nacional en el año 2012 había sido contratada para realizar un estudio sobre ciclos

²² Los lineamientos técnico-administrativos es un documento de 156 páginas que contiene el marco jurídico y normativo de la alimentación en Colombia, las fuentes de financiación, establece responsabilidades, competencias, mecanismos de monitoreo, control e interventoría e incluye dentro de sus parámetros la gestión social dentro de la que se incluye un componente en inclusión y desarrollo social que orienta el tema de compras a los productores locales.

²³ Entre algunas de las recomendaciones de esta entidad estaba “Promover las compras públicas y privadas con recursos públicos a productores y comercializadores locales como herramienta para generación de empleo y para dinamizar la economía regional” (COLOMBIA, 2013a)

de menú regionales para que de esta forma los operadores ajusten, según las costumbres y la cultura alimentaria en cada región, los menús que deben ser servidos en las escuelas (UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA, 2013).

Finalmente, la descentralización aún parcial del PAE, pues solo tienen autonomía para ejecutar los recursos las entidades territoriales que han sido certificadas por el MEN, es decir, los 32 departamentos, la capital del país y 62 municipios más, ha llevado como consecuencia realizar un mejor seguimiento y control al programa desde el Ministerio, identificando incluso casos de corrupción y deficiencias en infraestructura (del restaurante, potabilidad del agua, entre otros). Esta evaluación es realizada a cada 3 meses con visitas a los establecimientos educativos, donde se identifican debilidades, se sugieren acciones de mejora y finalmente se realiza una calificación de la prestación del servicio en un rango de uno a tres: 1) condición crítica del servicio (60 puntos), 2) condición regular del servicio (entre 61 y 79 puntos) y 3) condiciones adecuadas del servicio (entre 80 y 100 puntos) (COLOMBIA, 2017b).

3.1.2 PAE y compras públicas para la agricultura campesina, familiar y comunitaria

Estudios y algunos de los entrevistados coinciden en indicar que en Colombia el proceso de compra directa a los productores ha fracasado, como se expresa en las siguientes citas:

[...] nosotros en el Ministerio hemos tenido algunos intentos de establecer mecanismos de compras públicas que no fueron exitosos, sobre todo, lo que yo pude indagar es que tenía que ver con técnicos que entraban al tema e intentaban encontrar un mecanismo y en la práctica encontraban dificultades, nosotros ahora en el marco de los acuerdos tenemos una, digamos, aparece explícitamente el tema de compras públicas y en ese sentido lo estamos abordando (ENTREVISTA 20C, marzo 2017).

En la práctica, las compras públicas enfocadas al sector rural en el Estado colombiano no han tenido buen éxito, sin embargo, existen algunos casos de experiencias muy positivas en donde la intervención de todos los actores involucrados en el proceso ha demostrado el avance en las compras públicas dirigidas a las economías locales, tal es el caso del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA), de la Gobernación de Antioquia (FAO, 2013, p. 91)

Desde el Estado son pocas las iniciativas en esta materia y ha predominado una visión de no intervenir en procesos de comercialización de los productos de los campesinos, bajo el argumento de no crear distorsiones en los mercados (FAO, 2013). Aun en estas condiciones, se

pueden mencionar dos estrategias que han intentado posicionar las compras directas a los campesinos en el PAE.

La primera, en el ámbito nacional, desde la dirección de abastecimiento en el ICBF, conocida como “estrategia de compras locales” (COLOMBIA, 2017a). Fue así como en cabeza del ICBF durante el año 2012²⁴ es creada esta estrategia que consistía, fundamentalmente, en la adquisición de bienes y servicios en el entorno local, sugiriendo a los operadores en sus contratos una compra mínima del 10% de estos bienes y servicios en el municipio, favoreciendo y dinamizando de esta forma las economías municipales y/o regionales y la inclusión económica de los productores y emprendedores del territorio (Entrevista 17C). Esta sugerencia en el contrato aplicaba para todos los programas del ICBF, incluyendo alimentación escolar, dado que para esta época aún se encontraba bajo su responsabilidad el PAE.

Aunque la estrategia incluía bienes y servicios para los diferentes programas que operaba el ICBF, en el caso de la alimentación escolar éste se concentró en, de un lado, conocer la demanda de alimentos del ICBF y establecer un valor para esta demanda; de otro lado, conocer la oferta de la región y los alimentos en que ésta tiene una producción arraigada. El papel del ICBF, por lo tanto, es de facilitar el encuentro entre operadores y productores a través de la realización de ruedas de negocios cuyo resultado son los acuerdos de compra. Estas ruedas o encuentros son realizados año a año en cada territorio desde el 2012. Esta dinámica se mantiene en la actualidad y se ha ido reforzando acercando cada vez más actores.

La segunda, en el ámbito internacional, operó bajo la influencia de la cooperación internacional y como efecto del proyecto “Fortaleciendo los Programas de Alimentación Escolar en el marco de la Iniciativa América Latina Sin Hambre 2025” también enunciado como el proyecto GCP/RLA/180/BRA²⁵ (FAO, 2009). Bajo esta iniciativa fueron desarrollados, desde el año 2012, seminarios de sensibilización e intercambios técnicos y la elaboración de un informe nacional sobre alimentación escolar. Esta intervención se articuló luego a los proyectos piloto de

²⁴ Previo al establecimiento de la estrategia fueron realizados dos pilotos de compras locales en los departamentos de Boyacá y Tolima. En ambos se realizaba la distribución de arroz, azúcar y aceite. En el segundo departamento, se realizó el primer piloto de compras directas a los campesinos que evidenció la necesidad en la obligación contractual del operador en la adquisición de productos locales (Entrevista 22C).

²⁵ Es un compromiso adquirido por los gobiernos de la región en Guatemala en 2005, cuyos ejes se articulan a su vez con los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En concreto, la FAO a partir del 2010 con fondos del Brasil financia proyectos asociados a esta iniciativa, siendo alimentación escolar uno de los componentes.

compras públicas en los departamentos de Nariño y Antioquia²⁶. De esta forma, estas compras empiezan a operar desde los territorios que fueron escogidos como experiencia para conocer, implementar y desarrollar un modelo de compras públicas, no solo en la alimentación escolar, pues el proyecto incluía, el suministro de alimentos en los programas del ICBF, en hospitales y cárceles también.

Este proyecto, ejecutado entre 2015 y 2016, consistió en identificar e intervenir las posibles debilidades que podían enfrentar las Organizaciones de la Agricultura Familiar (OAF) para llegar acceder a los mercados institucionales. Según la sistematización, la intervención se centró en dos ejes. De un lado, en relación a las OAF en tres componentes: el productivo, de comercialización y el socio-empresarial. De otro lado, en lo concerniente al marco institucional, explorando el marco legal que posibilita las compras públicas, los espacios de participación y promoviendo la articulación interinstitucional (FAO; PMA, 2016). Finalmente, esta sistematización describe los diferentes modelos mediante los cuales las OAF lograron alcanzar el mercado institucional y proveer alimentos como frijol, arroz, frutas y hortalizas a la alimentación escolar en los municipios de Cáceres, Carmen de Viboral, Córdoba, Granada y Samaniego.

Paralelo al proceso que desarrollaban ICBF y FAO-PMA, el MEN acogió en 2015 en sus lineamientos técnico-administrativos del PAE, la promoción de las compras locales como estrategia de inclusión social, instrumento que institucionaliza las compras a la agricultura familiar²⁷ en el PAE. A través de estos lineamientos, el MEN estableció para el operador la compra de por lo menos 20% de productos y/o servicios a pequeños y/o medianos productores y/o comercializadores. A su vez, mediante este documento, se define la compra local como “[...]incentivar la compra de los alimentos que son producidos localmente, por organizaciones pequeñas y/o que son lideradas por campesinos en la región, con el fin de promover el desarrollo rural y de alimentos autóctonos[...]” (COLOMBIA, 2015d, p. 94). Para realizar un control a esta

²⁶Fueron seleccionados para realizar los pilotos los municipios de Samaniego y Córdoba en Nariño y Carmen de Viboral, Cáceres y Granada en Antioquia.

²⁷Aunque no es parte de la discusión del contexto es importante mencionar que no obstante el modelo brasilero fue exportado para Colombia este no fue acogido en la forma que se esperaba pues, uno de los principios que rigen las compras públicas para agricultura familiar en los PAE es la pérdida del intermediario entre el productor y el programa institucional, a diferencia de esto, en Colombia se mantiene el operador como atravesador entre el Estado y el agricultor.

compra, el MEN definió un formato de seguimiento²⁸ mensual a las compras locales, reporte que debe ser presentado por el operador en conjunto con los soportes a las ETC.

Sin embargo, las compras locales no se agotan en el escenario de la alimentación escolar. Según datos suministrados por la Unidad Especial de Organizaciones Solidarias (UAEOS) del Ministerio de Trabajo, el propósito es articular tanto la oferta como la demanda mediante los encuentros y ruedas de negocios de las cuales participan las secretarías de educación departamentales y municipales, de un lado, para conocer la oferta de alimentos del municipio e incluirlos en las minutas patrón; de otro lado, para realizar compras agregadas sumando las diferentes secretarías de los departamentos. Por lo tanto, las compras a la agricultura familiar se circunscriben a un ámbito departamental y/o municipal, aunque su dinámica obedece a una lógica de articulación interinstitucional para la compra de alimentos a los agricultores.

Más allá de la lógica nacional, las compras públicas o compras locales, como es llamado en Colombia, se materializan en un escenario: el local. Es así como, desde los programas de alimentación escolar se promovió la descentralización en las entidades territoriales certificadas, de las cuales sesenta son municipios y, como la misma resolución del MEN lo define, las compras públicas incentivan principalmente la compra en el entorno más próximo y pequeño, es decir, primero el municipio, luego la región y finalmente el departamento. En este sentido, es de interés describir el curso que tuvo la alimentación escolar en Granada-Antioquia, municipio que se constituyó en espacio piloto de las compras públicas en Colombia y el primero que consiguió que una asociación de campesinos y campesinas suministrara la alimentación escolar, incluyendo entre sus productos, los mismos que ellos cultivaron de forma ecológica en sus parcelas.

Para finalizar este apartado se sintetizan las principales características de la alimentación escolar en relación a las compras públicas para la agricultura campesina en el cuadro 3. En términos generales, se puede expresar que en el contexto colombiano persiste la licitación pública mediante la figura del operador del programa, a su vez, la descentralización es aún parcial debido a los requerimientos técnicos de las entidades certificadas donde el programa ha hecho énfasis en el departamento y a través de éste descentralizar en municipios y las compras a los campesinos, aunque descentralizadas en los municipios, son realizadas por el operador del PAE y no por la alcaldía directamente.

²⁸Este formato demanda del operador la siguiente información en el campo de los productos adquiridos: 1) ítem adquirido, 2) grupo de alimento al que pertenece, 3) indicar si es autóctono o no, 4) unidad de medida (kilo, unidad, etc.), 5) cantidad total mensual, 6) nombre de la asociación o cooperativa que provee.

Cuadro 3. Características del proceso de adquisición de alimentos a campesinos en la alimentación escolar de Colombia

Entidad responsable	Proceso licitatorio	Grado de descentralización	Cobertura del PAE	Compras a los campesinos/agricultores familiares	% de compra mínimo
MEN	Si. Vía contratación del operador PAE. Ley 80 de 1993. Ley de contratación pública.	Descentralizado parcial. 96 ETC: capital del país, 32 departamentos y algunos municipios.	Focalizada en población escolar de baja renta y de educación básica primaria.	Son realizadas por el operador del programa. Se promueven cooperativas como operadores.	20%

Fuente: Elaboración propia

3.2 ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN GRANADA (ANTIOQUIA)

En el municipio de Granada, departamento de Antioquia, opera el programa de alimentación escolar de forma centralizada²⁹ desde el año 2007. Al ser centralizado, la Gobernación de Antioquia realizaba una contrapartida, de forma tal que, los recursos pasaban por varios intermediarios antes de llegar al municipio. Era así como esta entidad departamental le transfería recursos a la Universidad de Antioquia, ésta a su vez contrataba los servicios de una empresa privada³⁰ (JL/Noé Rodríguez) mediante licitación pública y éste a su vez aplicaba los recursos al municipio. El municipio, por su parte, en aras de complementar y mejorar la alimentación, realizaba convenios de asociación con el sector cooperativo, para de esta forma, proveer una minuta mejorada y para todo el alumnado³¹.

Hasta ese momento el restaurante escolar funcionaba de la siguiente forma. En la zona rural el total de alumnos accedían al almuerzo (sopa, energético y/o tubérculo, arroz, ensalada, proteína, jugo) elaborado *in situ* en el curso de la jornada escolar. En la zona urbana, los estudiantes accedían a una minuta industrializada (panificado, lácteo, fruta) suministrada en la mañana o en la tarde, según la jornada escolar. Solo en el caso rural eran necesarios acondicionamientos especiales para la preparación de los almuerzos, mientras que, en la zona

²⁹En Colombia la alimentación escolar funciona de forma descentralizada en Entidades Territoriales Certificadas (caso Antioquia) y centralizada en Entidades Territoriales no certificadas. Los municipios por su parte pueden ejecutar el PAE directamente o a través de convenio de asociación para que otras entidades presten el servicio.

³⁰En una de las entrevistas se menciona cómo el operador JL está en investigación por corrupción y quien quedara debiendo nueve millones de pesos a Asocomunal por operación del PAE.

³¹A diferencia de lo que sucede en el país, donde el PAE es focalizado, en Granada la cobertura es universal, y en la zona rural se suministra almuerzo a todos los estudiantes y en la zona urbana refrigerio.

urbana los alimentos son distribuidos directamente sin preparación *in situ*. En algunos casos eran utilizados alimentos de las huertas escolares que venían en funcionamiento desde el 2005. Aunque esta última estrategia no tuvo acogida y continuidad en el tiempo (ENTREVISTA 2C, enero 2017; ENTREVISTA 6C, enero de 2017).

A su vez, el proceso de adquisición de alimentos directamente en las veredas, es decir, a los campesinos, empezó entre el 2007 y el 2008, mediante una iniciativa de la alcaldía municipal para fortalecer las Juntas de Acción Comunal (JAC). Aunque ésta no prosperó en su momento, la idea fue retomada en el 2013 momento para el cual las JAC, mediante convenio interadministrativo con la alcaldía, entraron a operar directamente el restaurante escolar³². De esta forma, la Asociación de Juntas de Acción Comunal (Asojuntas) recibía el dinero desde el operador que ganó la licitación. Por su parte Asojuntas realizaba pequeños contratos con cada JAC, de aproximadamente ciento treinta/ ciento cuarenta millones de pesos, quien ejecutaba el recurso directamente en la vereda. Al tener una mayor autonomía sobre el aporte, los alimentos que eran producidos en las veredas como frutas, verduras, frijol, panela y huevos, entre otros, eran comprados directamente a los productores locales, muchos de ellos mujeres, que habían sido beneficiadas con proyectos productivos de la Gobernación de Antioquia o de entidades de cooperación internacional³³ (ENTREVISTA 1C, enero de 2017; ENTREVISTA 16C, febrero 2017).

Ahora bien, una descripción más amplia del número de alumnos puede ser detallada en la tabla 3. En ésta se observa que el número de alumnos más o menos fluctúa entre 1.459 y 1.592 estudiantes entre el 2012 y el 2016. Recordemos que en el caso de Granada la alimentación escolar es suministrada a todos los estudiantes y por lo tanto no está focalizada en las personas de más bajos ingresos como sí sucede en el resto del país. Por su parte, los recursos transferidos por la Gerencia de Maná³⁴ se obtuvieron sólo a partir del año 2014 y donde se observa una

³²Las JAC también hacían un aporte con la preparación de los alimentos, la compra del jabón. Estas organizaciones de cada vereda debían presentar un informe mensual con la ejecución de los recursos y el comité de padres ejercía el control social a esta ejecución.

³³Varios proyectos ya estaban en curso para este momento: (1) Proyecto Siempre, de la Secretaria de Equidad de Género, (2) estudio de abastecimiento dentro del cual se incluían las compras institucionales, en convenio FAO-MANÁ, (3) Escuelas de Campo (ECAS) de la Secretaria de Agricultura de la Gobernación de Antioquia (ENTREVISTA 2C, enero 2017; ENTREVISTA 18C, febrero 2017).

³⁴La Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional Maná es una dependencia de la Gobernación de Antioquia, principal responsable por la ejecución de la política pública departamental en SAN. Dentro de sus principales acciones desarrolla proyectos asociados a la ejecución y cofinanciación del PAE, Centros de Recuperación Nutricional y Proyectos Pedagógicos y/o Productivos (COLOMBIA, 2018).

transferencia importante de dinero en 2015. No fue posible estimar un valor de compras públicas a los campesinos debido a la ausencia de un registro específico en el PAE, aunque, se espera que a partir del año 2017 se logre una sistematización de esta información dado que el operador a partir de esta vigencia deberá demostrar la compra mínima local del 20% y donde se debe discriminar por producto y cantidad. Finalmente se calcula que en este período participaron de las ventas para la alimentación escolar entre 50 y 60 agricultores por año.

Tabla 1 - Cupos escolares, recursos transferidos, agricultores participantes PAE Granada-Antioquia

Año/Ítem	Cupos escolares ³⁵	Recursos transferidos PAE (en pesos colombianos) ³⁶	% de compras campesinos	No. De campesinos participantes ³⁷
2012	1.459	N/D ³⁸	N/D	60
2013	1.725	N/D	N/D	60
2014	1.750	333.315.540	N/D	60
2015	1.713	540.260.000	N/D	50
2016	1.592	166.536.216	N/D	0

Fuente: Elaboración propia con base en (COLOMBIA, 2017c; FAO, 2013; FAO; PMA, 2016) y datos de la investigación (2017)

En el marco de esta dinámica, durante el 2014 se presenta una fuerte discusión entre la administración municipal de Granada y la gerencia Maná de la Gobernación de Antioquia, esta última, encargada de realizar el seguimiento al PAE en el municipio. El motivo del disenso, las marcas que eran exigidas desde la gerencia en el PAE municipal y motivo por el cual no era posible incluir los alimentos de los campesinos de Granada. La discusión por las marcas no es de subestimar, dado que, es a partir de esta limitante que la FAO decide revalorizar la marca “cosechas del campo” para embalar algunos de los productos de los campesinos de Granada, como fue el caso del frijol cargamanto de Asgran³⁹.

Sin embargo, un cambio importante se da a partir del año 2015, bajo el liderazgo del alcalde y la secretaria de gobierno. Ambos, de la mano de varios técnicos agropecuarios,

³⁵ GERENCIA MANÁ. **Cupos, censo escolar y contratos municipio de Granada 2012-2016**, 2017

³⁶ FAO. **Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio nacional de Colombia**. Bogotá: Proyecto GCP/RLA/180/BRA. MRE, ABC, MEC, FNDE, 2013. FAO; PMA. **Sistematización Articulación de la Agricultura Familiar con las cadenas de abastecimiento de alimentos a los programas institucionales en Colombia**. Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2016.

³⁷ Estimativo con base en entrevistas.

³⁸ Sin datos disponibles.

³⁹ Según varios de los entrevistados fueron recurrentes las reclamaciones de Maná sobre los huevos, la panela y el frijol, al no usar las marcas que estaban establecidas en el PAE.

zootecnistas y contadores, contribuyeron en el fortalecimiento productivo-administrativo de los campesinos para que lograran participar con sus productos en la alimentación escolar. A mediados de este año, le es solicitado al municipio retirar de la prestación del servicio de alimentación escolar a las JAC, pues éstas no tienen por razón social esta actividad económica⁴⁰, de esta forma, la gestión pasó a Adepag⁴¹ quien asumirá la operación del PAE en el municipio.

A diferencia de este funcionamiento, donde las JAC compraban en las veredas algunos de los alimentos que eran producidos localmente, Adepag centralizó la compra en el casco urbano y desde allí distribuía a las instituciones educativas rurales y urbanas. Para iniciar la operación esta Asociación recibe un aporte de veinte millones de pesos (\$20.000.000, aproximadamente USD 6.700) de Asojuntas, como fondo inicial, con el cual debe funcionar el suministro de alimentos los primeros meses, en tanto es firmado el convenio interadministrativo entre la gobernación y la alcaldía. Ahora bien, una de las ventajas de Granada es su producción diversificada de frutas y hortalizas, en función de sus pisos térmicos, como se observa en el cuadro 4, lo cual le permitió a Adepag, tanto producir para abastecer, como comprar de otros productores rurales del municipio. Otros alimentos como granos, arroz, aceite, entre otros, eran adquiridos a un comerciante mayorista de Granada localizado en Medellín.

Este proceso también fue fortalecido mediante capacitaciones ofertadas por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) para elaborar y proveer todos los panificados demandados en la minuta industrializada (ver cuadro 4, panificados). Labor que fue liderada por varias mujeres cabeza de hogar. Estas mujeres también contaron con el apoyo de la alcaldía, al entregar un espacio en comodato y con el Departamento para la Prosperidad Social (DPS) que financió las primeras producciones. Al tiempo que esto ocurría, la producción agroindustrial también se cualificaba, consiguiendo, por ejemplo, acercar productores de mora ecológica con los productores de lácteos para preparar yogurt de frutas.

Cuadro 4. Géneros alimenticios comprados y/o elaborados localmente en Granada

Géneros alimenticios/año	2012	2013	2014	2015	2016
Jugos/frutas/pulpas	Frutas de cosecha por vereda (mora,	Frutas de cosecha por vereda (mora,	Frutas de cosecha por vereda (mora,	Frutas de cosecha (mora, tomate,	Frutas de cosecha (mora, tomate,

⁴⁰ Parte de los argumentos que tuvo el gobierno nacional para retirar las JAC, aunque no es el caso de Granada, fue rebatir el abuso de la figura jurídica de contratación directa mediante el uso de entidades sin ánimo de lucro (COLOMBIA, 2016b).

⁴¹ Asociación de Pequeños Productores de Granada, asociación de productores agroecológicos.

Géneros alimenticios/año	2012	2013	2014	2015	2016
	naranja, mandarina, guayaba, limón) y jugos	naranja, mandarina, guayaba) y jugos	naranja, mandarina, guayaba) y jugos	naranja, mandarina, guayaba, guanábana, banano, limón) y jugos	naranja, mandarina, guayaba, guanábana, banano, limón) y jugos
Hortalizas	Tomate, guineo, yuca, repollo, arveja, zanahoria, acelgas, papa dulce, ahuyama	Tomate, guineo, yuca, repollo, arveja, zanahoria, acelgas, papa dulce, ahuyama	Tomate, guineo, yuca, repollo, arveja, zanahoria, acelgas, papa dulce, ahuyama	Tomate, guineo, yuca, repollo, arveja, zanahoria, acelgas, papa dulce, ahuyama	Tomate, guineo, yuca, repollo, arveja, zanahoria, acelgas, papa dulce, ahuyama
Panificados	Sin producción.	Sin producción.	Sin producción.	Almojobanas, Palo hojaldrado de queso, pan mantequilla, croissant de queso, pandebono.	Almojobanas, Palo hojaldrado de queso, pan mantequilla, croissant de queso, pandebono.
Lácteos	Sin producción.	Había producción. Sin compra institucional	Había producción. Sin compra institucional	Había producción. Sin compra institucional	Avena, kumis, leche saborizada, leche entera
Frijol	Producción. Sin compra institucional	Producción. Sin compra institucional	Marca cosechas del campo ⁴² .	Marca Cosechas del campo	Marca Cosechas del campo

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas y minuta Maná.

La operación del programa a cargo de Adepag funcionó entre mediados de 2015 y mediados de 2016 donde es iniciado el proceso de descentralización por el MEN. De forma casi paralela, entre mayo y abril de 2015, llega al municipio de Granada el proyecto FAO (GCP/RLA/180/BRA), articulado en el país, a través del proyecto “Abriendo mercados para la agricultura familiar en Colombia” (OSRO/COL/403/BRA). Este proyecto se materializó mediante asistencia técnica a los agricultores, de forma específica, en la planeación de la siembra y establecimiento de costos de producción; sensibilizando las instituciones para afianzar las compras institucionales; y de forma destacada, incluyendo productos en el PAE de los campesinos de Granada con la marca “cosechas del campo” para una cualificación de la comercialización.

⁴²Cosechas es una marca compartida entre MANÁ y FAO para apadrinar productos de los campesinos y que son suministrados en la alimentación escolar. Forman parte de las marcas aptas para el programa.

Desde mediados del 2016 la operación del programa es realizada por la cooperativa financiera COOGRANADA, quien a través de la Red Gransol⁴³ adquiere alimentos de asociaciones de productores de Granada, intentando al máximo, comprar la mayor cantidad de productos en el municipio, incluso granos y abarrotos, para aquellos que no son producidos en el ámbito local, adquirirlos en la región, y luego en el departamento. Esta cooperativa además realiza acompañamiento técnico a los productores, los asesora en temas de planificación y mejora de la producción, comercio justo y prácticas de ahorro y solidarias.

3.3 MAPEO DE ACTORES PAE GRANADA

Cuando se habla de institucionalidad para la ruralidad en Colombia es difícil no hacer referencia a su debilidad y paquidermia (MACHADO, 2015). Esta debilidad se manifestó y manifiesta con el desmonte gradual de las organizaciones del Estado que desarrollaban actividades en los escenarios rurales o la privatización de los mismos como sucedió con la asistencia técnica y extensión rural (LUGO, 2009). A su vez, con la alta participación e incidencia de la cooperación internacional, con especial énfasis, a partir del proceso de construcción de paz, el Estado acaba por delegar y aplazar, cada vez más, su función en la dirección y ejecución de las políticas públicas en estos escenarios.

En estas condiciones, el proceso de compras públicas entró a desafiar, no solo la pérdida de esta institucionalidad rural, sino también, una amplia modificación del formato de los programas sociales, de forma específica, los asociados a la seguridad alimentaria, tal como sucedió con alimentación escolar; al mismo tiempo, incentivó en los actores municipales asumir una posición para transformar las compras públicas, en compras locales y a campesinos.

De esta forma, un mapeo de actores constituye una herramienta clave de los programas públicos al posibilitar identificar quiénes son los actores y agentes involucrados en un problema público, así como, sus niveles de actuación. Como se observará en ilustración 4 la clasificación se realizó, según figuras geométricas, en actores institucionales, sociales o agentes económicos; y su ámbito de actuación, según colores. El orden en la explicación a continuación sigue la lógica del

⁴³Es una red intersectorial que busca construir un tejido entre las organizaciones que hacen parte: AMUCIC, Crecer, Asoagricultores, Asogran, Amuc y Construgranada. Esta red es apoyada por la alcaldía municipal y la cooperativa Creafam. Cuenta con una comercializadora de los productos de sus asociados, ubicada en el municipio de Granada (COOGRANADA, 2017).

indicador de centralidad en la red. En consecuencia, se presentarán los actores institucionales, seguido de los sociales, para finalmente concluir con los agentes económicos.

3.3.1 Actores institucionales

La alcaldía municipal 2012-2015⁴⁴ es el actor protagónico de las compras locales (ver ilustración 4). Con el mayor nivel de centralidad en la red (70%)⁴⁵. Su mayor nivel de conectividad está asociado a las múltiples funciones que cumplió, tales como: supervisor del contrato con el operador a través de la secretaría de gobierno, promotor de las compras públicas en Granada, fortalecimiento contable y jurídico a las organizaciones de agricultores, como gestor de recursos con otros actores, como cooperativas, entre otras.

La cooperación internacional constituye un segundo actor institucional central dentro de la red⁴⁶. Dentro de esta cooperación se destaca FAO con un nivel de centralidad de 65,5%, solo superado por la alcaldía municipal. En Granada, este actor se caracterizó por desarrollar dos funciones de forma simultánea. La primera, técnico-política, brindando acompañamiento técnico a las organizaciones de campesinos y a los funcionarios públicos para crear espacios de participación y decisión en la gestión de las compras públicas. La segunda, de cabildeo político y sensibilización institucional, dando legitimidad a la marca cosechas del campo y liderando la flexibilización de algunos de los criterios del lineamiento técnico del programa.

De la ficha técnica, la gestiona ante la gerencia de mana para que aceptaran esta marca cosechas del campo dentro del PAE y la aceptación del PAE dentro, de la aceptación del PAE de esta marca dentro de las marcas establecidas para abastecer el programa, entonces todo este proceso se hizo a través de un grupo de profesionales que contrato el proyecto de embajada de Brasil, FAO y PMA (ENTREVISTA 7C, enero 2017).

[...] empezamos otro proyecto con FAO Brasil, ellos nos colaboran mucho con, me di cuenta que ellos colaboraron mucho con la comercialización, ese muchacho, el que

⁴⁴ Para efectos analíticos se separó la alcaldía según los dos períodos de gobierno municipal, es decir, entre 2012-2015 y 2016-2019, para dar cuenta de los cambios que enfrentó el programa en estas dos etapas. De hecho y como veremos en los indicadores de centralidad en el siguiente período de gobierno la alcaldía pierde nivel de importancia pasando de 70% a 60% en el indicador de centralidad.

⁴⁵ Como se expresó en el capítulo teórico-metodológico de esta disertación (ver cuadro 2), la centralidad es un indicador que arroja el software Ucinet, mide el grado de conectividad de un actor y por lo tanto su capacidad de incidencia en la red con base en sus relaciones, este valor es multiplicado por 100 para ser presentado en términos porcentuales. Los valores que arroja Ucinet para todos los nodos son presentados en el anexo 1 de esta disertación.

⁴⁶ Cabe anotar que la FAO es una entidad internacional asociado al sistema de Naciones Unidas, con amplia trayectoria en el país desde la década de 1950 y con oficina en Colombia desde 1973. Aunque no es un actor público en sí, ha entrado a suplir las funciones del Estado, como se evidencia en las citas de los entrevistados.

procesaba el frijol, le ponía pues el valor agregado con el empaque, de ahí creo que fue que salió la marca cosechas del campo y es algo que le da una presentación muy bonita al frijol (ENTREVISTA 3C, enero 2017).

Pero, hemos venido trabajando de la mano sin que medie un documento formal y ¿por qué trabajamos de la mano con la FAO? Porque necesitamos que una entidad independientemente del marco político como legal, independientemente del gobierno que esté de turno en cada uno de nuestros departamentos nos apoye en la tramitación de una política pública, enfocada, primero al fortalecimiento de la agricultura familiar y segundo a fortalecer... la compra local de alimentos [...] (ENTREVISTA 22C, octubre 2017).

Por la similitud de porcentajes, se ha agrupado en un primer bloque de centralidad: Unidad Municipal de Asistencia Técnica Agropecuaria (UMATA)⁴⁷ (65%), Concejo municipal (60%) y la oficina de complementación alimentaria (57,5%). En este sentido, la UMATA desarrolló todo el proceso de capacitación y asistencia técnica con los productores para que pudieran dar cuenta de la producción, por ejemplo, a través de la siembra planificada. Su nivel de centralidad se explica por el papel activo en el proceso de compras públicas y por el nivel de relevancia de la asistencia técnica para garantizar la producción. Por su parte, el Concejo municipal fue el ente encargado de autorizar la contrapartida presupuestal para el PAE y ejercer control político en la ejecución de las acciones. Finalmente, la oficina de complementación alimentaria, fue la encargada directa del seguimiento a la entrega de alimentos (revisión de calidad, verificación de marcas, satisfacción de los beneficiarios).

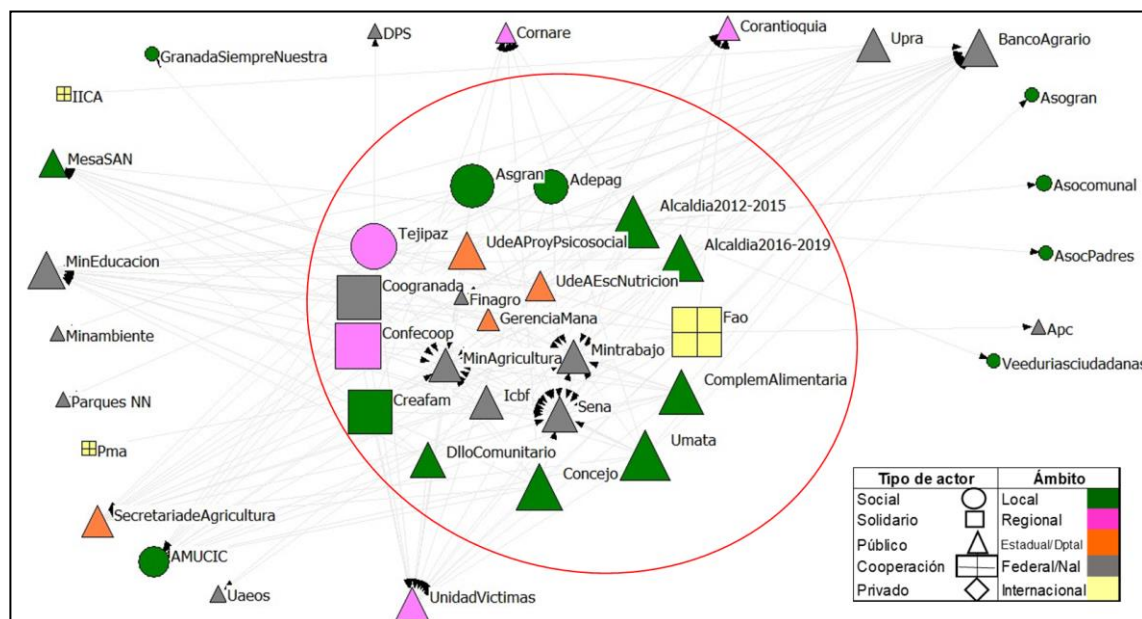
En un segundo bloque de centralidad, se agrupan el programa trabajo social de la Universidad de Antioquia⁴⁸ (UdeAProyPsicosocial) (42,5%) y la oficina de desarrollo comunitario de la alcaldía municipal (40%). A través del programa de trabajo social la UdeA desarrolla, en conjunto con la alcaldía y las cooperativas del municipio, el proyecto de atención psicosocial en el área urbana y rural, el cual se propuso entre algunos de sus objetivos la recuperación del tejido social y las relaciones intervecinales mediante proyectos productivos. Por su parte, la oficina de desarrollo comunitario realiza todo el proceso de fortalecimiento

⁴⁷ Aunque legalmente las UMATAs no existen según la ley 607 de 2000 y oficialmente en el municipio funciona la Oficina de desarrollo económico y ambiental adscrita a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Económico, se quiso dejar bajo este nombre porque es de esta forma como los campesinos y en general los actores municipales se refieren a ella.

⁴⁸ La Universidad de Antioquia es la principal universidad pública departamental de Antioquia, financiada con recursos departamentales. Cuenta con sedes en las 9 regiones del departamento, que incluye una en el Oriente Antioqueño. En el municipio de Granada participa desde el programa de prácticas del Departamento de Trabajo Social de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas. En el ámbito departamental, la Escuela de Nutrición y Dietética asesora al gobierno departamental en la política de SAN.

organizativo en las veredas en las JAC que fueron el punto de surgimiento de las compras públicas en el municipio.

Ilustración 4. Mapeo de actores PAE Granada



Fuente: Elaboración propia mediante Netdraw (BORGATTI; EVERETT; FREEMAN, 2002)

Un tercer bloque de centralidad lo constituyen el ICBF (35%) y el programa de nutrición y dietética de la UdeA (UdeA Esc Nutrición) (30%). En el caso del ICBF, hasta el año 2012 operó el PAE, en 2013 acompaña todo el proceso de transición hacia el MEN y a partir del 2014 creó al interior de la dirección de abastecimiento el equipo de compras locales, orientado fundamentalmente a los programas de primera infancia. A su vez, el programa de nutrición y dietética desarrolla procesos educativos en hábitos alimentarios y estilos de vida saludables, fueron operadores del programa entre el 2012 y el 2013 y en el 2015 fueron interventores en todo el país del PAE. Sumado a ello han realizado tres grandes investigaciones: perfil alimentario y nutricional de Antioquia (2004) y Medellín (2010) y el impacto nutricional del complemento alimentario.

Un último nivel de centralidad está caracterizado por la gerencia de Maná (17,5%) quien ejerce tres roles de forma simultánea. En primer lugar, es cofinanciador del PAE, para este fin generalmente son realizados dos convenios interadministrativos, un primero entre el MEN y la Gerencia de Maná, seguido de un segundo convenio alcaldía-Gerencia Maná. En segundo lugar,

es delegado por el MEN para ejercer control y vigilancia en la ejecución del programa, generalmente, realizado mediante la contratación de interventorías externas en varias ocasiones ejecutada por la Universidad de Antioquia. En tercer lugar, establece los lineamientos técnicos, nutricionales y financieros para el funcionamiento del programa, en este sentido también brinda asistencia técnica para el cumplimiento de los mismos.

De forma indirecta otros actores tienen incidencia en el campo de la alimentación escolar. En el ámbito nacional podemos mencionar el SENA, Minagricultura y Mintrabajo. Por ejemplo, en el caso del SENA ha participado de forma puntual en la capacitación en manipulación de alimentos, en la creación de pequeñas agroindustrias para la transformación de alimentos, cursos de cooperativismo y finalmente en la formación de técnicos agrícolas que, articulados a los programas del municipio, ayudaron en la consolidación de las compras públicas. Por su parte, Minagricultura, mediante convocatoria por proyectos (pacto agrario, oportunidades rurales, etc.), financiaron maquinaria y/o asistencia técnica a los productores. Mintrabajo participa a través de UAEOS quien brinda asistencia técnica al sector cooperativo para su consolidación y fortalecimiento. En la actualidad, esta entidad, en coordinación con el ICBF y el MEN, articula la demanda pública de alimentos con la oferta de las organizaciones de productores en varios departamentos⁴⁹.

Para finalizar, el Fondo de Financiamiento del Sector Agropecuario (FINAGRO) quien a través del Banco Agrario financia las distintas actividades del sector agropecuario (producción, transformación, comercialización, asistencia, etc) mediante créditos blandos. Cuenta con tres programas especiales para financiar públicos específicos y/o pequeños productores: la Línea Especial de Crédito sector ganadero, crédito asociativo que aplica para asociaciones y cooperativas y una tercera línea para víctimas y/o personas reinsertadas o que ejecuten proyectos de desarrollo alternativo. Desde este fondo y asociado a las compras públicas en el año 2014, mediante el programa oportunidades rurales, fueron financiados dos proyectos productivos ejecutados por las JAC en caña y mora.

⁴⁹ Según el documento de planeación estratégica de esta Unidad, ésta es la responsable por los departamentos de La Guajira, Sucre, Norte de Santander, Tolima y Caquetá. Por su parte, FAO lidera en los departamentos de Meta, Boyacá, Cundinamarca, Bogotá, Tolima, Nariño y Antioquia (COLOMBIA, 2016c)

3.3.2 Actores sociales

A diferencia de la fragilidad del Estado, los actores sociales en el municipio de Granada cuentan con varias organizaciones. A pesar de las secuelas profundas que deja el conflicto armado en las organizaciones sociales, éstas lograron recuperarse y hoy se asiste a un resurgir en el ámbito local. Identificados con círculos en la ilustración 4 vemos como los mayores niveles de centralidad en materia de alimentación escolar están representados por tres organizaciones sociales: Tejipaz (60%), Asociación Ambientalista de Granada (Asgran) (57,5%) y Adepag (40%).

En el caso de Tejipaz, se trata de una ONG que surge en el marco de las compras públicas, con cuatro líneas de acción: comercio justo, formulación de proyectos, asesoría técnica y formación del ser. En materia de compras públicas, enfatiza su trabajo en brindar asistencia técnica, comercial y social a las organizaciones de productores. Su nivel de centralidad se explica por su alto grado de conectividad regional, nacional e internacional participando, incluso, en ferias internacionales en representación de las víctimas en Colombia en Estados Unidos. Su función principal se orienta a lograr la comercialización de los productos campesinos y está especializada en el trabajo con población víctima.

Por su parte Asgran, es una asociación construida inicialmente con el objetivo de trabajar con plantaciones forestales, pino y eucalipto específicamente, sin embargo, en el año 2012 empiezan a desarrollar producción limpia de frijol⁵⁰, logrando su inclusión en la lista de productos que acepta Maná, entre otros mercados institucionales, con la marca cosechas del campo⁵¹. Además de la producción, esta organización de campesinos realiza la comercialización en regiones vecinas, como el Bajo Cauca, intercambiando producción de arroz de esta región, con frijol proveniente de Granada.

Finalmente, Adepag, es una asociación de productores agroecológicos. Hasta hoy, es la única organización de campesinos que ha logrado operar el PAE en el municipio. A su vez, es la única organización de producción y comercialización de hortalizas orgánicas en Granada. Debido a los cambios que tuvo el PAE en el municipio, donde se retorna a la centralización del programa en la gerencia de Maná, se asiste a una pérdida de centralidad en la red. En la actualidad esta

⁵⁰ La producción limpia se caracteriza por el bajo uso de pesticidas y prácticas más amigables con el medio ambiente.

⁵¹ Para ampliar informaciones: <https://nacoesunidas.org/fao-prorroga-proyecto-de-apoyo-a-agricultores-familiares-na-colombia/>.

organización comercializa sus alimentos cada ocho días en la alcaldía municipal, especialmente con funcionarios de la entidad.

3.3.3 Agentes económicos

Los agentes económicos⁵² son otro actor importante en la red. En el caso de las compras públicas está representado por el sector cooperativo financiero. Con un nivel de centralidad de 57,5% las cooperativas Coogranada y Creafam, que participan en el PAE como cofinanciadores de la alimentación escolar en el municipio desde el año 2008, a su vez, en la actualidad son operadores del programa en Granada y realizan acompañamiento técnico a las organizaciones de productores, mediante agrónomos contratados por la entidad. Al momento de Adepag operar el programa, las cooperativas actuaron como músculo financiero de la asociación de productores para lograr la ejecución del programa en el municipio.

Un tercer actor económico está constituido por la Confederación de Cooperativas de Colombia (Confecoop), entidad que realiza la gestión ante la gobernación de Antioquia para realizar el convenio de asociación (municipio-cooperativa), es el encargado de la fiducia de los recursos del PAE otorgados por las cooperativas y de forma reciente realizan la asistencia técnica para fomentar las redes de cooperación solidaria y así mejorar la producción y la comercialización a través del valor agregado (ENTREVISTA 11C, febrero 2017). Estas condiciones explican su nivel de centralidad en la red (60%) pues además de apoyar técnicamente a las cooperativas, también cuenta con un sinnúmero de relaciones regionales, departamentales y nacionales que lo transforman en un actor estratégico desde el punto de vista económico y específicamente del sector solidario.

Para finalizar y a modo de síntesis de este capítulo, la alimentación escolar en Colombia ha seguido una trayectoria que fluctúa, de un lado, entre garantizar la seguridad alimentaria, es decir, cuestiones asociadas a la nutrición, o garantizar la permanencia y un adecuado aprendizaje; de otro lado, entre la centralización y la descentralización, donde esta última implica asumir mayores costos y menos autonomía en las decisiones por parte de las administraciones locales. En este

⁵² Los agentes económicos fueron clasificados en dos, en solidarios y en privados. En la ilustración 4 se identifican con las convenciones del cuadrado y el diamante. Como se observa en el caso de Granada los privados no fueron mencionados en la red, a diferencia de las agroindustrias locales en São Lourenço do Sul que sí fueron enunciadas por los actores encuestados.

marco, Granada es un caso especial pues, además que logró mantener la cobertura universal del PAE en el municipio, logró incluir a los campesinos como proveedores del programa. Esta autonomía está mediada por dos factores importantes a desarrollar en el capítulo final de este trabajo. Primero, la capacidad de gestión del municipio que en parte se deriva de la fuerte presencia del cooperativismo, la cooperación internacional y los recursos recibidos por el gobierno nacional como municipio víctima de Colombia. Segundo, articulación de los actores en la construcción de intereses comunes que los movilicen, como sucede, con la alimentación escolar.

4 CONTEXTO POLÍTICO-INSTITUCIONAL Y ACTORES DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN BRASIL

Brasil y Colombia, comparten el surgimiento de los programas de alimentación escolar desde la década de 1930. Para esta década Brasil implementaba la alimentación escolar mediante organizaciones de la sociedad civil y las acciones alimentarias del Estado se enfocaban en la población trabajadora (BRASIL, 2009a). Parte de esta trayectoria y como sucedió en América Latina hasta la década de 1970, se fundamentó en un desestimulo de la producción nacional como soporte de la alimentación de niños y niñas en las escuelas, mediante la provisión de un complemento alimentario a base de alimentos donados por Estados Unidos (leche en polvo, soya y trigo básicamente) (CHAVES; BRITO, 2006). En el contexto brasilero, cambios importantes vendrán a tono entre las décadas del setenta y ochenta, de forma específica, en la procedencia de estos alimentos y la reestructuración de los planes nacionales de alimentación. En el marco de éstos se construirá el Programa Nacional de Alimentación Escolar en 1979.

De esta forma, la institucionalización del programa al finalizar la década del setenta creará unas condiciones institucionales importantes tanto para garantizar su posterior descentralización en municipios y escuelas, como la inclusión de la agricultura familiar como proveedor importante de alimentos dentro de las acciones alimentarias del Estado. Como veremos, esta consolidación y su permanencia en el tiempo está anclada de manera importante dada la movilización de la sociedad civil en el reconocimiento del derecho a la alimentación y su formalización como política de Estado en la constitución política.

Para finalizar esta parte introductoria, este capítulo se estructura de la siguiente forma. En primer lugar, se describe la trayectoria de la alimentación escolar en Brasil, destacando en ésta, el proceso de descentralización del PNAE y la institucionalización de las compras públicas para la agricultura familiar. En segundo lugar, se presenta esta misma trayectoria en el municipio de São Lourenço do Sul, con énfasis especial, en el proceso de llamada pública y el tipo de alimentos allí incluidos. En tercer y último lugar, se realiza un mapeo de actores y agentes en el municipio que interactúan o están relacionados con las compras públicas para agricultura familiar.

4.1 TRAYECTORIA DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN BRASIL

Con una tradición, de más de setenta años en estas acciones en el contexto brasileiro, es pertinente separarlas en tres etapas¹ para explicar mejor su evolución. Una primera etapa, entre 1950 y 1974, determinada por la formulación del *Plano Nacional de Alimentação e Nutrição* y el funcionamiento de la alimentación escolar a partir de campañas. Una segunda etapa, a partir de 1975 y hasta 1994, a través de la estructuración del *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE) y la compra de alimentos a empresas nacionales. Una tercera etapa, desde 1995 y hasta 2008, con la descentralización mediante transferencias directas de recursos a municipios y estados y la creación del *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE), entidad que transfiere esos recursos. Finalmente, una cuarta etapa que se institucionaliza con la Ley 11.947 de 2009.

Así, esa primera etapa se caracterizó por la creación del *I Plano Nacional de Alimentação e Nutrição* en 1952 por la Comisión Nacional de Alimentación (CNA), cuyas acciones estuvieron orientadas a la aplicación de encuestas nutricionales, ampliación de la merienda escolar, asistencia alimentaria a adolescentes, enriquecimiento de alimentos básicos y apoyo a la industria de alimentos. Paralelo a esto, fue creada una comisión interdisciplinar con médicos, nutricionistas, enfermeros y trabajadores sociales, esta comisión se desplazaba a los veinticinco estados, en ese entonces, para realizar la ejecución del plan y formar a los profesionales responsables en el ámbito municipal que ejercían acciones asociadas a la alimentación. Para ese momento quince estados contaban con almuerzos para el 30% de la población trabajadora y 10% de los estudiantes de la educación básica primaria recibían alimentación escolar (PEIXINHO, 2011; SILVA, 2014).

En el marco de este plan se dio inicio a la implementación de un conjunto de programas y campañas que sirvieron de soporte para cumplir esos objetivos. Por ejemplo, en 1953 se crea el Programa de Merienda Escolar, divulgado a través de una cartilla con el mismo nombre. Este programa a su vez contó con la *campanha da merenda escolar*, bajo la coordinación del Ministerio de Educación, financiada por el *Fundo Internacional do Socorro à Infância* (hoy Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia) y, según Carvalho (1995), única acción desarrollada en el marco del programa. A través de esta campaña se logró una cobertura en

¹ Esta periodización se apoyó en la propuesta elaborada por (Peixinho, 2011).

alimentación que llegó a 9,5 millones de niños y niñas (entre los 7 y los 14 años) pertenecientes a educación básica primaria, así, fueron entregadas 50.000 toneladas de alimentos, cuyo 50% era donado por el Programa Mundial de Alimentos y el Programa Alimentos para el Desarrollo (este último concentrado en el abastecimiento de leche) (PEIXINHO, 2011; SILVA, 1995).

Una segunda etapa en la trayectoria de la alimentación escolar en Brasil se abre con la formulación de los planes nacionales de alimentación y nutrición PNAN I y II. El PNAN I creado por medio del Decreto Legislativo (DL no 72.034) pero que fracasó después de un año de implementación y, por tanto, posteriormente reformulado en el PNAN II mediante Decreto no. 77.116 de febrero de 1976. Entre las directrices más destacadas de este último plan se tuvo, articular las diferentes acciones del Estado en temas alimentarios; rescatar el valor del uso de alimentos básicos y no industrializados en los programas de alimentación; articular pequeña producción familiar con los programas institucionales de alimentación; y creación de un mercado institucional que unificase en una única entidad (COBAL) la compra de alimentos ofertados en los programas materno-infantil y de merienda escolar (SILVA, 2014).

A partir de aquí se transforma, tanto la concepción de la alimentación que incluye la alimentación escolar, como, el proceso de adquisición de los alimentos que eran distribuidos en los distintos programas (PEIXINHO, 2011; SILVA, 2014). Así, un cambio importante sucede para 1979, al dejar de llamarse campaña para ser instituido el Programa Nacional de Alimentación Escolar (MARTÍNEZ; PINHO, 2016). Hasta ese momento, la alimentación escolar estaba orientada para ser garantizada, entre la población escolar de 7 a 14 años de enseñanza básica, de las regiones más pobres de Brasil. Las compras de los productos a abastecer, especialmente, arroz, leche y pastas, eran definidas por la administración del programa, realizadas de forma centralizada por la COBAL (posterior CONAB²) y con baja participación de los municipios en la toma de decisión (MARTÍNEZ; PINHO, 2016; PEIXINHO, 2011).

De esta forma, la compra era definida por una Comisión que estaba conformada por la *Fundação de Assistência ao Estudante* (FAE), la Secretaría Estadual de Salud, la Secretaría Estadual de Educación, un representante de vigilancia sanitaria, un representante de la COBAL y un representante estadual de la FAE. Los proveedores de este mercado participaban bajo la

² Según los entrevistados y como veremos en el capítulo cuatro, el papel de la CONAB cobrará relevancia en la cuestión alimentaria nacional en general y en la alimentación escolar en particular, en función de la crisis mundial de alimentos 2008-2009 y debido al impulso que tomó el PAA operado por esta compañía desde el 2003.

modalidad de licitación (hoy *pregão eletrônico*) y los ganadores deberían entregar en cada escuela³.

Al existir una mayor presión desde las escuelas de ingeniería de alimentos, de nutrición y tecnología de alimentos para evitar el uso de alimentos industrializados en la merienda escolar, se desencadenó una compra de productos *in natura* a los agricultores familiares y productos de empresas locales, generando con ello la adquisición de leche fresca y pollo (PEIXINHO, 2011). Según esta misma autora, esto se dio gracias a la alianza FAE y COBAL, en la medida en que la legislación aún mantenía la compra centralizada, pero que para ese momento, principios de la década de 1990, se empezaba a implementar un proceso de desconcentración administrativa, favoreciendo que algunos estados y municipios gestionaran el programa, definieran alimentos e indicaran proveedores locales (PEIXINHO, 2011).

A pesar de las dificultades presupuestales, de corrupción y clientelares, hasta aquí la alimentación escolar tuvo una permanencia en las diferentes políticas sociales del Estado brasilero, en sus inicios influenciada y determinada por las agencias internacionales (FAO, PMA, USAID, entre otras) y posteriormente como una política de Estado hasta llegar a convertirse la alimentación escolar en derecho fundamental en la nueva Constitución Política de 1988:

Inciso VII, Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de atendimento ao educando, no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (BRASIL, 1988).⁴

Para garantizar este derecho, fue creado el *Programa Suplementar de Alimentação Escolar*, cuyo funcionamiento avanza en la dirección de la municipalización de funciones y recursos, relocalizando las acciones de la siguiente forma: (a) **FAE**, financiar, formular regulaciones y adquirir alimentos “formulados”⁵ e industrializados; (b) **estados**, elaborar los menús y definir los alimentos a ser comprados, análisis de los valores nutricionales, adquisición de los productos básicos y control de la calidad de los alimentos; (c) **municipios**, administrar y operar el programa (PEIXINHO, 2011).

³ Según Peixinho (2011), este modelo de compra fue realizado entre 1984 y 1985.

⁴ Mediante enmienda constitucional fue ampliado el derecho a la educación básica que comprende educación infantil (de 0 a 5 años), enseñanza fundamental (de 6 a 14 años) y enseñanza media (de 15 a 17 años).

⁵ Según Carvalho (2009), en 1992 los productos formulados eran cinco: dos bebidas lácteas (sabor chocolate y café con leche), tres sopas (pollo con pastas de vegetales, carne bovina y frijoles con cereales y vegetales).

Esta descentralización, aún parcial, desarrollada con mayor fuerza desde 1992, operaba bajo un *termo de adesão*, al cual se acogían los municipios y estados que estaban interesados en operar el programa de alimentación escolar de forma descentralizada. Entre algunos de los términos de este “contrato” estaba definido adquirir y proveer arroz y frijol, *charque*⁶, harina de *mandioca*, macarrones, sardinas, leche en polvo integral, entre otros. Al tiempo que se permitía la compra y entrega por parte de los municipios de productos frescos como pan, huevos, carne y pescado, siguiendo los criterios de entrega y el cronograma de un equipo técnico (CARVALHO, 2009).

4.1.1 Descentralización PNAE

Así, un cambio importante sucede con la institucionalización de la Ley 8.913 de 1994 que definió la descentralización total del Programa Nacional de Alimentación Escolar y otorgó un papel más activo a la sociedad civil a través de las funciones de asesoría, acompañamiento, control y vigilancia sobre la transferencia de dinero federal, por parte de los órganos creados por esta ley, el *Conselho de Alimentação Escolar* (CAE) (CARVALHO, 2009; PEIXINHO, 2011). Para que el municipio lograra recibir la transferencia de recursos federales debía tener constituido el CAE y presentar un plan de trabajo, entre otros requisitos.

Siguiendo esta trayectoria se configura la tercera etapa. Momento que inaugurará con la extinción del FAE y el paso del PNAE para que fuera administrado por el FNDE en 1998. En este sentido, el FNDE pasa a percibir recursos de otros programas o entidades. El modelo de gestión se conoció como *escolarização* donde el Fondo realiza una transferencia electrónica a la entidad ejecutora que a su vez transfiere a la escuela con el fin que ésta adquiriera materiales y alimentos para el día a día de la escuela (CARVALHO, 2009; PEIXINHO, 2011). Esta transferencia se realiza por medio de una cuenta creada por el FNDE, donde el municipio recibe el recurso sin realizar algún tipo de contrato, convenio, etc. Éste debía ser invertido en un 70% en la adquisición de productos básicos que respetaran los hábitos alimentarios regionales y la vocación agrícola (BRASIL, 2008).

Posterior a este cambio en la gestión, un giro importante en materia de políticas sociales ocurre a partir del año 2003 al crearse la Estrategia *Fome Zero*. Ésta propuso articular 33

⁶ Carne curada con sal, también conocida como carne al sol.

diferentes programas sociales, para acompañar, de cierta forma, las agendas de lucha contra el hambre y la pobreza con las acciones en seguridad alimentaria y así dar respuesta a los Objetivos del Milenio. Esta estrategia fue diseñada a partir de cuatro ejes: (1) acceso a los alimentos, (2) fortalecimiento de la agricultura familiar, (3) generación de ingresos y (4) articulación, movilización y control social (SILVA, 2010). Dentro del primer eje se propuso específicamente la ampliación de la alimentación escolar con un programa con su mismo nombre.

Como efecto del avance de *Fome Zero*, hubo un incremento de los recursos transferidos por el FNDE y son creados los *Centros Colaboradores em Alimentação e Nutrição do Escolar* (CECANE)⁷ en 2006, que, como veremos en el capítulo 5, tendrán una función importante al contribuir en el acercamiento entre nutricionistas y agricultores y por esta vía apoyar la consolidación de las compras públicas para agricultura familiar en el PNAE desde el ámbito estadual y municipal. Estos centros se configuraron para prestar apoyo técnico y operativo en la implementación de una alimentación saludable en las escuelas, con un mayor énfasis en ejercer el control social o la fiscalización del programa. Para tal fin, se realizaban capacitaciones con profesionales de salud y educación, *merendeiras*, *cantineros*, consejeros de los CAEs y otros profesionales interesados (BRASIL, 2006).

También de la mano de esta estrategia, fue creado el *Programa de Adquisição de Alimentos*⁸ (PAA) en 2003, articulando producción y consumo institucional (SILVA, 2010), que viabilizó las compras públicas para agricultura familiar y, como varios autores (PEIXINHO, 2011; SILVA; GEHLEN; SCHULTZ, 2016; SILVA, 2014) y entrevistados (ENTREVISTA 12B, julio 2017; ENTREVISTA 13B, julio 2017; ENTREVISTA 16B, agosto 2017) coinciden, este programa también contribuyó al fortalecer las capacidades de los productores para que lograran acceder posteriormente al PNAE. A través de dos de las seis modalidades, compra con donación simultánea y apoyo a la formación de estoque, el *Ministério de Desenvolvimento Agrário* (MDA) (hoy *Secretaria Especial de Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário* (SEAD)), estimuló y fortaleció la agricultura familiar por la vía de garantizar la compra de la producción a un precio justo (ENTREVISTA 12B, julio 2017).

⁷ Según la *Portaria Interministerial* 1010/2006. Estos centros pueden estar alocados en universidades, organizaciones de la sociedad civil y/o asociaciones de profesionales. Dentro de sus funciones también pueden prestar apoyo técnico internacional como aconteció con una visita técnica de una delegación colombiana en 2015 (BRASIL, 2006).

⁸ El PAA funciona a través de seis modalidades: compra con donación simultánea, compra directa, apoyo a la formación de estoque, incentivo a la producción y el consumo de leche (PPA leche), PAA Semillas y compra institucional.

Ambas experiencias PAA⁹ y *Fome Zero*, con mayor énfasis en la primera, contribuyeron para definir las bases de lo que posteriormente sería la ley 11.947 en 2009. Primero, al estipular unos lineamientos claros sobre qué es una alimentación saludable y en ese sentido el papel de la agricultura familiar; segundo, formar ciudadanía y discutir sobre soberanía alimentaria, agricultura orgánica, derecho a una alimentación adecuada y saludable; y tercero, ampliar los recursos destinados para la alimentación escolar cobijando jóvenes, adultos mayores, escuelas comunitarias, grupos indígenas y grupos *quilombolas* (PEIXINHO, 2011), lo que posibilitaría una ampliación de ese mercado institucional para la agricultura familiar. Finalmente, en 2008 el PAA incluye dentro de sus modalidades las compras del PNAE a través de la resolución 30 del 7 de agosto del año en mención (SILVA, 2014).

4.1.2 PNAE y compras públicas para Agricultura Familiar

Tanto las compras públicas, como el PNAE, se consolidan a través de un salto cualitativo y cuantitativo con la aprobación de la Ley 11.947 de 2009¹⁰. En su artículo 14 esta ley define la obligatoriedad de aplicar mínimo el 30%, de los recursos girados por el FNDE al municipio, estado o distrito federal, para que este porcentaje sea destinado a la compra directa de géneros alimenticios de la agricultura familiar o sus organizaciones y/o al emprendedor rural. Este artículo también enfatiza que en tales adquisiciones deben tener prioridad los alimentos provenientes de comunidades asentadas de la reforma agraria, indígenas y *quilombolas*. A su vez, esta compra puede ser realizada bajo un mecanismo diferente a la licitación, conocido como *chamada pública*¹¹, siempre y cuando, esos alimentos sean provistos a un precio equivalente a los

⁹ Según entrevistas el PAA creó las condiciones políticas que fueron aprovechadas posteriormente por el PNAE, fortaleciendo el diálogo con los agricultores y construyendo confianzas a través del recurso que era anticipado a éstas a través de la modalidad donación simultánea (ENTREVISTA 16B, agosto de 2017).

¹⁰ La ley también consideró entre otros aspectos importantes, que municipios y estados debían contratar una profesional de la nutrición para la elaboración de las minutas y que éstos incluyeran productos básicos, respetaran los hábitos alimenticios locales y contribuyeran a la sostenibilidad y la diversificación agropecuaria (BRASIL, 2009c; PEIXINHO, 2011)

¹¹ La *chamada pública* es un proceso administrativo que difiere de la licitación pública en cuanto al mecanismo utilizado por el Estado brasileiro contratar un servicio, en el caso específico del PNAE, la adquisición de géneros alimenticios provenientes de la agricultura familiar y/o el emprendedor rural. Según el FNDE, la llamada es un proceso de selección de una propuesta específica para adquirir estos alimentos, se rige por los principios constitucionales de legalidad y eficiencia, al tiempo que, posibilita el cumplimiento de directrices gubernamentales en materia de desarrollo sostenible, inclusión productiva y SAN (BRASIL, 2016b).

del comercio local y estén adecuados a los controles de calidad exigidos ((BRASIL, 2009c), traducción nuestra).

Este cambio se configuró como un nuevo desafío de la agricultura familiar para responder a ese mínimo de 30% en cantidad, calidad y constancia en las entregas, pues, estos fueron los principales argumentos de los congresistas que se declararon en contra de definir ese porcentaje en la ley, como fue indicado por los entrevistados:

[...] No início teve uma resistência forte do setor atacadista, dos grandes atacadistas que sempre forneceram alimentos PNAE e isso se refletiu na Câmara dos Deputados, teve que ter e de articulação muito forte do governo federal, do CONSEA especialmente, e da frente parlamentar de segurança alimentar, que foi uma articulação decisiva para que se aprovasse a legislação porque o argumento que este conjunto de forças, econômicas e políticas, adotou na época, é que agricultura familiar não teria produção suficiente, não produziria suficientemente, não teria regularidade na oferta e não teria qualidade, não teria padrões sanitários mínimos pra abastecer esse mercado, então, esses três argumentos foram fortemente usados pelos atacadistas e se refletia no congresso nacional (ENTREVISTA 12B, julho 2017).

[...] para passar a lei no congresso nacional já teve uma certa resistência, demorou bastante tempo porquê é novo, havia o receio de que agricultura familiar pudesse, não tivesse produção para atender 30% do mercado, mas, eu acho que eles têm diluído por conta de que, inclusive, outros mercados foram abertos aí para a agricultura familiar. Hoje o governo federal criou também uma lei, hoje não, mas, desde 2015 o governo federal também obriga as unidades federais, que têm que comprar alimento, a investir, no mínimo, 30% também da agricultura familiar [...] (ENTREVISTA 13B, julho 2017).

En contraposición, los funcionarios favorables a las compras públicas a la agricultura familiar, en especial, al interior del MDA y aun reconociendo el reto, pues el PNAE era conocido como un mercado institucional ampliamente demandante en cantidad y exigente en calidad, decidieron asumirlo para lo cual crearon un programa de asistencia técnica con énfasis en aspectos administrativos conocido como *Mais Gestão*.

Este programa se creó, con el objetivo de fortalecer las cooperativas y asociaciones de agricultura familiar para que accedieran al mercado de la alimentación escolar, cualificando los procesos de gestión de la producción, organizativos y de comercialización. La gestión, en este sentido, se ubica en una comprensión más amplia que abarca cuestiones políticas, económicas y sociales (BRASIL, 2017b). Para tal fin, se formuló una nueva metodología de asistencia técnica y extensión rural, conocida con el nombre de *ATER Mais Gestão*, que a diferencia de la forma tradicional como era realizada, es decir, como acción complementaria al crédito e instrucción en técnicas de producción. Esta nueva metodología orientó el trabajo de asistencia y extensión en

superar las dificultades que generan ineficiencia productiva en cooperativas populares (SANTOS, 2014).

Además del fortalecimiento de la agricultura familiar y la difusión de la ley a través de los programas del MDA como *Mais Gestão*, también fue necesario movilizar los gestores municipales y estatales responsables por las compras en cada uno de éstos ámbitos, dado que, este cambio en la forma de contratar también se configuró como un nuevo desafío para la administración pública. Como plantearon algunos de los entrevistados, una vez institucionalizada la ley, los gestores asumieron una actitud de resistencia debido a varios factores.

Depois que passou a lei, que a gente começou a operar, a pressão então de resistência vinha basicamente dos gestores públicos, da pessoa que fazia a compra lá no órgão público, fosse ele municipal, fosse ele estadual, por diversos motivos. Desde a pessoa estava convencida que era importante, mas ela não tinha a informação necessária [...]. Tinha medo de usar aquele novo marco legal [...]. Tinham outras pessoas que até usavam esse argumento como, para se esconder na verdade atrás dos reais argumentos, por exemplo, posicionamento ideológico contra esse tipo de compra feita destes agricultores [...] (ENTREVISTA 12B, julio 2017).

[...] E os gestores no início, os gestores que têm que executar, que têm que comprar, que a gente fala, Secretarias de Educação tinham bastante resistência para implementar esse processo, eu acho que até muitas achavam que isso não duraria tanto tempo [...] precisou assim, fazer uma frente bastante de todo o estado e fazer seminários metropolitanos para dizer que aquilo ali era um registro, havia uma autorização legal para se comprar, de um processo diferenciado e que era um processo regular, né?, obrigatório e era um processo regular porque estava regulamentado pelo normativo do programa [...]no início a resistência era bastante grande porque não acreditavam que a agricultura familiar pudesse vender, e também não acreditavam nesse regulamento diferenciado, como é que se compra alimentos se não for pela lei usual, a 8.666, que é a lei de licitações e contratos? [...] (ENTREVISTA 13B, julio 2017).

[...]. No início as dificuldades eram muitas. O volume do produto, o tipo de produto, o acesso do agricultor e do nutricionista, não era fácil também, na maioria das vezes o nutricionista não sabia quem eram os agricultores que produziam alimentos no seu próprio município, porque era feito através do pregão [...] (ENTREVISTA 15B, julio 2017)

Como proponen los entrevistados, primero, el miedo a usar ese nuevo marco legal bajo el argumento que implicaría una sanción administrativa para el funcionario público. Segundo, argumentos políticos e ideológicos al disentir de la compra para asentados y/o pueblos tradicionales. Tercero, presiones del antiguo proveedor que llevaba por lo menos treinta años abasteciendo alimentos y en ocasiones fuente de recursos para campañas electorales. Cuarto, la ausencia de comunicación que existía entre el agricultor y las alcaldías, en este caso específico, el

diálogo necesario entre la nutricionista, el gestor y el agricultor que permitiese conocer el volumen y tipo de producción.

Para lograr superar estos retos, al tiempo que se llegaba a una adecuada divulgación de la ley entre los agricultores, el FNDE diseña seminarios metropolitanos para explicar cómo se construye un proceso diferenciado de compras bajo el mecanismo de *chamada pública* y difunde las nuevas reglas que rigen para el mercado institucional de alimentación escolar. Paralelamente, fueron necesarias varias resoluciones del Fondo que contribuyesen en el desarrollo de la ley en aquellos aspectos que, o bien fueron abordados de forma muy amplia por ésta, o como en el caso de los gestores, generaban incertidumbre al utilizar esos nuevos mecanismos.

Un primer paso en esta dirección, fue la Resolución 38 de 2009 expedida por el FNDE¹², al desarrollar los distintos aspectos de la ley en temas como educación en alimentación a través de la escuela, intersectorialidad y control social. Específicamente, en materia de adquisición de géneros alimenticios de la agricultura familiar este documento define en su capítulo VI varios elementos, entre los que se destacan, aquellos que constituyeron un cambio importante en el proceso de compras institucionales para la alimentación escolar. En primer lugar, dispensar el proceso licitatorio exclusivamente en el caso de la adquisición de estos géneros alimenticios, mediante el mecanismo *chamada pública*, cuyo criterio de selección no se fundamenta en el menor precio –como ocurre en una licitación convencional- sino que atiende a otros criterios: producción local o regional, diversidad, procedencia de la producción¹³, entre otros (BRASIL, 2009b).

Para participar de esta *chamada pública* el agricultor familiar, emprendedor o la cooperativa deben cumplir, según esta resolución, los siguientes requisitos: (1) *Cadastro de Pessoa Física* (CPF) o *Jurídica*¹⁴(CNPJ) si es cooperativa, (2) *Declaração de Aptidão ao Pronaf* (DAP) *Física*¹⁵ o *Jurídica* (DAJ) si es cooperativa, (3) proyecto de venta (que establece cantidades y fechas de entrega). No obstante, el aspecto de mayor interés y que generó y aún genera controversias, además de la ausencia del uso de la licitación para contratar con la agricultura familiar o sus organizaciones, es el tema del establecimiento de precio.

¹² Posteriormente derogada por la resolución 26 de 2013.

¹³ De asentados de la reforma agraria, de comunidades *quilombolas* o indígenas y de la agricultura familiar.

¹⁴ Documento de identificación tributaria, en Colombia sería equivalente al Registro Único Tributario (RUT).

¹⁵ Documento legal que acredita al agricultor como pequeño productor, ésta es realizada, según la resolución 38 de 2009 del FNDE, por una entidad articuladora (generalmente ONG's que brindan asistencia técnica) debidamente registrada ante el Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF).

El precio, según esta resolución y confirmado por las personas entrevistadas, es un precio de mercado pero que atiende unas particularidades específicas: los alimentos deben ser entregados directamente en las escuelas o en un punto definido por la alcaldía, lo que implica, en algunos casos, incluir en el precio costos logísticos (BRASIL, 2009b); el precio debe ser justo, por lo tanto, responder a las particularidades de la agricultura familiar sin distorsionar los precios de mercado. Para que este precio sea de mercado, el gestor deberá identificar previo a la llamada pública, los precios al por menor de los productos a adquirir, considerando en su búsqueda las ferias de agricultores familiares y/o el mercado local:

[...] preços [...] sempre foi uma questão bastante presente, com necessidades de ajustes e aperfeiçoamentos, de forma geral, quem atribuía preços, os preços referência sempre foi a CONAB, a CONAB ela tem uma metodologia, de precificação, a lei do PAA e a lei no PNAE, ele define preços de referência e aí, as normativas depois através de decretos e instruções normativas, elas definem como é que se compõe um preço de referência, o que é o preço de referência, que não é um preço médio, [...] tu pegava um tempo histórico de 12 meses, 30 meses, excluía as extremidades, os preços mais extremos, tanto para mais, quanto para menos, e fazia a média desse preço [...] o tema preço é um tema chave. Para o sucesso ou para o fracasso. Então tem que manter, ele tem um componente que é um de fato, ser um preço justo, preço justo é que mantenha a renda para atividade agrícola, para os agricultores, para que eles se mantenham na atividade né? O que é justo, que tenha isso. Então, isso, a CONAB tinha uma preocupação muito forte. A história da CONAB [...] muito atrelada à garantia de renda para os produtores né? Especialmente para o grande agronegócio brasileiro, então, você estabelece custo de produção, define para um custo de produção daquele determinado produto, estipula qual é o preço mínimo então, que deve ter aquele produto para garantir, minimamente, os recursos e renda mínima para os agricultores, e toda vez que o mercado, o preço abaixa, está baixo desse preço mínimo, o governo entra com mecanismos de compra para garantir o preço mínimo [...].

Posterior a esta resolución, que se consolidó como la base de la implementación de la ley, fueron expedidas por el FNDE dos resoluciones más en lo concerniente a la adquisición de alimentos de la agricultura familiar. Cada una de éstas se configuró como mecanismo para dirimir dudas al tiempo que daba cuenta de las modificaciones necesarias a medida que avanzaba la implementación. Así, a través de la Resolución 26 de 2013, que instituye las directrices para la ejecución técnica, administrativa y financiera del PNAE para el distrito federal, los estados y municipios, el Fondo se propuso tramitar las principales dudas que generó el proceso de *chamada pública*, definiendo el paso a paso y el formato específico para ejecutarla.

Esta resolución desarrolla aspectos importantes ya contemplados en la Ley, entre los que se pueden mencionar los siguientes: (1) la selección de proyectos de venta enfatizando de nuevo

en lo local, regional y nacional, en ese orden; (2) sobre la amplia divulgación de la *chamada pública*; (3) sobre la habilitación de proyectos atendiendo los requisitos de la resolución 38 de 2009, sumado a la declaración que los productos a ser entregados provienen de la agricultura familiar; (4) sobre el precio, considerando en éste un aumento sobre el precio local de mercado que contemplase los aspectos logísticos de embalaje y transporte y finalmente; (5) estableciendo un límite de venta individual por agricultor familiar de 20.000 reales (5700 USD aproximadamente)¹⁶ (BRASIL, 2013).

Por otro lado, por medio de la Resolución 4 de 2015, que modifica la resolución 26 de 2013, se realiza un desarrollo de la Ley en cuanto la inclusión de los productos orgánicos en la *chamada pública*. Para ello define jerarquiza los proyectos de venta según los siguientes criterios. Primero, dar prioridad a la producción local, territorial y estadual, en ese orden; segundo, prevalecen como criterio de selección y/o desempate los proyectos de asentados, *quilombolas*, indígenas y orgánicos; tercero, los grupos formales por encima de los grupos informales y éstos a su vez por encima de los productores individuales (BRASIL, 2015).

En suma, la alimentación escolar como política de Estado en Brasil cuenta con una amplia trayectoria que se origina en la década de 1950. Desde esa época y hasta aquí han ocurrido varias transformaciones en el tipo de alimentos ofertados, la procedencia de estos alimentos y la forma de contratar y/o adquirir los alimentos que constituyen la merienda escolar. Aun así, un cambio importante se da a partir de la institucionalización de la Ley 11.947 de 2009, que modifica sustancialmente los mecanismos mediante los cuales son adquiridos esos alimentos, creando unos dispositivos específicos y más flexibles que respondieran a esa realidad de los agricultores y definiendo criterios de selección basados en la inclusión productiva de agricultores históricamente marginalizados por el mercado como los indígenas, afrodescendientes y asentados de la reforma agraria. Como se verá en las siguientes páginas estas directrices gubernamentales toman vida en un espacio específico: el local.

Para finalizar este apartado se sintetizan las principales características de la alimentación escolar en relación a las compras públicas para la agricultura campesina en el cuadro 5. En términos generales, se puede expresar que en el contexto brasilero se dispensa de la licitación pública mediante la figura de la *chamada pública*, es decir, una convocatoria especial que simplifica los requisitos para la venta de bienes al sector público. A su vez, la descentralización

¹⁶ Al momento de ser aprobada la ley el límite de venta individual era de 9.000 reales, 2.500 USD aproximadamente.

es total en municipios y escuelas. Por fin, se exige una compra mínima del 30% de géneros alimenticios producidos y/o transformados por la agricultura familiar.

Cuadro 5 - Características del proceso de adquisición de alimentos a la agricultura familiar en la alimentación escolar de Brasil

Entidad responsable	Proceso licitatorio	Grado de descentralización	Cobertura del PNAE	Compras a los campesinos/agricultores familiares	% de compra mínimo
FNDE	No. Vía chamada pública son adquiridos los alimentos directamente de los agricultores familiares. Art. 4. Ley 11.947 de 2009. En las compras convencionales, que no son de la agricultura familiar, es realizada vía licitación.	Descentralizado total en municipios. En ocasiones las escuelas también pueden ejecutar directamente la compra	Universal. Aplicable a toda la población escolar, incluso, población extraedad.	Son realizadas por el sector de la alimentación escolar o quien haga sus veces en la alcaldía.	30%

Fuente: Elaboración propia

4.2 ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN SÃO LOURENÇO DO SUL (RIO GRANDE DO SUL)

Más allá de la implementación de la Ley 11.947 de 2009, el municipio de São Lourenço do Sul fue pionero en implementar compras directas a los agricultores antes de instituida la ley. Es así como desde 1999 inicia la ejecución del proyecto piloto *Merenda Escolar Ecológica* durante el período del gobierno de Olívio Dutra. Este proyecto tuvo cuatro objetivos: 1) acceso alimentación de calidad con productos ecológicos, 2) educación alimentaria, 3) menús adaptados a la producción local, 4) desarrollo regional y local, mediante el acceso a los agricultores familiares al mercado institucional (CAPA, 2002).

Para que estos objetivos fueran una realidad, se desarrollaron las siguientes acciones: a) asistencia técnica para la conversión de la producción, b) acompañamiento en la planeación de la producción, formación de la agroecología y la agroindustria, c) apoyo en la creación y desarrollo

de la cooperativa regional ecológica¹⁷ (hoy *Cooperativa Sul Ecológica* creada en 2001). Acciones fueron implementadas por varias organizaciones e instituciones: Arpa Sul, organizaciones de agricultores, Centro de Apoio e Promoção da Agroecologia (CAPA) e Comissão Pastoral da Terra (CPT), Coordenadora Regional de Ensino, Prefeitura de Pelotas.

Así, este proyecto se materializó a través de la entrega de alimentos en las escuelas, como ahuyama, tubérculos, entre otros, en una solución salina que ayudase en la conservación de los mismos (ENTREVISTA 1B, marzo 2017). A través de esta estrategia se logró aumentar el consumo de productos *in natura*. Según Morais y Borges (2010), el gobierno de Dutra se caracterizó por incentivar entre los grupos de agricultores una transición hacia sistemas agroecológicos y/o alternativos de producción, donde, tanto la alimentación escolar, como la asistencia técnica al productor tuvo un papel importante. Este proyecto piloto no tuvo continuidad en los otros gobiernos estatales.

Ya para el año 2004, posterior a ingreso del PAA al municipio, se crea un comité gestor del programa y, entre una de sus funciones, estaba mapear las entidades que brindaban apoyo a las personas en vulnerabilidad social, de esta forma, varios de los integrantes del Comité deciden incluir el sector de la alimentación escolar dentro de ese factor de vulnerabilidad y de esta forma ser beneficiado bajo la modalidad *doação simultânea* del PAA. En este ámbito, el PAA operaba adquiriendo alimentos de los agricultores familiares que directamente eran donados mediante canastas de alimentos para las personas que previamente habían sido identificadas como carentes, al ser sector de la alimentación escolar, uno de los puntos de entrega del programa, como nos indica uno de los entrevistados:

[...] aqui em São Lourenço nasceu em 2003, o PAA, o Programa de Aquisição de Alimentos [...] em São Lourenço houve uma particularidade referente à seguinte questão, além de ser um programa que compra dos agricultores e doa simultaneamente para quem está em vulnerabilidade social [...] E em parceria com a prefeitura de São Lourenço em 2004 nós cadastramos o setor da alimentação escolar, que naquele momento permitia [...]. Então, esse um fato um pouco particular assim, que não sei se isso ocorria nos outros municípios. Mas, o setor da alimentação escolar era um dos pontos de entrega do programa. Já em 2004 foi o primeiro ano em que houve entregas na alimentação escolar fornecida por agricultores, porque até então era um ato que não acontecia. E isso perdurou até 2008, 2009 com o lançamento da política nacional de alimentação escolar [...] (ENTREVISTA 1B, marzo 2017).

¹⁷ Esta Cooperativa opera en los municipios de São Lourenço do Sul, Pelotas y Canguçu. Según las entrevistas, en su surgimiento inició con 33 familias y para el año 2002 contaba con 230 asociados (ENTREVISTA 1B, marzo 2017), hoy en día la cooperativa cuenta con 150 socios, según datos de su página. Para saber más: <http://cooperativasulecologica.blogspot.com.br/>.

Según Becker (2010), la implementación del PAA en el municipio de São Lourenço do Sul permitió el acceso de un mayor número de agricultores familiares y fortaleció sus formas organizativas, como asociaciones y cooperativas, ya que los recursos de la CONAB eran transferidos directamente. Lo anterior favoreció a su vez la creación de una red de cooperación y comercialización solidaria articulando de esta forma las diferentes organizaciones que proveen alimentos, tanto al sector de la alimentación escolar, como a los programas de adquisición de alimentos. Sumado a esto, se amplió la diversidad de alimentos incluyendo frutas y verduras en las cestas que eran entregadas (RAPHAELLI, 2012).

En efecto, entre el año 2006 y 2007, se crea una alianza entre la Secretaría Municipal de Educación, Cultura y Deporte (SMECD) y la CONAB con el fin de adquirir productos agroecológicos de las cooperativas Sul Ecológica y Coopar (CORRÊA, 2011, p. 49). De esta forma podemos afirmar, que ambas iniciativas, la merienda escolar ecológica y el PAA constituyen los principales antecedentes a la ejecución de la Ley 11.947 de 2009 en el municipio, cuyos desarrollos contribuyeron para que São Lourenço do Sul fuera la primera localidad del estado en implementar esta norma, y, constituirse como un municipio destacado al lograr adquirir el 100% de los recursos transferidos por el FNDE desde el 2013 como se observa en la tabla 2.

Ahora bien, conviene antes de describir el proceso de compras públicas una vez instituida la ley, explicar el funcionamiento de la alimentación escolar en el municipio. En este sentido, la alcaldía municipal de São Lourenço do Sul constituye la Entidad Ejecutora del programa (-EEx-) que opera de forma centralizada a través de la SMECD. Esta entidad recibe el recurso¹⁸ directamente en una cuenta creada por el FNDE exclusivamente para este fin y debe, entre otras funciones, complementar el presupuesto, realizar seguimiento a la implementación y realizar rendición de cuentas ante el Fondo. Con este recurso (ver tabla 2) son atendidas las distintas escuelas que hacen parte de educación infantil, enseñanza fundamental y entidades filantrópicas¹⁹. Sumado a lo anterior, existen cuentas específicas para programas de atención especial como escuelas indígenas PNAI y escuelas *quilombolas* PNAQ (CORRÊA, 2011).

En términos organizacionales, la alimentación escolar constituye un sector adscrito a la Secretaría Municipal de Educación, hacen parte de éste una nutricionista, una coordinadora

¹⁸ Según el FNDE, los valores transferidos por alumno varían según modalidad y van desde 0,32 R\$ hasta 1,07, de acuerdo con los perfiles de los alumnos y conforme a los datos del Censo Escolar del año anterior (BRASIL, 2017c).

¹⁹ En 2011 existían 54 escuelas: 34 de enseñanza básica (multiseriadas según el sistema brasileiro), 11 escuelas polo de enseñanza media y 9 de educación infantil en el área urbana (CORRÊA, 2011, p. 44).

(concurzada), un agente administrativo, un controlador de estoque, tres personas encargadas del acondicionamiento y la distribución del estoque y un conductor (CORRÊA, 2011). Al contar desde el año 2015 con transporte propio para la distribución, los alimentos de la agricultura familiar son recibidos en la sede de la alimentación escolar para luego ser entregados escuela a escuela una vez por semana.

Tabla 2 - Censo escolar, recursos transferidos y agricultores beneficiados PNAE en São Lourenço do Sul

Año/Concepto	Censo escolar ²⁰²¹	Recursos transferidos FNDE (en reales) ²²	% de compras de la agricultura familiar alcanzado ²³	No. De agricultores participantes
2012	7013	423.042	89,50%	N/D
2013	7.524	471.162	96,76%	N/D
2014	7.963	442.356	94,77%	N/D
2015	5.128	455.318	107,06%	N/D
2016	N/D	N/D	N/D	N/D

Fuente: Elaboración propia según datos del FNDE (BRASIL, 2017d, 2017e, 2017f) e IBGE (BRASIL, 2016a).

Como se indicó, el municipio de São Lourenço do Sul fue pionero en implementar el porcentaje establecido por ley en compras para agricultura familiar en el PNAE. Es así como a partir del año 2010 en el contexto local se inicia con el proceso de *chamada pública* para la adquisición de géneros alimenticios de la agricultura familiar y del emprendedor rural. Previo a éste existen tres pasos que son realizados por el sector de la alimentación escolar para garantizar la efectividad en la convocatoria, estos son: 1) mapear los productos, 2) conocer la vocación agrícola, 3) elaborar la chamada pública y publicarla/divulgarla. Una vez estos pasos se han agotado, se procede a realizar la apertura de propuestas o “abertura dos envelopes” en la sede de la alcaldía para pasar a 4) seleccionar los proyectos de venta, 5) firmar el contrato y 6) recibir los productos, siendo este último desarrollado durante el año conforme se realiza la entrega de los productos por los agricultores familiares.

²⁰ Incluye: jardín, preescolar, enseñanza básica, media y fundamental, media jóvenes y adultos; programa *mais educação* y *quilombolas*.

²¹ BRASIL. **Clientela Atendida pelo PNAE (Censo Escolar)**. Página institucional. 2017c. Disponible em: <<http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. IBGE | Brasil em Síntese | Rio Grande do Sul | São Lourenço do Sul | Panorama. Estadísticas. 2016. Disponible em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-lourenco-do-sul/panorama>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

²² BRASIL. **Repases financeiros**. Página institucional. 2017b. Disponible em:

<<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-repasses-financeiros>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

²³ BRASIL. **Dados da Agricultura Familiar**. Página institucional. 2017a. Disponible em:

<<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 13 jul. 2017.

Año a año, desde el 2010, la alcaldía divulga el proceso de *chamada pública* a través de su página web indicando, entre otros aspectos, los requisitos que habilitan a los agricultores para participar de la *chamada*. La “abertura dos envelopes” de la *chamada* sucede en el salón de reuniones de la alcaldía y estos sobres deben contener los siguientes documentos: 1) copia del registro único tributario CNPJ o CPF, 2) copia de DAP o DAJ, 3) copia del certificado negativa de deudas con el Estado, 4) copia del estatuto de constitución (en el caso de cooperativas) y 5) proyecto de venta de géneros alimenticios. En otro sobre, los agricultores, con ayuda de los entes articuladores (sindicatos, ONG, o EMATER), deben presentar una propuesta de alimentos ofertados, cantidad y precio²⁴.

A modo de ejemplo, en el cuadro 6 se observa cómo evolucionó, desde el 2012, la compra de alimentos en el municipio provenientes de la agricultura familiar, destacando en éste, una ampliación y diversificación en cada uno de los géneros alimenticios suministrados. Además de la adquisición de un mayor número de ítems, también se amplió la oferta de alimentos mínimamente procesados a través de las agroindustrias de la agricultura familiar, tales como, pulpas, jugos, panificados, entre otros. A partir de este año, también se observa un estímulo a la compra de productos agroecológicos, sobre la base de un incremento en el 30% sobre el valor del producto convencional. Valor que está estipulado de forma previa en la *chamada pública*.

Cuadro 6. Géneros alimenticios *chamadas públicas* São Lourenço do Sul

Continúa

Géneros Alimenticios/año	2012	2013	2014	2015	2016
Frutas/jugos/pulpas	Fresca: mandarina, maracuyá, fresa. Jugo: piña, mora, durazno, uva, fresa, naranja y mandarina. Pulpa de fruta:	Fresca: mandarina, maracuyá, fresa, melón. Jugo: piña, mora, durazno, uva, fresa, naranja y mandarina. Pulpa de fruta: durazno	Fresca: banano. Pulpa de fruta: durazno, piña, banano, breva, guayaba, manzana, melón, fresa, durazno, uva. Jugo: piña, mora, durazno, uva, fresa, naranja y mandarina.	Fresca: banano tipo <i>prata</i> , mandarina, naranja, maracuyá y fresa. Jugo: piña, mora, durazno, uva, fresa, naranja y mandarina.	Fresca: banano tipo <i>prata</i> , mandarina, naranja, maracuyá y fresa, limón. Jugo: piña, mora, durazno, uva, fresa, naranja y mandarina.

²⁴ Desde el 2014 la alcaldía divulga el precio que será pagado por alimento al productor.

Verduras y granos	Ahuyama, yuca, lechuga, papa inglesa, papa dulce, remolacha, brócolis, zanahoria, cidra, coliflor, espinacas, frijol, repollo, condimentos verdes, cebolla, <i>couve-manteiga</i>	Ahuyama, ajo, yuca, lechuga lisa o crespa, arroz blanco, papa inglesa, papa dulce, remolacha, brócoli, cebolla, zanahoria, cidra, <i>couve-manteiga</i> , coliflor, espinaca, frijol, pimentón, repollo verde, condimento verde, tomate, habichuela.	Ahuyama, ajo, yuca, lechuga crespa, arroz blanco, papa inglesa, papa dulce, remolacha, brócoli, cebolla, zanahoria, cidra, <i>couve-manteiga</i> , coliflor, espinaca, frijol, pimentón, repollo verde, condimento verde, tomate, habichuela.	Aguacate, ahuyama, ajo, yuca, lechuga lisa o crespa, arroz blanco, papa inglesa, papa dulce, remolacha, brócoli, cebolla, zanahoria, cidra, <i>couve-manteiga</i> , coliflor, espinaca, frijol, pimentón, repollo verde, condimento verde, tomate, habichuela.	Aguacate, ahuyama, ajo, yuca, lechuga lisa o crespa, arroz blanco, papa inglesa, papa dulce, remolacha, brócoli, cebolla, zanahoria, cidra, <i>couve-manteiga</i> , coliflor, espinaca, frijol, pimentón, repollo verde, condimento verde, tomate, habichuela, maíz tipo chόcolo, pepino.
Lάcteos	Bebida láctea con pulpa de fruta, leche en polvo integral	Bebida láctea con pulpa de fruta, leche en polvo integral	Bebida láctea con pulpa de fruta, leche en polvo integral	Bebida láctea con pulpa de fruta, leche en polvo integral, queso	Bebida láctea con pulpa de fruta, leche en polvo integral, queso
Proteína	Pollo, salchichas, huevos	Pescado, pollo, carne bovina, salchichas, huevos	Pescado, pollo, carne, salchichas, huevos	Pescado, pollo, carne bovina, salchichas, huevos	Pescado, pollo, carne porcina y bovina, salchichas, huevos
Otros	Bizcochos (chocolate, avena, maíz, rellenos con guayaba), dulce de frutas elaborado con pulpa, dulce de leche, miel de abejas.	Bizcochos (chocolate, avena, maíz), dulce de frutas tipo <i>shimier</i> elaborado con pulpa, dulce de leche, pastas	Bizcochos (chocolate, avena, maíz), dulce de frutas tipo <i>shimier</i> elaborado con pulpa, dulce de leche, pastas	Bizcochos (chocolate, avena, maíz, rellenos con guayaba), dulce de frutas elaborado con pulpa, dulce de leche.	Bizcochos (chocolate, avena, maíz, mantequilla, rellenos con guayaba), dulce de frutas elaborado con pulpa (durazno, piña, banano, breva, guayaba, manzana, melón, fresa, durazno, uva), dulce

					de leche, cuca casera.
--	--	--	--	--	---------------------------

Fuente: Elaboración propia con base en *chamadas públicas* municipio de São Lourenço do Sul.

Ahora bien, una vez seleccionados los proyectos de venta y firmados los contratos en la sede de la alcaldía, cerrando así el proceso de contratación, los agricultores pasan a proveer los alimentos una vez por semana, todos los martes y a partir de esta disponibilidad la nutricionista pasa a elaborar los menús semanales para cada escuela. Cada entrega es realizada bajo un acta que es elaborada y supervisada por la coordinadora del sector quien es la persona encargada de revisar que los productos lleguen en buen estado y frescos. Además de la producción de los agricultores familiares, el sector de la alimentación escolar también adquiere con recursos propios otro tipo de productos como leche en polvo, frutas en conserva, frijol, arroz, aceite, entre otros, todos ellos para complementar los menús de cada escuela.

En síntesis, la trayectoria de la alimentación escolar en el municipio de São Lourenço do Sul data desde 1999 con un fuerte énfasis en la agroecología y una condición previa que favoreció el acceso a los programas institucionales: la asistencia técnica a los agricultores familiares por parte del CAPA. Así mismo, la apuesta político-institucional desde la alcaldía municipal que estimuló y buscó los mecanismos para facilitar la compra directa de alimentos de los agricultores y, de forma paralela, el fortalecimiento organizativo, productivo y comercial que fue realizado por el PAA, al contribuir en la cualificación y diversificación de la producción en el municipio.

Este recorrido previo fue impulsado y cualificado al entrar en vigencia la Ley 11.947 de 2009 que permitió, no solo formalizar y ampliar las compras sino y, tal vez lo más importante, estimular la producción de alimentos en el municipio y una mayor interacción entre agricultores, cooperativas y entidades de asistencia técnica. El control social en este plano cobra relevancia al empoderar a los consumidores, sean ellos directos, como los estudiantes o sus representantes en el CAE. La ley también ha sido desarrollada a medida que se avanza en la implementación siendo necesarios ajustes mediante las tres resoluciones expedidas por el FNDE. Estos elementos nos permiten tener una aproximación al contexto en el que se desenvuelven los actores de las compras públicas en el municipio de São Lourenço do Sul.

4.3 MAPEO DE ACTORES PNAE SÃO LOURENÇO DO SUL

Cuando se habla de institucionalidad para la ruralidad en Brasil es imposible soslayar la centralidad del Estado, tanto en sus formas de financiación, como en la creación y el sostenimiento de instituciones específicas del sector (asistencia técnica, crédito rural, vivienda rural, infraestructura, etc). Desde la década de 1980 se asiste a la reconfiguración de esta institucionalidad rural, antes volcada para el agronegocio, y ahora con un espacio dentro de las políticas públicas para la agricultura familiar. Parte de este giro se debió, a ese nuevo pacto construido entre estado y sociedad civil como parte de la apertura democrática post dictadura (SCHNEIDER; MARSDEN, 2009). Las compras públicas en este sentido se transformaron en un elemento clave para consolidar procesos de comercialización para los agricultores familiares en el país. De allí la importancia de conocer los actores que configuran un escenario de alimentación escolar y compras públicas en el ámbito municipal.

Como se observará en ilustración 5 la clasificación en la red se realizó, según figuras geométricas, en actores institucionales, sociales o agentes económicos; y su ámbito de actuación, según colores. El orden en la explicación a continuación sigue la lógica del indicador de centralidad en la red. En consecuencia, se presentarán los actores institucionales, seguido de los sociales, para finalmente concluir con los agentes económicos.

4.3.1 Actores institucionales

Como se observa en la ilustración 5, un primer nivel de centralidad está determinado por el setor da alimentação escolar de la alcaldía municipal de São Lourenço do Sul (55,6%). Este sector hace parte de la Secretaría de Educación Municipal y es el encargado directo de ejecutar el PNAE en el municipio. Sobre este órgano recae la responsabilidad en la elaboración y ejecución de las *chamadas públicas*, así como, verificar la calidad e inocuidad de los alimentos que son suministrados por los agricultores familiares. Su nivel de centralidad está determinado por el liderazgo que ejerce en la consolidación de las compras públicas, motivando, en muchas ocasiones, a los productores para mejorar calidad, proveer más y más diversificados productos y el éxito del programa en el municipio como se ilustra en la siguiente cita:

[...] a gente sempre faz isso, mas também, os produtos que eles não têm e a gente gostaria de ter, a gente está sempre incentivando, vamos plantar isso, vamos ver isso. Agora, por exemplo, a gente está com bastante dificuldade de conseguir feijão para essa chamada pública que vai ser na quinta feira, e no momento que é publicada a chamada pública, a gente está sempre ligando para lembrar olha, tal dia vai ser a nossa chamada pública. A gente está sempre buscando. Então, a gente sempre tem uma parceria muito grande com o CAPA, com a EMATER. A EMATER está auxiliando bastante a questão bem pontual do feijão, porque a princípio a gente não teria ninguém para nos entregar feijão. Mas, a gente ficou sabendo que têm alguns dos agricultores que têm feijão, mas eles não têm como fazer o beneficiamento, a embalagem desse feijão. Junto com a EMATER foi criado até um grupo de trabalho para tentar auxiliar nessa e outras questões que envolvem os agricultores[...] (ENTREVISTA 3B, marzo 2017)

Un segundo nivel de centralidad lo constituyen EMATER (40,7%) y el FNDE (37%). EMATER, es una entidad de carácter público estadual, con oficina en el municipio, que presta el servicio de asistencia técnica rural. En materia de compras públicas ejerce la función de acompañar a los productores en la formulación de los proyectos de venta para el sector de la alimentación escolar y asesora técnicamente, tanto a este sector, como al Consejo de Alimentación Escolar (CAE). Además, esta entidad ha brindado capacitaciones a las manipuladoras de alimentos de los restaurantes escolares y brinda información y formación a los agricultores familiares en relación a la normatividad del programa y como acceder al mismo. Así mismo, contribuye en la cualificación de los alimentos a ser adquiridos para la alimentación escolar, sea vía asistencia técnica o vía investigación, mediante el mejoramiento de variedades de frijol en compañía con los productores. Como se muestra en la siguiente cita, algunas de esas funciones fueron mencionadas por los entrevistados.

[...] A EMATER trabalha gratuitamente²⁵, nós não cobramos para trabalhar, faz um trabalho social, gratuito, nas comunidades rurais, onde nós visitamos esses agricultores que estão envolvidos no projeto do PNAE, se faz visita, se faz toda a assistência técnica de forma gratuita [...] Nós fizemos uma capacitação o ano passado com as merendeiras, 60 merendeiras, que foi solicitado a través da Secretaria de Educação, na parte da merenda escolar, onde tem uma nutricionista e uma coordenadora da alimentação escolar [...] trabalhamos com o aproveitamento de alimentos, boas práticas de alimentação, cuidados que as gurias que trabalham, que manipulam esses alimentos têm, a gente trabalhou bastante, tudo focando de acordo com o cardápio elaborado pela nutricionista [...] a gente procura também, quando o agricultor vem buscar uma Declaração de Aptidão, que se chama DAP, para dar esse apto a participar desses programas, e vai se fazer uma visita, vai ver mesmo se ele tem aquela produção na propriedade [...] (ENTREVISTA 2B, marzo 2017).

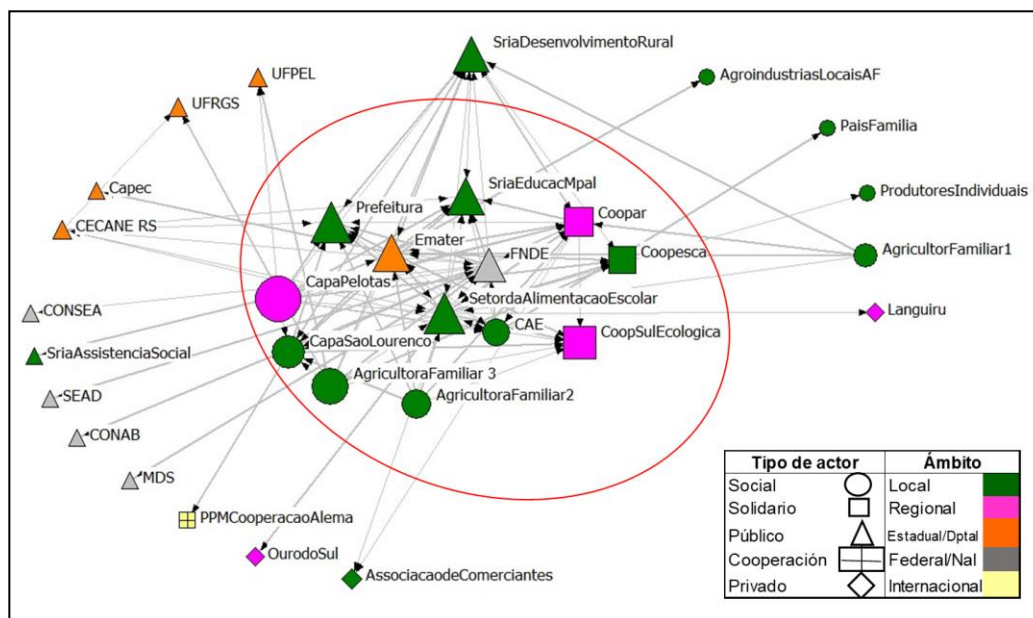
²⁵ Parte de los costos de funcionamiento de la entidad es solventado por el municipio.

Por su parte el FNDE, fondo adscrito al Ministerio de Educación, cuenta con una división de desarrollo de la agricultura familiar para la alimentación escolar, esta dependencia es la encargada de brindar asistencia técnica a nutricionistas, gestores de las alcaldías y al CAE. Esta asistencia está orientada a la ejecución adecuada del programa por parte del nutricionista y los gestores y cómo garantizar el control social por parte del CAE. Más allá de la asistencia técnica que la entidad pueda brindar, el fondo está orientado para financiar la alimentación escolar en el municipio a través de la transferencia directa de recursos a las unidades ejecutoras, que pueden ser escuelas o municipios, en este caso al municipio, y en función del número de alumnos a ser atendidos. Algunas de esas funciones se describen a continuación.

O FNDE tem essa responsabilidade de prestar assistência técnica para o nutricionista, para Conselho de Alimentação Escolar, que é o controle social da política, para os gestores, principalmente, para as áreas de compra, então assim, dentro da secretaria de educação nós temos essa responsabilidade, nós FNDE [...] Esse, o normativo do programa, como eu disse, foi construído no CONSEA, agora, os regulamentos específicos que são as resoluções que efetivamente colocam ali a regra de como participar na chamada pública, quais são as regras de participação dos agricultores familiares, esses regulamentos que são publicados, tem as resoluções específicas do FNDE, a parte específica dos regulamentos do PNAE que tratam da agricultura familiar, também são construídos em conjunto, dentro de uma, de um grupo constituído aqui pelo FNDE para discutir a política, a implementação do artigo 14 né? [...]. Então, o FNDE em 2010, criou um comitê consultivo, integrado aí por diversas representações em segurança alimentar e agricultura familiar, então, a gente tem aí a FETRAF, a Federação de Trabalhadores da Agricultura Familiar, está a CONTAG, movimentos de mulheres camponeses (ENTREVISTA 13B, julio 2017)

Un tercer nivel de centralidad está conformado por la Secretaria de Desenvolvimento Rural del municipio (25,9%) y el CECANE (22,2%), la primera entidad local y la segunda estadual con rango de acción municipal. En el caso de la secretaría solo hasta el año 2017 se empieza un diálogo más fluido con el sector de la alimentación escolar en materia de compras públicas, dado que, esta secretaria se ha caracterizado por desarrollar más acciones enfocadas al tema de infraestructura rural (vías, escuelas, puentes, etc.), más que, programas orientados de forma directa a los agricultores.

Ilustración 5 - Mapeo de actores PNAE São Lourenço do Sul



Fuente: Elaboración propia mediante Netdraw (BORGATTI; EVERETT; FREEMAN, 2002)

A su vez, el CECANE²⁶ con sede en la UFRGS, se creó en el 2007 como proyecto de extensión universitaria de la Facultad de Medicina. En materia de compras públicas, brindan asesoría técnica a los municipios, formación (presencial y a distancia) con los actores del PNAE y desarrollan investigación y formación en Educación Alimentaria y Nutricional. Cabe destacar, dentro de estos actores, la formación a los actores del CAE con quienes realizan planes de trabajo anual y hacen seguimiento a los mismos y la formación con nutricionistas con énfasis en alimentos orgánicos y agroecológicos.

[...] o CECANE ele é um Centro Colaborador de Alimentação e Nutrição do Escolar. Atualmente ele funciona na universidade como um projeto de extensão em parceria com o FNDE. Esse projeto de extensão, ele está registrado, ele faz parte da Faculdade de Medicina, e quem tomou a frente, veio trabalhando com CECANE ao longo desse tempo, é o curso de nutrição. Esse projeto de extensão está completando 11 anos de existência e a assessoria aos municípios, que é esse trabalho que o CECANE faz de ir até o município, dar esse suporte, já está completando, aproximadamente, uns 10 anos que existe. O CECANE já acessou praticamente todos os municípios do estado, através de alguma ação, assessoria não todos, mas, através de formação de atores do PNAE, tanto nos municípios, quanto formações feitas aqui em Porto Alegre, através de pesquisas,

²⁶ Los centros colaboradores se derivan de una alianza FNDE- Instituciones Federales. El objetivo específico de estos centros es la formación continua de los actores involucrados en el PNAE (gestores, *merendeiras*, nutricionistas, etc). Para ello son realizadas capacitaciones, seminarios, asesorías directas a los municipios, entre otras actividades. Para ampliar información consultar: <http://portal.mec.gov.br/component/tags/tag/33720>.

algumas pesquisas que foram desenvolvidas há uns três anos atrás, e através, também, da assessoria [...] (ENTREVISTA 15B, julio 2017).

Además de estos actores, con un nivel de incidencia menor en el ámbito del PNAE y dado su carácter de órgano federal, en el municipio cabe mencionar el papel del extinto MDA, ahora SEAD, secretaria adscrita a la Casa Civil. Ésta, a través del programa *Mais Gestão* que ejecutó hasta el 2015, promovió la cualificación de las organizaciones de la agricultura familiar, de forma específica las cooperativas, realizando todo el proceso de acompañamiento técnico en materia de gestión. Además de esta función, el MDA prestó asistencia técnica al FNDE para la implementación de las compras públicas y fue, el principal responsable de difundir entre los agricultores familiares y sus asociaciones las reglas del PNAE, labor que es realizada mediante la red de asistencia pública.

La CONAB, previo al establecimiento del PNAE, tuvo un papel activo al contribuir en la organización de los mercados institucionales y facilitó el proceso para que los municipios adquiriesen productos de la agricultura familiar vía modalidad compra con *doação simultânea* del PAA.

[...] a CONAB fazia compra de produtos quando os preços de esses produtos estavam muito abaixo, muito reduzidos, abaixo do preço mínimo, ou que acontecia alguma situação de superprodução ou alguma situação de safra, de colheita, e que os preços baixavam demais, na mesma estratégia de preços mínimos para o agronegócio que é muito forte no Brasil e existe desde a década de cinquenta, naquela mesma época, a modalidade de compra direta entrava comprando produtos da agricultura familiar para que... a preços especiais uma estratégia de garantir renda para agricultura familiar, renda para as cooperativas, foi uma modalidade bastante usada ao longo desses anos, operacionalizada via cooperativa, via associações, no último período muito mais com cooperativas, deixando incluso as associações de serem muito prioritárias [...] (ENTREVISTA 12B, julio 2017).

Adicional a ello, la amplia experiencia en compras agregadas regionales y estatales ha venido a contribuir con el proceso del PNAE. De esta forma, en materia de compras públicas, la CONAB y otras entidades como el MDS contribuyen en las discusiones del PNAE para calcular el precio adecuado. Así mismo, dada su trayectoria en compras públicas, la compañía orienta a los diferentes órganos del Estado y ejecuta el PAA en el país. En todo caso, la CONAB fue pionera en la creación de metodologías propias para calcular el precio de compra al productor como bien lo expresa uno de los entrevistados en la siguiente cita.

[...] Então, a CONAB, o MDS, a definição do preço adequado, de comercialização da agricultura familiar com o ente público é uma questão, um desafio para todos eles, para todos-as nós. E alimentação escolar ainda tem uma especificidade em relação a essa temática porque o PNAE ele tem um desenho diferenciado em relação às outras políticas [...] (ENTREVISTA 13B, julho 2017).

Un último actor institucional, está constituido por la cooperación internacional. Según los entrevistados, la agencia de cooperación alemana *Pão para o Mundo* (PPM), de filiación protestante, basada en la filosofía de justicia para los pobres, actúa en temáticas asociadas a la lucha contra el hambre en América Latina, África, Asia. Cabe mencionar que en el caso de São Lourenço do Sul, esta agencia apoya, entre otros, el fortalecimiento de políticas públicas para la alimentación escolar, de forma indirecta, mediante el apoyo financiero a la ONG CAPA. Derivado del acompañamiento de estos procesos también ejerce un seguimiento a la inversión de los recursos mediante visitas esporádicas a los proyectos implementados por el CAPA.

4.3.2 Actores sociales

En el plano de los actores sociales, como son los agricultores familiares y sus organizaciones, se encontró que más que una amplia diversidad, existe un proceso organizativo fuerte, tanto para la producción, como para la comercialización, coadyuvado en gran medida por el apoyo técnico del sector no gubernamental desde la década de 1970. En este sentido, los agricultores no sólo han logrado consolidar y acceder a las políticas públicas, a su vez, inciden de forma directa en ellas.

Así, un primer nivel de centralidad lo encabeza la ONG CAPA sede Pelotas (44,4%), organización que realiza acompañamiento técnico a los agricultores, con especial énfasis en la comercialización creando dos grandes cooperativas en la región: Coopar y Sulecológica. El acompañamiento técnico está orientado fundamentalmente en la producción agroecológica y además de la asesoría en los procesos productivos, dentro del programa cumple la función de asesorar la formulación y ejecución de los proyectos de venta de los agricultores para la alimentación escolar. Vale aclarar que esta ONG también cuenta con otra sede en el municipio de São Lourenço do Sul (22,2%) quien ha liderado estos mismos procesos en el municipio y con un nivel de centralidad menor por la mayor conectividad regional que tiene la sede de Pelotas.

Então esse processo começa por volta dos anos 2000, começa a ser implantado e o CAPA tem 39 anos de atuação na região e tem uma atuação muito forte no município de São Lourenço, então, esse trabalho, o CAPA tinha sede antes no município de São Lourenço, então, hoje continua com inspetor lá, mas, esse trabalho se dá, inicia no município de São Lourenço, das compras municipais, da merenda escolar, muito ligado a essas questões políticas, de um governo realmente que vem abraçando essa causa [...] (CAPA São Lourenço do Sul, 2017)

Un segundo nivel de centralidad está caracterizado por los agricultores familiares organizados, es decir, todos aquellos grupos de agricultores que participan de las *chamadas públicas* y asociados a Coopar y/o Sulecológica. Los grupos de agricultores son figuras asociativas para la producción y comercialización que permiten, tanto la agregación de oferta, como la planificación de las siembras, de modo tal, que permita dar cumplimiento a los productos ofrecidos ante el sector de la alimentación escolar. Los grupos además cuentan con líderes que son los que agrupan alimentos, los llevan al casco urbano del municipio y reciben y transfieren todas las informaciones del programa para los otros agricultores. En general, estos grupos participan de más de un mercado de forma simultánea, siendo los principales: escuelas estaduais, programa *Fome Zero* y feria local.

Ah, o processo, a gente vende para merenda escolar, aqui toda semana é feito o pedido, você foi lá, eles pedem né...ela faz o pedido aqui, no setor da merenda e ela divide comigo, né? Se ela não tem, ela pede para o meu grupo, e aí ela liga para mim, e como eu não tenho toda essa produção sozinha eu peço do meu grupo, quer dizer, nós somos 7 produtores lá na, eu peço lá do meu grupo, eu pego lá todo na casa deles, eu faço frete e trago para cá, entrego lá no setor da merenda (Agricultura familiar Cooperativa SulEcológica, 2017).

Un tercer nivel de centralidad corresponde al CAE (22,2%), principal órgano de control social del programa en el municipio. Para la transferencia de recursos desde el FNDE hacia el municipio, el CAE debe estar en funcionamiento, dar respuesta a un cuestionario anual que se realiza sobre el funcionamiento del programa en el municipio y finalmente dar su "*parecer conclusivo no proceso de prestação de contas*". Funciona desde 1997, con 18 miembros, entre los que se pueden destacar los padres de familia, EMATER, la nutricionista del programa, el sindicato de agricultura familiar, entre otros. Dentro de las actividades de control, el CAE realiza visitas a las escuelas para verificar el estado de los alimentos entregados y el grado de satisfacción de los alumnos, realiza informes anuales de ejecución del programa en el municipio diligenciando un cuestionario nacional, recibe informes periódicos por parte de la nutricionista

del programa.

Hoje em dia a gente tem o Conselho de alimentação que ajuda na fiscalização, a gente faz reuniões mensais aqui, o pessoal, a gente tem um conselho hoje que tem entidades, né? Tem a EMATER, tem o Sindicato, têm pais, têm professores, então, a gente procura colocar a comunidade junto disso né? Até para, principalmente nessa área, professor, pai de aluno, não, esse pessoal ficar bem atento do que que está acontecendo, né? De que forma é feito, de que forma, um estudo bem transparente (Presidente CAE, 2017).

Finalmente, un cuarto y último nivel de centralidad entre los actores sociales está representado por los agricultores familiares individuales (14,8%), que son todos aquellos productores, que aun siendo familiares proveen alimentos al sector de la alimentación escolar sin pertenecer algún tipo de asociación o cooperativa de productores. En general, se caracterizan por una producción más especializada (en tomate, banano²⁷, etc.), no es de tipo agroecológica, aunque sí con mejores prácticas en el manejo del cultivo. Sin embargo, el ingreso de estos agricultores individuales, en ocasiones, ha estado asociado a la posibilidad de incluir otros alimentos que no pueden ser producidos de forma agroecológica pero que conservan el sello de producción local. Otra característica de estos agricultores, es la transición productiva desde las plantaciones de tabaco hacia el cultivo de alimentos, como se observa en la cita abajo. Se considera que este es uno de los efectos generados por las compras públicas en el territorio.

Nós plantamos cinco anos fumo. Mas, só aumentou a dívida, aí fiquei me endividando, estou pagando em parcelas de 14 anos, agora estou no sexto ano que estou pagando. Há cinco anos parei negocieei aquela dívida pagar em 14 anos. Agora a firma me mandou um recado dizendo que, até a advogada aqui da entrevista, aí parei porque não tem nada, em cinco anos só aumentou a dívida, só deu para atrás [...]. Aí seguimos com isso aí [produção para a alimentação escolar]. Nós estamos pagando a dívida e essas coisas aqui não temos dívida, tem duas estufas lá para tomate e está muito bem (Agricultor individual, 2017)

4.3.3 Agentes económicos

Los agentes económicos son otro actor importante en la red de São Lourenço do Sul. Por los niveles de centralidad podemos mencionar tres. En primer lugar, la cooperativa Coopar (40,7%) con sede en el municipio, pero con rango de actuación regional. Fue creada en 1998

²⁷ En São Lourenço do Sul no existe producción de banano. Esta es suministrada por un agricultor individual del municipio de Torres. Él participa en calidad de agricultor familiar individual en la chamada pública.

desde la ONG CAPA con el objetivo de mejorar los procesos de comercialización de productos lácteos provenientes de la agricultura familiar, en sus inicios contó con 80 socios fundadores y hoy son más de 3.000. Su principal actividad es la captación de leche para la transformación en quesos, arequipes y yogures para la venta en el PNAE y PAA. Además de la agregación de demanda para la alimentación escolar, esta cooperativa también provee insumos agropecuarios, acceso al crédito y asistencia técnica a sus asociados.

En segundo lugar, la cooperativa Sulecológica con sede en Pelotas, creada en 2001 para garantizar la comercialización a precio justo de los productos de base agroecológica y constituida por agricultores *assentados* de la reforma agraria y *remanescentes de quilombos* (PERUFO, 2011). Esta cooperativa está encargada de comercializar los productos de agricultores ecológicos a través de las *chamadas públicas* en São Lourenço do Sul y Pelotas, a su vez, realiza todo el proceso administrativo previo y posterior a la venta ante el sector de la alimentación escolar. Ambas cooperativas, Sulecológica y Coopar, hacen parte de una amplia red de producción agroecológica, ubicada en el Sur del país, conocida como Ecovida.

En tercer lugar, la cooperativa Coopesca, cooperativa de pescadores artesanales del municipio fundada en 2004, con 94 socios y cuyas principales especies son: *Tainha*, *Corvina*, *Bagre e Camarão* (NUDESE, 2018). Organización cooperativa de trayectoria en el municipio, pero que, dadas algunas debilidades organizativas, sumado a las restricciones normativas para incluir las distintas preparaciones del pescado en la alimentación escolar, les han imposibilitado participar formalmente del programa. Constituye pues, un actor potencial del sector.

[...]. Porque aqui, na região nós temos, nessa Lagoa dos Patos, aqui nós temos uma série de colônias de pescadores artesanais e aqui fornece, tem uma cooperativa, chamada COOPESCA e que há anos já trabalha, desde 2004-2005, ela foi fundada, e que desde lá, então, ela vem trabalhando com a compra, compra na verdade não, a comercialização de pescado que é dos seus associados, seus agricultores que são seus associados. Também ela é uma cooperativa que ela tem problemas de capitalização, de falta de capital, então assim, tem pouco... as cooperativas são como empresas, se você começa com pouco capital de investimento, o seu crescimento muitas vezes é lento, a não ser que seja um filão de mercado, como a gente diz assim, que realmente você vai conseguir se desenvolver muito bem [...] (ENTREVISTA 1B, marzo 2017).

Para finalizar y a modo de síntesis de este capítulo, Brasil completa una trayectoria en alimentación escolar de más de setenta años. En ésta se observan cambios importantes como el énfasis en temas nutricionales en la década de 1970, la pérdida de importancia de los alimentos

industrializados y alimentos donados de organismos internacionales a medida que el programa evolucionó. Sin embargo, una transformación destacada se dio a partir de la articulación de los programas sociales de lucha contra el hambre y la pobreza y la seguridad alimentaria como fue el objetivo de la Estrategia *Fome Zero* y los programas y políticas de éste derivados. En este sentido, y como un desarrollo de esta estrategia, la ley 11.947 de 2009 que instituye las compras públicas a la agricultura familiar materializa en los contextos rurales esa unión “ideal” entre mejorar al mismo tiempo la renta de agricultores (disminuir la pobreza) y mejorar la calidad de la alimentación, de allí que Brasil se haya tornado modelo para varios países de la región.

Bajo este contexto, São Lourenço do Sul constituye una experiencia importante que demuestra la trayectoria de la alimentación escolar en un ámbito específico, el municipal. En este recorrido se pueden destacar varios aspectos de modo sumaria. Un primer intento desde la década del 2000 en consolidar en la región los alimentos orgánicos y éstos siendo incluidos en la alimentación escolar. Una movilización social importante que le ha permitido, a través de las ONG, facilitar un diálogo directo entre el agricultor y el sector de la alimentación escolar y por esta vía garantizando en la ejecución del programa la participación activa de los productores en el programa, no solo mediante el suministro de alimentos, a su vez, en la construcción de las llamadas públicas. Por fin, la centralidad y articulación de tres actores claves de las compras públicas: el sector de la alimentación escolar, CAPA y EMATER, dicho de otra forma, una mayor interacción e importancia entre el sector que compra del Estado y las entidades/organizaciones que acompañan al productor para que el proceso de compras públicas funcione.

5 ANÁLISIS COMPARADO: COMPRAS PÚBLICAS DE LA AGRICULTURA CAMPESESINA Y FAMILIAR EN LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR

Una vez revisados los contextos político-institucionales y los actores de la alimentación escolar, tanto en Colombia, como en Brasil, se pasará a desarrollar la comparación en clave de actores, elementos que circulan por la red y relaciones sociales en nuestros dos casos seleccionados. Para tal fin, este capítulo se estructura en tres apartados. En un primer apartado, se realiza una comparación de los actores identificados en los programas de alimentación escolar en cada uno de los municipios estudiados. En un segundo apartado, se describen las funciones que cumplen las reglas institucionales, los recursos y los intereses de los actores y agentes económicos. En un tercer y último apartado, se presenta un análisis relacional, destacando en éste, el papel de la cooperación y el conflicto como formas de interacción.

Cabe anotar, en términos metodológicos, se trata de una descripción más o menos sintética de tendencias comunes y diferentes evidenciadas en cada uno de los casos, donde se hará uso de indicadores cuantitativos para reforzar los argumentos. En este sentido, una de las limitantes del estudio estuvo dado por la imposibilidad de calcular indicadores para todos los nodos dado que no fue posible realizar dos entrevistas que se consideraban claves, al Ministerio de Educación Nacional en Colombia y a la Cooperativa Sul Ecológica en Brasil, aún así, fue posible realizar una descripción del papel de estos desde la lectura de otros entrevistados.

5.1 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS EN LA CONFIGURACIÓN DE ACTORES Y AGENTES PAE Y PNAE

Como se observó en ambos casos, tanto en Granada, como en São Lourenço do Sul, existen semejanzas en los actores que participan del proceso de compras públicas para la alimentación escolar. El sector cooperativo, las ONG's, la cooperación internacional y las alcaldías o sus sectores, entre otros. Esto puede ser explicado, de forma parcial, en función de la transferencia de políticas e instituciones desde Brasil hacia Colombia, proceso realizado, mediante intercambios técnicos entre funcionarios de los distintos ministerios (educación y agricultura) y algunas gobernaciones.

De forma preliminar y una vez comparados los contextos, se puede afirmar que el modelo

brasileño está implícito en los cambios ocurridos en las instituciones de la alimentación escolar nacional colombiana, a partir del año 2013, en los siguientes aspectos:

- 1) descentralización del PAE en municipios y departamentos;
- 2) control social mediante la creación de Consejos de Alimentación Escolar;
- 3) creación de un fondo de recursos común para la financiación del programa;
- 4) presencia del sector cooperativo y/o solidario;
- 5) instrumento de compras públicas a productores locales.

Aun en estas condiciones, si profundizamos en relación a la cantidad de actores, el tipo de objetivos y las funciones que cumplen, en el marco de este programa público, se observará cómo estas diferencias se acentúan, como veremos a continuación.

En relación al Estado se puede afirmar que este es el aspecto que difiere en mayor medida en ambos casos, tanto por la trayectoria, mayor en Brasil, que en Colombia; como por las capacidades institucionales de sus organizaciones. Varios elementos nos ayudan a sustentar esta afirmación. En primer lugar, la estructuración del Estado brasileño en el proceso de compras públicas específicamente en la alimentación escolar. Al tener una mayor trayectoria histórica se asciende por la construcción de instituciones específicas y con funciones definidas dentro de las entidades, ejemplo de ello, la División de Compras Públicas para la Agricultura Familiar en el FNDE y el sector de la alimentación escolar en la secretaría de educación municipal de São Lourenço do Sul.

Por el contrario, en la estructura del Estado colombiano, si bien el MEN es el responsable del PAE desde el 2013, la entidad no ha logrado consolidar un arreglo institucional que permita garantizar la cobertura al 100% y la prestación adecuada del servicio. A diferencia de lo que sucede en Brasil, en Colombia se mantiene y refuerza la figura del operador de la alimentación escolar que en otras palabras obedece a un intermediario en esa relación entre el Estado y sociedad. La figura del intermediario en el PAE ha sido duramente cuestionada pues se considera es el principal causante de los graves casos de corrupción, sumado a su ausencia de compromiso con las compras públicas y la garantía de derechos para las manipuladoras de alimentos (AGENCIA DE NOTICIAS UN, 2017; PÉREZ ROJAS, 2017).

En segundo lugar, la universidad brasileña a través de los CECANES, como parte del Estado, cumple un rol activo en la ejecución de la política, realizando el acompañamiento

técnico, tanto para el control social, como con los diferentes actores que implementan el programa. Así, en el caso de São Lourenço do Sul, la universidad es clave en la difusión del programa, la sensibilización de los funcionarios y en el intercambio de conocimientos al momento de realizar seminarios. En el caso de Granada, la universidad tiene presencia permanente en el territorio, pero el foco de sus actividades no son procesos económicos sino de atención psicosocial. En consecuencia, la universidad trabaja temas de atención a víctimas del conflicto armado y de forma complementaria desarrolla estrategias de comercialización.

En tercer lugar, otras entidades del Estado entran a ser subsidiarias y acompañar técnicamente la entidad ejecutora. Este es el caso del extinto MDA y la CONAB, quienes a través de sus funcionarios hacen parte de mesas técnicas de diálogo para revisar el avance del programa, construir y/o mejorar metodologías y proponer posibles alternativas de solución a las diferentes problemáticas. Por lo tanto, el programa se va alimentando a partir de esa multiplicidad de actores que entran a nutrirla. A diferencia de ello, en Colombia, el MADR apenas inicia el proceso de construcción de institucionalidad específica para las compras públicas, sumado al hecho que la asistencia técnica se presta de forma indirecta, a través de operadores, y desde hace más o menos 15 años, ésta solo es prestada por cadenas productivas (hortofrutícola, lácteos, café, etc.). Por su parte la Bolsa Mercantil de Colombia¹, que sería la institución par de la CONAB y según los entrevistados, nunca ha realizado compras a pequeños agricultores y hasta hace poco se empieza un diálogo en esta materia entre el MADR y la Bolsa.

En relación a los actores sociales se puede afirmar que, en ambos casos, existe una agricultura familiar (São Lourenço do Sul) o campesina (Granada) fuerte y organizada, ya sea mediante asociaciones de productores (Granada), o grupos para la producción (São Lourenço do Sul), que a su vez están adscritos a otras organizaciones de comercialización Gransol (Granada), Sul Ecológica (São Lourenço do Sul). En este mismo plano podemos afirmar que las ONG, como organizaciones de la sociedad civil, actúan en ambos casos como prestadoras de asistencia

¹ “Para los alimentos, los precios base de compra los determina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las características técnicas uniformes parten del principio de regulación técnica desde las normas públicas; cuando estas no existen se aplican las normas técnicas colombianas NTC emitidas por el Instituto Colombiano de Normas Técnicas y Certificación ICONTEC, organismo privado asesor del Estado en materia de calidad y certificación. Esta organización de atributos, facilita la compra y el seguimiento de la calidad técnica en cualquier momento que se requiera realizar la vigilancia y el control del proceso contractual; estos productos cuentan con una ficha técnica de negociación y unos estándares de obligatorio cumplimiento que no pueden ser modificados. En ese sentido, las compras de bienes y servicios deberían ser centralizadas, así se obtendrá un mejor precio y facilitará las funciones de racionalización del gasto y el control fiscal en la gestión pública, cumpliendo con el objetivo de Colombia Compra Eficiente” (BEJARANO RONCANCIO; FORERO PÉREZ, 2015, p. 98).

técnica y de acompañamiento a los productores, en especial, en la consolidación de los procesos de comercialización. En ambos casos, estas ONG tienen capacidad de incidencia política, aunque, varían en función del ámbito donde la ejercen. En el caso de Tejipaz (Granada), su fortaleza está en su relación con otros actores no locales, por ejemplo, Alcaldía de Medellín y FAO. Por su parte CAPA, su ámbito de actuación se circunscribe a un plano más local-regional, aunque con relaciones internacionales, por ejemplo, PPM.

En relación a los actores económicos, en ambos casos existe una alta centralidad del sector cooperativo. Esta importancia puede ser valorada en función de la particularidad de la agricultura familiar y campesina que demanda procesos de comercialización diferenciado, que solo el sector solidario y asociativo, puede construir. Ésta es la principal forma organizativa para la comercialización en ambos municipios. No obstante, difieren en uno y otro caso, tanto por el surgimiento como por el carácter de la cooperativa. Es así como en el caso de Granada las cooperativas son de carácter financiero y, por lo tanto, entraron a garantizar el tema del crédito al productor, posteriormente y de forma reciente se concentran, tanto en la asistencia técnica, como en la comercialización en red. En contraste, en el caso de São Lourenço do Sul, las cooperativas fueron el resultado de la producción pues al tener excedentes o una producción diferenciada los agricultores no contaban con canales de acceso adecuados para la comercialización de sus productos.

En relación a la cooperación internacional, se observó que, si bien en ambos municipios existe presencia de agencias internacionales, difiere en gran medida en función de la cantidad, mayor número en el caso de Granada, por ejemplo, con organizaciones como la Confederación Alemana de Cooperativas (DGRV, por sus siglas en alemán), Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), Embajadas del Brasil y de Japón, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). De forma destacada, agencias de cooperación como DGRV (alemana) y USAID (estadounidense), además del financiamiento vía proyectos, inciden de forma directa en las metodologías que son aplicadas en el trabajo con campesinos en el municipio. La presencia de algunas de estas entidades en el territorio fue referenciada por los entrevistados de la siguiente forma:

Esa viene desde Confecoop Antioquia, se une con la cooperativa de Coogranada y ahí si hay una organización internacional [DGRV] [...] aplicando un modelo internacional

[...] se hace en convenio con esa ONG para fortalecer todo el proceso, ya llevamos ¿qué? Yo creo que este es el tercer año, nos han venido capacitando, paso a paso (ENTREVISTA 6C, enero 2017).

[...] básicamente produce mora, en este momento está trabajando con el PNUD, un tema para personas en situación de discapacidad que es un tema muy bonito que se articula con nuestra estrategia de discapacidad que se viene desarrollando desde hace tres, cuatro años con la Embajada del Japón y con la Agencia de Cooperación Internacional del Japón [...] (ENTREVISTA 5C, enero 2017).

Sumado a la cantidad, en el caso de Granada en particular y Colombia en general, es claro que el proceso de compras públicas depende en gran medida de las gestiones de la FAO, sean éstas en cuanto asistencia técnica, o, en cuanto formulación de políticas públicas e informes en la materia, dado el papel de asesor de la política pública de compras públicas para el gobierno colombiano, como se observa en la siguiente cita.

[...] es la discusión sobre agricultura familiar. Ahora, el asunto está, hay todo, dentro de La Habana, un tema de comercialización y hay una mención a un tema de compras públicas que, en este momento, a estas alturas, aún no hemos llegado a una discusión en el marco del trabajo que nos ayuda a coordinar FAO [...] (ENTREVISTA 20C, marzo 2017).

Sumado a lo anterior y como explica este mismo entrevistado, el papel de la FAO ha sido clave dada la trayectoria de esta organización internacional en materia de compras públicas en el país con la aplicación de los pilotos en el marco del proyecto (OSRO/COL/403/BRA) desarrollados en Antioquia y Nariño.

[...]. En estos momentos surge nuevamente esa necesidad, establecer ese mecanismo y, en una manera particular, mirar a ver cómo podemos impulsar a ver las compras públicas para que los beneficiarios sean agricultores familiares. Hasta donde yo tengo entendido, las únicas experiencias prácticas que ha habido en el país al respecto las tuvo los pilotos de la FAO en Nariño y en Antioquia, pero hasta donde yo tengo entendido, son experiencias municipales muy específicas que sí, efectivamente son claves y exitosas y tenemos que revisar, pero como nosotros somos una cabeza de un sector administrativo nacional y estamos pensando en la política nacional, tenemos un reto diferente a establecer unos lineamientos en compras públicas, en términos de una política mucho más amplia [...] (ENTREVISTA 20C, marzo 2017).

En contraste y como se reseñó en el capítulo de actores, en São Lourenço do Sul solo se cuenta con la presencia de la cooperación alemana PPM mediante la financiación de proyectos del CAPA. Su incidencia es baja en cuanto a la exigencia de metodologías específicas y, por el contrario, se centra en estimular la producción de alimentos limpios y la generación de renta para

los agricultores en el municipio. Ahora bien, para concluir este apartado es pertinente enunciar que la capacidad de acción de estos también está mediada por las reglas institucionales, los recursos con los que cuenta cada actor/agente, los intereses que los motivan a participar y las relaciones que tejen en los territorios. Todos estos, aspectos que serán desarrollados a continuación.

5.2 LA FUNCIÓN DE LAS REGLAS INSTITUCIONALES, LOS RECURSOS Y LOS INTERESES

Las reglas institucionales, tanto formales, como informales, cumplen en ambos contextos una función común: incorporar alimentos provenientes de la agricultura campesina y familiar en el programa de alimentación escolar. Este objetivo requirió de ajustes o creación de otras normas o reglamentos que flexibilizaran o modificaran los criterios del proceso de compras públicas y/o contratación pública.

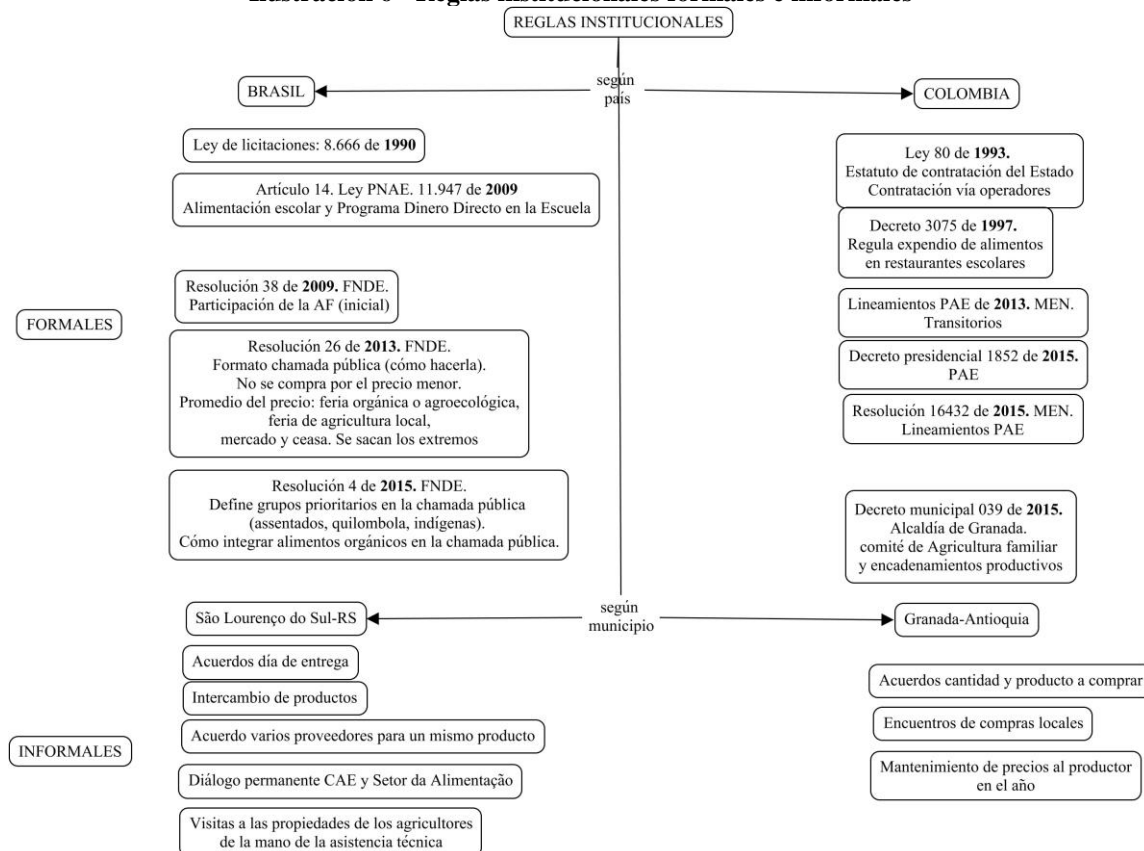
5.2.1 Reglas institucionales formales e informales

En el contexto brasilero, las compras públicas se rigen bajo la ley de licitaciones 8.666 de 1990. Esta implica la compra bajo el criterio del menor precio y, con lo cual se estimulaba fundamentalmente que el mismo gran intermediario ganase las licitaciones, dada su capacidad de acopiar productos para vender a más bajo precio. Por su parte en Colombia, más que la ley de licitaciones, aplica la Ley 80 de 1993 que obliga al Estado a subcontratar con terceros la operación de los programas, sean estos sociales o no, ley que estimuló una gran cadena de intermediarios al interior del Estado y fuera de él, y que, en el contexto específico de la alimentación escolar, llegó a pasar hasta por seis grandes agentes (entre funcionarios y operadores) antes de llegar al beneficiario final.

Así, reorganizar el programa e incluir las compras a la agricultura campesina y familiar, llevó a formular en 2009 en Brasil y en 2015 en Colombia, dos series de normas institucionales. En el contexto brasilero, la ley 11.947 que en su artículo 4 instituye las compras públicas a la agricultura familiar. En el contexto colombiano, el Decreto presidencial 1852 que reestructura el PAE, reafirma su paso al MEN e instituye la descentralización del programa en municipios y

departamentos para, de esta forma, estimular las compras más cercanas a los territorios (Ver ilustración 6).

Ilustración 6 - Reglas institucionales formales e informales



Fuente: elaboración propia con base en entrevistas.

Ambas, ley y decreto, fueron posteriormente desarrolladas en las resoluciones 38 de 2009, 26 de 2013 y 4 de 2015, en el contexto brasilero; y con la resolución 16432 de 2015, en el contexto colombiano. Aunque ambas modificaciones tuvieron objetivos diferentes, demuestra la necesidad de ajuste periódico a las reglas institucionales con una frecuencia de más o menos dos años. Esto, según el FNDE, está asociado a la necesidad permanente de revisar y modificar el programa a medida que éste avanza y de ir institucionalizando prácticas y aclarando dudas que van surgiendo en el camino de la implementación como se detalla en la siguiente entrevista.

Três resoluções saíram depois da lei do PNAE. Então, a lei, ela foi publicada em junho de 2009. E aí logo, depois, saiu a resolução número 38 né? De 2009. Que é a resolução que detalha a lei [...]. Em primeira aproximação, uma primeira tentativa inclusão ali da agricultura familiar. Já vigente, tudo vigente, obrigação de vigência, mas, com regramento ali, uma regra, é um detalhamento da participação da agricultura familiar

num formato. A resolução, depois dessa 38, foi publicada a resolução número 26 de 2013, então, a 38 é de 2009 e aí, quatro anos depois veio a resolução número 26 de 2013, com a, a gente tentou dirimir ali as principais dúvidas né que vinha ali em relação à agricultura familiar, lógico que outras regras ali da resolução foram alteradas, mas, em relação à agricultura familiar especificamente, dirimimos ali algumas dúvidas, e trouxemos ali o formato da chamada pública mais detalhado, como é que deveria ser feita [...] aí sim, dois anos depois, a resolução número 4 de abril de 2015, foi publicada, a gente fala, com a alteração da redação da resolução número 26, no sentido de melhorar, de detalhar, e um pouco mais como é que se faz essa chamada pública, colocando as prioridades públicas que a lei estabelece de grupos né? Dos assentados, o quilombola, o indígena, como é que esse público prioritário? Como se faz a compra sem selecionar pelo menor preço, como é que eu coloco ali a prioridade do orgânico, então a resolução número 4, ela traz um detalhamento melhor para dar um passo a passo (ENTREVISTA 13B, julio 2017).

Así mismo, en el contexto colombiano, las modificaciones a los lineamientos técnicos del Ministerio, consignadas en la resolución 16432 de 2015, se derivaron de la ejecución del programa en los departamentos y municipios, es decir, la descentralización y, con ello, la necesidad de adecuar el programa a los contextos específicos como lo enuncia uno de los entrevistados:

[...] realmente los lineamientos, son lineamientos técnicos que el mismo Ministerio hace y que en 2013, desde la misma Universidad, se le hace al Ministerio de Educación recomendaciones para cambiar esos lineamientos [...] son lineamientos que están muy bien elaborados pero desde el escritorio, desconociendo la práctica y las condiciones reales de nuestro país [...] algunas observaciones fueron tomadas en cuenta y fueron ajustadas por el Ministerio para los lineamientos que sacaron para el 2015, en el 2015 el Ministerio [...] cambió de lineamientos, los que traían desde el 2013 (ENTREVISTA 15C, febrero 2017).

Se observó también, en el contexto colombiano, la construcción de reglas en el escenario municipal. De esta forma, el alcalde de Granada, por decreto municipal (039 de 2015), institucionalizó las compras públicas al interior del COMPOS, mediante la creación de la mesa de agricultura familiar y compras públicas, que a su vez diseña el mecanismo e instituye los actores que participan de la concertación de las compras públicas al ser la alimentación escolar parte importante de estas.

[...] por decreto definimos, digamos, una mesa de agricultura familiar y de compras públicas, que nos permitió hacer todo ese ejercicio de concertación. Entonces, en esos ejercicios que fuimos haciendo allá, pues básicamente se iban reuniendo todos los actores, se iba reuniendo la Umata municipal, los alcaldes, los líderes de la organización, los operadores, invitábamos al departamento también a la Secretaria de Agricultura para que hiciera esa participación dentro del mismo espacio [...] (ENTREVISTA 18C, febrero 2017).

Aunque en el caso de São Lourenço do Sul no existe tal formalidad, se observa sí, que emergen prácticas, configurando reglas informales, en la interacción cotidiana de los actores que participan de las compras para la alimentación escolar. Por ejemplo, se ha concertado entre los actores que al existir varios proveedores para un mismo producto se divide en cantidades iguales para todos, en vez de realizar un sorteo, como sugiere la ley. También se estudia en detalle antes de incluir un nuevo producto en la *chamada pública* si este efectivamente beneficiará a las agroindustrias de la agricultura familiar, como bien lo reseña uno de los entrevistados.

[...] Então o que que aconteceu? A gente fez uma reunião aqui e para não ter ônus para o município, nós não teríamos então o preço do ano passado que estava em 7 reais, e elas estão e concordaram, a gente fez modificações e mandamos para o jurídico, e o jurídico do município não acatou a justificativa e achou melhor então cancelar os itens, por que cancelar os itens? Eu também concordo com esse cancelamento de item. Elas não estão satisfeitas com o preço de 5 reais, elas não participariam, só que a partir do momento que eu público o item, eu abro uma janela para quem quiser ofertar, dentro da legalidade, que venha participar. Se a gente deixar esses itens em aberto, ou a gente poderia estar favorecendo outros produtores que não os nossos, da região. Então, a gente achou melhor cancelar os itens e futuramente abrir um outro processo, fazer um outro levantamento de preço e tudo, que vai envolver essa razão a participar ou não. Então, esses são tipos de problemas que aparecem assim [...] (ENTREVISTA 3B, marzo 2017)

De modo diferente al contexto brasileiro y, no obstante contar con un decreto municipal, en el caso de Granada predominan las reglas informales. Parte de este fenómeno se explica por dos motivos. El primero, la ausencia de una política nacional de compras públicas que beneficie los campesinos y no solo los grandes productores².

Nosotros como rectores de política estamos interesados en establecer unos lineamientos que permita la implementación de un modelo de compras públicas y eso tiene dos aspectos, digamos, y en general, el tema de compras públicas, que no ha funcionado nunca en los productos agropecuarios, pero, particularmente nosotros tenemos una intención de que esas compras públicas también beneficien a los agricultores familiares (ENTREVISTA 20C, marzo 2017).

El segundo, los lineamientos técnicos del PAE no se encuentra ajustados a la realidad de

² Por ejemplo, en un artículo publicado por la directora de Colombia Compra Eficiente, al parecer invitando a la reflexión sobre la complejidad del PAE, enuncia entre otros obstáculos del PAE: “ausencia de un arreglo institucional del PAE” donde compiten dos modelos (MEN y territorios, el primero con recursos pero sin capacidad en el territorio, el segundo con capacidad pero sin recursos; uso excesivo de la contratación directa y de entidades sin ánimo de lucro; la ausencia de estadísticas, generadas o no, para realizar seguimiento al programa; desarticulación con la política agropecuaria. Para ampliar informaciones: <https://www.colombiacompra.gov.co/content/restricciones-del-programa-de-alimentacion-escolar>

la alimentación escolar en Colombia. Lo anterior implica en el territorio, la actuación en contra de la norma al considerarse injusta porque implanta reglas que benefician a unos en detrimento de otros, es decir, grandes industrias de alimentos en contra de campesinos y pequeños emprendimientos de alimentos.

[...] hace no sé cuatro, seis años, la Gobernación siempre venía dando una línea y nosotros decíamos con esa línea los niños no alcanzan a suplir su necesidad básica [...] fue y presentó con el alcalde, mire es que estos niños tienen esto y esto le queda faltando esto en la tabla nutricional entonces hay que sumarle esto y ellos lograron decir que ese adicional cuánto les valía y de dónde íbamos a sacar los recursos[...] se aprobó de esa manera y se volvió pues digamos modelo, además le pedimos a la gobernación que es que no nos mandaron las minutas de Medellín, pues aquí producimos, porque no compramos aquí en las mismas tiendas a los mismos productores y agrícolas comprémosle aquí que se logró hacer hasta el año pasado [...] (ENTREVISTA 13C, febrero 2017).

Así, la ausencia de instrumentos de política, sumado al desconocimiento del funcionamiento del programa en el territorio, llevó a los actores locales a construir reglas informales, es decir, acuerdos locales que, en ocasiones, no seguía de forma estricta los lineamientos de la norma. A modo de ejemplo, en el municipio se modificó el ciclo de menú, dicho sea de paso, es un lineamiento que debía ser cumplido según los criterios establecidos por la Gerencia de Maná que a su vez se regían por los criterios del MEN. Así, el ciclo de menú fue ajustado con la asesoría de una nutricionista con el cual se permitía la inclusión de productos locales dentro de las minutas diarias.

Otro ejemplo importante fue lograr, contra viento y marea, institucionalizar un operador local comunitario o campesino. En un inicio, al lograr que Asojuntas operara el PAE localmente entre 2013 y 2014. Posterior a ello, fue operado por Adepag, primera organización de campesinos ejecutando el PAE en el país. Esta regla informal se configura a partir de la ruptura con la lógica tradicional del gran operador, generalmente de Medellín, con mayor experiencia y menor costo en los productos. La ruptura con esta lógica en el ámbito municipal tuvo repercusiones en el país al lograr llamar la atención en los formuladores de la política de compras públicas para que se incluyese como posible operador de la alimentación escolar organizaciones de campesinos.

En suma, reglas formales e informales, configuran escenarios en la red de cooperación y conflicto, en el caso de Granada cuando las reglas no son tan claras, es decir, no existe una norma que regule la situación, se desencadena una relación de conflicto; contrario a esto, en el caso de São Lourenço do Sul, aun con reglas formales establecidas se desencadenan conflictos debido a

la necesidad de ajuste permanente durante la ejecución. En ambos casos es posible superar la situación, o bien creando reglas, o bien mediante el diálogo. Por lo tanto, depende también de la interacción de los actores, su capacidad para dirimir estas diferencias a través de la negociación cuando se tiene un propósito común y, por lo tanto, construir acuerdos o reglas informales, esta situación se presenta tanto en São Lourenço do Sul como en Granada, en vista que existe interés superior que converge entre la alimentación saludable, garantizar renta para los agricultores familiares y separar el intermediario de los programas institucionales.

5.2.2 Recursos

Como se explicó en el referencial teórico, los recursos son elementos que median la capacidad de influencia de un actor en la red. Esta capacidad también está determinada por el carácter misional de las entidades, como sucede, de forma específica, con las organizaciones del Estado. En este sentido, al realizar un mapeo de los recursos con los que cuentan cada uno de los actores institucionales en el marco del proceso de compras públicas se encontró que éstos pueden ser variados y que un actor puede hacer uso de uno u otro dependiendo de la situación. Incide también el contexto político institucional de las organizaciones pues este repercute en la pérdida o desarticulación de programas del Estado, aunque estos hayan contado con una amplia trayectoria.

Ahora bien, para explicar de forma más detallada estos recursos y en clave comparada se ha elaborado un cuadro para sintetizar los recursos de cada uno de los actores y agentes en el proceso, evidenciando, tendencias generales. Así, se observó al menos cinco recursos estratégicos utilizados por los actores institucionales sean estos locales, departamentales/estadales, nacionales o internacionales (ver cuadro 7).

El primero de esos recursos constituye la asistencia técnica. Ésta va desde el proceso de acompañamiento directo a los productores, con un fuerte énfasis en temas agropecuarios y administrativos que es realizado por actores específicos como FAO, UMATA, Gerencia Maná, UdeA (trabajo social), en el caso de Granada; y EMATER y SEAD en el caso de São Lourenço do Sul. Existe también otra modalidad en esta asistencia técnica que es brindada entre entidades del Estado para fortalecer los programas institucionales, garantizar el seguimiento al programa, o, en términos generales, proveer herramientas jurídicas y políticas para la adecuada

implementación del PAE/PNAE, en especial, cuando hay cambios importantes en las reglas del juego. En esta situación, el papel de las universidades cobra un valor especial, tanto en Granada como en São Lourenço do Sul, como en el caso de éste último con el CECANE que brinda asesoría a las nutricionistas y gestores, o en Granada, a través de la educación alimentaria y nutricional desarrollada en el marco de la operación del PAE en el departamento por la UdeA.

Una especial mención merece en el contexto brasilero, el intercambio de recursos de asistencia técnica para la adecuada implementación del PAE que sucede entre las respectivas dependencias responsables en el FNDE³, la CONAB y la SEAD (ex MDA⁴). De allí que al momento de preguntar por el tipo de relación que existe entre estas tres organizaciones, las tres coinciden en indicar que existe una alianza bastante fuerte. Este intercambio pasa por asesoría, por ejemplo, en el tema de metodologías para determinar precios que es realizada por la CONAB; mecanismos y estrategias para el fortalecimiento de la agricultura familiar a través de la SEAD; y el FNDE a su vez contribuye con su experiencia en la implementación del PNAE y comparte aprendizajes para las otras dos entidades.

Un segundo recurso el financiero, del cual se deriva el funcionamiento adecuado del programa en ambos municipios. Este recurso es transferido de forma directa al municipio por el FNDE, quien también complementa el recurso, en el caso de São Lourenço do Sul y en Granada este recurso se transfiere desde el MEN a la Gobernación del departamento para luego ser complementado y desembolsado al municipio. Estos recursos financieros, aunque se consideran insuficientes, han contribuido a que se invierta hasta el 100% en compras directas a los agricultores familiares como en el caso de São Lourenço do Sul; y en el caso de Granada, aunque no existe un valor exacto en estas compras, si se puede afirmar que la operación del PAE, por un lapso de un año, en manos de una organización de campesinos arrojó, una utilidad cercana a los 20.000 USD. Esta cifra es significativa si se evalúa el hecho de ser la primera experiencia.

³ El FNDE actúa en los Estados a través de los CECANEs, en ausencia de éstos, la misma entidad ejecuta las capacitaciones como sucede en los estados de: Mato Grosso, Pernambuco, Sergipe, Rio de Janeiro, Amazonas, Distrito Federal, entre otros.

⁴ Financia convocatorias de asistencia técnica y extensión rural de las cuales ha participado la ONG CAPA, a su vez, el Programa *Mais Gestão*, cuyo principal objetivo fue cualificar las cooperativas para participar del PNAE, fue ejecutado por EMATER en São Lourenço do Sul.

Cuadro 7- Recursos actores institucionales

Continúa

Colombia				Brasil			
Entidad	Recursos	Indicadores		Entidad	Recursos	Indicadores	
		Intermediación	Cercanía			Intermediación	Cercanía
Alcaldía Granada 2012-2015	Control y vigilancia (seguimiento a la ejecución del contrato desde la Secretaría de Gobierno). Articulación interinstitucional.	12,3%	75,5%	Setor da alimentação escolar	Articulación interinstitucional. Recurso FNDE PAE. Camión distribuidor alimentos PAE.	24,6%	67,1%
UMATA	Asistencia técnica (social y en calidad producción, contabilidad y logística). Organización social de la producción y comercialización (mapeo de la producción).	7,1%	72,5%	EMATER	Asistencia técnica y social (Capacitación en legislación PNAE y manipulación de alimentos (aprovechamiento), legalización de agroindustrias familiares, participación en las llamadas públicas. Organización social de la producción y comercialización. Articulación institucional FNDE-Alcaldías.	13,5%	60,5%
Of. de complementación alimentaria	Control y vigilancia (verificación calidad productos, bodegaje, etc.). Apoyo a los programas institucionales	2,4%	68,5%	FNDE-Ministério da Educação	Transfiere recursos PNAE. Control y vigilancia. Asistencia técnica (actores PNAE).	22,4%	59,0%

Continúa

Colombia				Brasil			
Entidad	Recursos	Indicadores		Entidad	Recursos	Indicadores	
		Intermediación	Cercanía			Intermediación	Cercanía
UdeA-Nutrición	Asistencia técnica (vía formación y asesoría actores PAE). Control y vigilancia (supervisión PAE). Operadores PAE 2013. Investigación. Transferencia de conocimiento EAN y SAN. Revisión lineamientos técnicos PAE.	0,7%	56,9%	Secretaria de desenvolvimento rural	Maquinaria (máquinas, patrulhas, tratores, campanhas, retroescavadeiras, camiões). Sistema de inspección municipal.	1,7%	55,1%
UdeA-Trabajo social	Asistencia técnica (social y comercialización). Proyecto psicosocial. Mercados campesinos producción limpia. Apoyo a la organización social. Investigación.	1,3%	61,7%	CECANE-UFRGS	Asistencia técnica (vía formación y asesoría actores PNAE). Investigación. Asesoría municipal (menú, rendición de cuentas, plan de trabajo). Transferencia de conocimiento. Lideran REBRAE.	3,0%	53,8%
Gerencia Maná	Asistencia técnica (proyectos productivos). Transfiere recursos PAE. Control y vigilancia.	0,2%	52,9%	SEAD	Asistencia técnica (vía financiación de proyectos de ATER en el municipio). Red Nacional de Asistencia técnica.	n/d	n/d

Concluye

Colombia				Brasil			
Entidad	Recursos	Indicadores		Entidad	Recursos	Indicadores	
		Intermediación	Cercanía			Intermediación	Cercanía
MEN	Transfiere recursos PAE. Lineamientos técnicos y administrativos. Convenios para ejecución a través de Gobernaciones.	n/d	n/d	CONAB	Ejecutor de la PGPM. Operadora PAA. Almacenes registrados privados. Red de almacenamiento público	n/d	n/d
FAO (Cooperación Internacional)	Asistencia técnica (técnico-productiva, socio-empresarial y comercial). Transferencia de conocimiento (políticas públicas, EAN, vía asistencia técnica). Organización social de la producción y comercialización.	10,0%	72,5%				

Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación (2017) y Ucinet (BORGATTI; EVERETT; FREEMAN, 2002).

Un tercer recurso, el control y vigilancia, que es realizado a las entidades que participan de la ejecución del PAE. En el caso de São Lourenço do Sul, el control y vigilancia es ejercido por el FNDE a través de los CAE, mediante el diligenciamiento de un formulario que atiende a las preguntas de eficiencia en la utilización del recurso, la contrapartida presupuestal, el suministro de la alimentación durante los 200 días lectivos y la forma como se da la participación de la agricultura familiar, entre otros, a su vez, y de forma eventual se realizan visitas por parte del FNDE a los municipios como sucedió en São Lourenço do Sul en los años 2011 y 2016. Aunque con rigurosidad, el control y vigilancia se utiliza como un recurso para verificar la ejecución adecuada del dinero y el empoderamiento de la comunidad en relación al PNAE.

Por el contrario, en Granada, el control y vigilancia es realizado por un sinnúmero de actores. Desde la Gerencia de Maná, la Universidad de Antioquia a través de delegación de competencias por parte de la gerencia, por la secretaria de gobierno del municipio, entre otros. A diferencia de São Lourenço do Sul, el papel de los actores sociales es bastante débil en el proceso. Siendo los padres de familia el actor más visible, pero con baja incidencia para ser oídos por las organizaciones del Estado. El control y vigilancia, como recurso de poder, es ejercido para definir los ciclos de menú, de arriba hacia abajo y, el cumplimiento de requisitos legales y administrativos que desconocen las capacidades de los territorios. Entre el 2012 y el 2015 fue usado con mayor vehemencia para justificar la necesidad de compras en pocos operadores, que no admitían la inclusión de productos locales por no contar con tablas nutricionales y registros ante el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos (INVIMA).

Además de los recursos mencionados cabe destacar al menos dos más. El conocimiento y/o su transferencia en cuestiones alimentarias y de política pública, realizado a través de tres actores: FAO, CECANE, UdeA (nutrición). Este conocimiento tiene dos líneas. La primera, desde la cooperación internacional mediante el intercambio de experiencias significativas de políticas para la alimentación escolar, de forma específica en Granada. La segunda, desde los centros especializados universitarios que, desde los programas de nutrición, vía extensión, realizan seminarios o forman públicos en Educación Alimentaria y Nutricional en los municipios.

En este caso la relación de la universidad con la FAO hay un convenio marco interadministrativo de operación de transferencia de conocimiento, donde la FAO ha sido uno de los actores activos para nosotros en eventos académicos, donde se han compartido varios espacios con ellos y, por ejemplo, una de las fechas claves que se tiene a nivel mundial, el 15 de octubre, el día mundial de la alimentación, normalmente nosotros hacemos un evento académico como universidad donde la FAO siempre participa mostrando qué trabajos ha realizado, tanto en el país, como a nivel América Latina o en la parte de África donde ellos estén haciendo presencia[...] (ENTREVISTA 15C, febrero 2017)

Un último recurso, la articulación interinstitucional que, en parte, puede ser explicada por el indicador de cercanía, como se observa en el cuadro 7, dado que éste denota la capacidad de un actor de conectarse a los demás. La articulación interinstitucional como recurso de las compras públicas resulta clave en función de la característica específica del PAE, que une al interior del Estado tres sectores separados: agricultura y desarrollo rural, programas sociales y compras o adquisiciones estatales. En el ámbito municipal, este papel es realizado por la alcaldía en el caso

de Granada y el sector de la alimentación escolar y EMATER en el caso de São Lourenço do Sul.

Por su parte, los actores sociales cuentan con un recurso estratégico para el PAE/PNAE: la organización social de la producción y la comercialización (ver cuadro 8). En el caso de São Lourenço do Sul, de manera significativa estimulada por las organizaciones no gubernamentales, con apoyo de la cooperación internacional, contribuyeron en la organización de la producción y la creación de cooperativas para la comercialización. En el caso de Granada, pesa de forma significativa la trayectoria histórica que tiene la región en la producción de alimentos durante la revolución verde y la fuerte tradición en organización social, fundamentalmente, de base comunitaria. Este recurso se transformó en plataforma para el proceso, al verse fortalecido y ampliado con la llegada del piloto FAO-Embajada de Brasil, con ello abriendo mercados para los campesinos.

Cuadro 8 - Recursos actores sociales

Continúa

Colombia				Brasil			
Entidad	Recursos	Indicadores		Entidad	Recursos	Indicadores	
		Intermediación	Cercanía			Intermediación	Cercanía
Tejipaz	Organización social de la producción y la comercialización. Gestión de proyectos (Estado y cooperación internacional). Intercambio de conocimiento. Asistencia técnica a los productores y apoyo a comercialización. Articulación con las instituciones.	7,6%	69,8%	CAPA SLS/Pelotas	Organización social de la producción y la comercialización. Gestión de proyectos (Estado y cooperación internacional). Intercambio de conocimiento. Asistencia técnica a los productores y apoyo a comercialización. Creación de varias cooperativas en la región (Sul Ecológica, Coopar, Coopesca, Unaic). Articulación con las instituciones.	6% ¹ /7,8% ²	53,8% ³ /62% ⁴

¹ CAPA São Lourenço do Sul

² CAPA Pelotas

³ CAPA São Lourenço do Sul

⁴ CAPA Pelotas

Concluye

Colombia				Brasil			
Entidad	Recursos	Indicadores		Entidad	Recursos	Indicadores	
		Intermediación	Cercanía			Intermediación	Cercanía
Asgran	Organización social de la producción y la comercialización. Conocimiento prácticas agrícolas. Organización de reforestación. Principal productora de frijol en el municipio. Encadenamiento productivo con agroinsumos y comercialización. Intercambio de productos con región Bajo Cauca. Proyecto FAO-Brasil.	2,7%	68,5%	Agricultores familiares organizados	Organización social de la producción y la comercialización. Conocimiento prácticas agrícolas. Alimentos agroecológicos: repolho, batata doce, cenoura, beterraba, couve-flor, brócolis se tiver, couve, temperos, espinafre. Mercados diversificados (universidades, feria municipio, cooperativa, alcaldía de Pelotas). Agrofloresta. Planeación de siembra.	6,6%	57,6%
Adepag	Organización social de la producción y la comercialización. Conocimiento prácticas agrícolas. Producción limpia: guayaba, papa, zanahoria, naranja, yuca, mango, lechuga, cebolla junca. Capacidad de gestión con otras organizaciones. Operador PAE 2015-2016. Participó del piloto FAO Brasil.	1,1%	60,7%	CAE	Control y vigilancia (social: "Parecer conclusivo" de rendición de cuentas). Conocimiento exacto del funcionamiento del PAE.	6,0%	53,8%
Asocomunal	Entidad sin ánimo de lucro. Operadores PAE 2013-2015. banano, fruta de cosecha: mora, naranja, tomate, mandarina, guayaba.	n/d	n/d	Agricultores familiares individuales	Conocimiento prácticas agrícolas. Produção de morango, milho, pimentão, tomate, couve flor, brócolis, repolho, beterraba, alface. Relaciones con los concejales	0,5%	51,6%

Fuente: Elaboración propia con datos de la investigación (2017) y Ucinet (BORGATTI; EVERETT; FREEMAN,

2002)

El conocimiento también es un recurso importante de los actores sociales. En los campesinos y agricultores familiares desde el saber ancestral de la agricultura y los ciclos de producción. En las ONGs, mediante los procesos de formación e intercambio de conocimiento generado con los agricultores que derivan en mejoras en cuanto a las prácticas agrícolas y el saber agronómico del territorio. Sumado a ello, una de las grandes fortalezas de las ONG's son sus relaciones y la capacidad de establecer vínculos entre el Estado y los agricultores. En el caso de CAPA por su vínculo en sus inicios intenso el sector de la alimentación escolar; en el caso de Tejipaz por las relaciones que teje en varios ámbitos del Estado, con otros actores como las JAC de los barrios de Medellín e incluso organizaciones internacionales de comercio justo.

Por último, si quisiéramos resumir el principal recurso de los agentes económicos en las compras públicas diríamos: economía solidaria, dicho en otras palabras, en todo mercado debe existir un lucro, pero éste debe ser en sus justas dimensiones. Por eso, no es casualidad que las cooperativas sean el actor principal de las compras públicas (ver cuadro 9). Esto sucede porque este proceso político requiere de unas condiciones específicas en los actores del mercado, que cumplan una función social en el territorio y no solo se lucren, que tengan una sensibilidad y credibilidad en la importancia del papel de los agricultores en la alimentación, sea escolar o no, pero sobretodo y de forma enfática, que sus requisitos se adecuen a las condiciones específicas de las y los pequeños productores.

Aunque, comparten el recurso economía solidaria tanto las cooperativas de Granada, como las de São Lourenço do Sul, se pueden describir algunas más específicas para cada caso. En el caso de Granada, el énfasis del sector cooperativo está colocado en los aspectos financieros y la asistencia técnica y los asuntos comerciales se transforman en recursos secundarios. Por el contrario, en São Lourenço do Sul las cooperativas fueron creadas con el fin de comercializar los productos de la agricultura familiar y con un fuerte énfasis en el acompañamiento técnico a la producción, esto implicó a su vez, la búsqueda de otros mercados o la construcción social de los mismos, al dar como resultado, la diversificación en las fuentes de renta de los productores.

Cuadro 9 - Recursos agentes económicos

Colombia				Brasil			
Entidad	Recursos	Indicadores		Entidad	Recursos	Indicadores	
		Intermediación	Cercanía			Intermediación	Cercanía
Coogranda	Fundada en 1963. Economía solidaria. Financiación de la producción. Comercialización (Red Gransol). Asistencia técnica parcial. Operador y financiador del PAE en Granada.	2,7%	68,5%	Cooperativa Sul Ecológica	Fundada en 2001. Economía solidaria. Comercialización de los productos de los agricultores familiares ecológicos. Cofinancia proyectos de desarrollo para pequeños agricultores. Innovación para la comercialización (kit mínimamente procesado). Transformación de alimentos (mermeladas, jugos, harinas, etc.).	n/d	n/d
Creafam	Fundada en 1993. Economía solidaria. Financiación de la producción. Comercialización (proyecto Redess). Financiador del PAE en Granada	2,7%	68,5%	Coopar	Fundada en 1992. Economía solidaria. Comercialización de los productos de los agricultores familiares. Especialización productiva en lácteos (doce de leite, bebida láctea, o queijo, leite em pó, leche larga vida).Músculo financiero del productor.	10,2%	60,5%
Confecoop	Fundada en 2002. Organización de segundo nivel. Asistencia técnica cooperativas (difusión de normas, creación de cooperativas y fundaciones). Fiducia PAE Oriente Antioqueño.	3,0%	69,8%	Coopesca	Fundada en 1983. Economía solidaria. No participa del PAE por obstáculos normativos y debilidades organizativas. Principales productos: tainha, Corvina, Bagre e Camarão	n/d	n/d

Fuente: : Elaboración propia con datos de la investigación (2017) y Ucinet (BORGATTI; EVERETT; FREEMAN, 2002)

Para finalizar, cabe señalar un aspecto más a modo de conclusión de este apartado de

recursos. En primer lugar, un recurso común a ambos casos: el liderazgo de las mujeres y su valor en la consolidación del PAE/PNAE en el ámbito municipal. Este liderazgo, como recurso de las compras públicas, se configura por el hecho de ser mujeres quienes ocupan u ocuparon los principales cargos de dirección o liderazgo, sea como gestoras de las políticas, sea en las organizaciones de productores, en las cooperativas o en las ONG (ver cuadro 10).

Cuadro 10 - Mujeres lideresas del proceso de compras públicas en la alimentación escolar

País	Entidad	Cargo
Brasil	Cooperativa Sul Ecológica	Integrante de la dirección
Brasil	CAPA	Coordinadora
Brasil	FNDE	Coordinadora División Agricultura Familiar, consultoras
Brasil	Setor da alimentação escolar, São Lourenço do Sul	Coordinadora, nutricionista, gestora
Brasil	Emater, São Lourenço do Sul	Gestoras sociales
Brasil	CECANE	Coordinadora de gestión
Colombia	Coogranada	Gestora de proyectos sociales
Colombia	Tejipaz	Directora, zootecnista (entre otras)
Colombia	UdeA-Trabajo social	Coordinadora proyecto atención psicosocial
Colombia	Alcaldía municipal Granada	Secretaria de gobierno
Colombia	Of. De complementación alimentaria	Contratista y responsable de la oficina

Fuente: Elaboración propia

Su liderazgo cobra relevancia a través de los mecanismos utilizados: persistencia y responder a los desafíos con nuevas iniciativas. Esto implica en términos del proceso político, que aún en medio de todos los obstáculos que se van construyendo en el camino, las mujeres no desisten tan fácilmente e insisten en su propósito.

[...] la señora secretaria de gobierno que también es muy emprendedora, era la secretaria de gobierno pero prácticamente ella fue la que se echó al hombro todo ese proceso y eso generó pues también confianza en las instituciones que no solamente veían a la FAO, sino que ya veían pues que existía una sinergia a nivel local y hay ya digámoslo así una protagonista (Ex alcalde comentando sobre mujer que lideraba la Secretaría de Gobierno).

Porque eu já estou há 15 anos fazendo isso aqui, cada vez, aumentando um pouquinho mais porque no começo, a gente tinha ali poucos molhos de couve, pouca coisa, não tinha mercado, tu tinhas que correr atrás, isso devagarinho foi construído esse mercado, cada ano mais um pouquinho, por isso digo, cansativo porque eu sou teimosa, eu não desisto assim no mais, no último caso eu desisto, eu sou assim, enquanto eu vejo que tem uma luz no fundo do túnel eu corro atrás. Por isso eu digo cansativo, porque muitas vezes, que nem hoje aqui, começando por terça, terça eu fiz entrega, de tarde eu estava em casa, tinha meu serviço em casa, ontem eu vim para São Lourenço, fazer o projeto

para nós poder concorrer aqui, se não, não ia ter chance de, e aí os outros também levam, é como a gente diz, aí fiz o projeto aqui e aí hoje estou aqui representando o nosso grupo, para ter um representante, então, é cansativo. Eu volto lá para casa, meu serviço está lá me esperando, nem que eu faço de noite, mas eu tenho que fazer (Mujer, agricultora familiar y líder de la Cooperativa SulEcológica).

La segunda herramienta, al responder a los desafíos cotidianos con nuevas iniciativas. Esto implica en términos institucionales/organizacionales, de un lado, como en el caso de Granada, trabajar desde el liderazgo del sector solidario, tanto para recuperar el tejido social y organizativo, como para mejorar los procesos de comercialización en el territorio

[...] yo creo que primero es un trabajo solidario muy bonito, es ver que cada una de las asociaciones que antes de la violencia venían más fuertes de lo que están ahora, volvieron a recuperarse, porque esa fue una de las cosas más tristes, ya estábamos fuertemente en esa parte comercial, en el año 99, 2000 y fue perder un proceso, fue perder asociados, mejor dicho llegar a encontrar no cenizas... es un compromiso de dos o tres, que volvieron que hicieron parte del proceso, confiaron en las instituciones como son las cooperativas, que son una parte fundamental para ellos cumplir, es un trabajo solidario muy bonito. Rescatar muchísimas cosas, volverse nuevamente fuerte, volver a tener confianza que ha sido una de las cosas porque somos fuertes comercialmente y que cuando hablamos entonces de redes, Granada en este momento es un modelo, para Alejandría, para San Carlos, para Cocorná, y donde vamos y compartimos entonces con las otras cooperativas o con las otras administraciones municipales ellos nos cuentan es que nosotros tenemos aquí el de la guadua, el del queso, el del bocadillo... es que nosotros tenemos el de la panela, el de la leche y que podamos también intercambiar esas cosas. Entonces eso, nos ha servido también muchísimo, porque a nivel regional Granada también está siendo reconocido por un trabajo solidario bonito y por un trabajo de institucionalidad (Mujer, sector cooperativo).

De otro lado, como en el caso de São Lourenço do Sul, crear alternativas para que esos agricultores familiares puedan acceder a los mercados institucionales.

Quando a [...] fala e me ajude, são coisas que não competem ao setor da alimentação escolar. Os produtores têm feijão, eles não têm quem embale. Aqui a gente tem muitas cooperativas de arroz, porque a produção daqui da região é muito de arroz, então a [...] foi junto em empresas, bateu na porta, vem cá, vocês não querem embalar feijão, a gente tem produtor. Então, esse tipo, que as vezes o agricultor, que ele teria que partir dele, eles não sabem fazer. Então a gente tem o entendimento de auxiliar. Então assim. Para nós aqui é publicar a chamada. Só que não. A gente vai publicar e a gente vai para o telefone e começa a ligar para todos eles, olha, liga para a EMATER, liga para o CAPA, e começa a divulgar para que sempre tenha o maior retorno (Mujer, setor da alimentação escolar).

5.2.3 Intereses

Existe una diversidad de intereses que motivan a participar del proceso de compras

públicas tanto en el municipio de Granada, como en São Lourenço do Sul. Estos van desde temas estructurales como la construcción de políticas públicas y limitar la gran cadena de intermediarios, pasando por el simple cumplimiento normativo, hasta llegar a aspectos más concretos como la calidad de la producción. Como elemento que circula por la red nos ayuda a entender varios asuntos del programa de alimentación escolar. Primero, hasta qué punto los actores han logrado construir consensos y disensos frente al objetivo del programa, su coherencia en el nivel territorial y, en clave, comparada, hasta qué punto estos temas convergen en ambos municipios. Segundo, en qué medida la influencia de un actor con mucha más centralidad y cercanía en la red logra influenciar los intereses de otros. El tercero, en qué medida el programa, al ser parte de una política más general, se torna un tema secundario, para coadyuvar en intereses más estructurales, que coyunturales.

Para dar respuesta a estos interrogantes se han diferenciado tres tendencias en las posiciones encontradas en los actores entrevistados. Primera tendencia: aspectos de convergencia en ambos municipios. Segunda tendencia: aspectos específicos al municipio de Granada. Tercera tendencia: aspectos específicos del municipio de São Lourenço do Sul. De forma contextual, se puede afirmar que los intereses que movilizan a los actores en materia de compras públicas también están mediados por las reglas institucionales, así como, por las coyunturas políticas en cada país. Así, reglas y coyunturas no deben subestimarse dado que a medida que los programas institucionales avanzan, estos pueden ganar mayor o menor legitimidad tanto institucional como social. También los contextos políticos adversos, como recortes presupuestales, cambios en los partidos políticos en el poder, entre otros, vienen a modificar las posiciones de los actores locales.

Se encontró pues, en esta primera tendencia, tres temáticas comunes a ambos contextos locales. La preocupación por una alimentación saludable para niñas, niños y adolescentes que acuden a la escuela. Esta preocupación resulta del avance cada vez mayor del uso de transgénicos y agrotóxicos en la producción de alimentos y los efectos que éstos tienen, en especial, en públicos de menores edades dada la mayor sensibilidad a su exposición (CRUZ, 2014; REDE MOBILIZADORES, 2016; STOLARSKI et al., 2017). Incide en este campo, a su vez, una preocupación mundial por intentar modificar los malos hábitos alimentarios desde edades tempranas.

[...] a questão do alimento saudável né, então, eu acho que essa questão da alimentação saudável vem casar com esse propósito do CAPA que é de produzir uma comida livre de contaminantes, de ter uma comida e hoje a gente tem até como, a gente tá trabalhando a questão da comida boa na mesa, que muitas vezes a gente vai deixando algumas coisas pra atrás e caindo num pacote ali que vem tudo pronto, então, esse propósito de ter uma comida saudável, de ter essa comercialização garantida para o agricultor, isso acho que favorece o trabalho como um todo, tanto da prefeitura (ENTREVISTA 11B, março 2017).

[...] comenzaron a mercar en las mismas fincas y eso no es rentable para el Estado, ni para ellos mismos, pero para la comunidad si fue muy rentable, antes le fue muy bien [...] ¿qué comenzaron a hacer?, dijeron ¡ah no! como es para nuestros propios hijos los mejores huevos y lo más barato que se pueda. Seiscientos pesos ah sí, seiscientos pesos valen los limones, pero como es para mis hijos no doy los doce limones, doy veinticuatro limones y me dan mil pesos, me estoy ganando doscientos pesos y comenzaron un poco de cosas así, que las cebollas, que las cebollas las mandamos de aquí y llegaban martiguadas y un kilo valía mil doscientos y ellas lo estaban vendiendo a quinientos pesos el kilo (ENTREVISTA 1C, enero 2017).

Entre estos intereses comunes a ambos municipios también encontramos mejorar la calidad de vida de las y los agricultores y el territorio. A su vez, constituye una preocupación común a los actores institucionales y los actores sociales que ven en las compras públicas una alternativa viable como fuente de renta de las campesinas y campesinos y con lo cual se aplicaría una economía de derrame, es decir, el Estado contribuye al incentivar los distintos eslabones de la cadena, que, por su fuerte énfasis local, irán a retribuir dinamizando la economía local, del territorio. Este interés parte también de una proactividad de ambos actores, tanto para buscar los espacios de comercialización, como de contribuir de forma positiva para que las políticas y el programa avancen.

O que eu vejo, nesse tempo que eu estou aqui, é que há uma procura para dar mais prioridade para esse tipo de compra. E que aí, isso tudo, mexe uma cadeia do município, né? Porque o produtor recebe, ele está produzindo, e depois esse dinheiro fica dentro do município, mas, principalmente para ajudar o pessoal que está produzindo lá no interior, [...] a gente vê que eles se preocupam tanto em produzir fumo que rende mais, esse tipo de coisa, sendo que eles também têm outras opções de ganho. E hoje em dia a gente vê cada vez mais as pequenas propriedades trabalhando com isso, né? Produtos orgânicos e até terceiriza, por ser um produto orgânico, mais fresquinho, e a gente conseguiu ter esse contato direto, então, a gente tem visto o pessoal trabalhar bastante isso (ENTREVISTA 7B, março 2017).

[...] por exemplo, aí se faz uma média de preços e se chega a um acordo com o agricultor de forma que ele possa produzir sem eles se prejudicarem, porque a ideia não é ter um alimento saudável aos custos de que o agricultor vai à falência, que ele tem uma vida péssima, não é isso, é chegar num consenso que seja bom para todo mundo, seja bom para quem está comprando, mas, seja bom para quem está produzindo também (ENTREVISTA 15B, julho 2017).

Garantizar el acceso a las políticas públicas por parte de los agricultores es otra de las motivaciones de los actores sociales e institucionales en el caso de São Lourenço do Sul y que paradójicamente en el caso de Granada es una preocupación fundamentalmente de las instituciones. En ambos casos se trata de crear las condiciones para que agricultores familiares y campesinos puedan participar en condiciones equitativas dentro de los mercados institucionales, que incluyen la alimentación escolar. En São Lourenço do Sul, a diferencia de Granada, las condiciones institucionales están dadas y por lo tanto el proceso está mucho más enfocado a las condiciones estructurales de los productores. Por su parte en Granada en particular y, en Colombia en general, el interés principal se centra en crear un marco normativo que modifique las restricciones para comercializar los productos de los campesinos en los mercados institucionales y ello incluye la alimentación escolar.

Limitar el acceso al intermediario constituye el último interés común a ambos municipios. En varios de los relatos, tanto en São Lourenço do Sul, como en Granada, el papel del intermediario es entendido como necesario dentro de los procesos propios de comercialización de los productos agrícolas. Sin embargo, cuando se trata de alimentación escolar, los actores y agentes entrevistados coinciden en indicar que la intermediación contribuye en pauperizar la calidad de vida de los agricultores, además de trabajar, sobre la base del esfuerzo, riesgo y sacrificio de otros: los campesinos y agricultores familiares. En el caso de São Lourenço do Sul desde las mismas resoluciones del FNDE la ausencia de intermediación entre el sector y el productor. En Granada, hace parte de una regla informal o un acuerdo tácito en los actores pues se entiende que cuando el operador ha sido un gran intermediario los campesinos han sido los grandes perdedores.

[...] nos están entregando las minutas nuevamente desde la central mayorista con un solo contrato que se ganó por allá con un operador de Maná y ya no vienen los mismos productos en la misma forma, lo mismo de refrigerados, ya la papa viene con problemas y cosas de esas [...] aquí en las localidades nos toca esperar a que vengan de Medellín, lo que ya han llevado de aquí para la central mayorista, que siendo que aquí podemos comprar todo y aquí podemos surtir perfectamente y dinamizar la economía local y lo que estamos haciendo es, al contrario, llevamos allá a los intermediarios y ellos vuelven aquí y traen todo mucho más costoso [...] (ENTREVISTA 13C, febrero 2017).

[...] vamos falar de um produto que tem aqui. Que já aconteceu. O atravessador veio entregar o aipim, que a gente não tinha toda essa conta [...] E aí para minha surpresa ele chegou na frente, fazer entrega e estacionou o carro, tirou aquele saco de aipim do carro, e olhei a placa do carro e era de São Lourenço, daqui da cidade, aí eu fui atrás do

produtor, quanto é que o senhor está vendendo para ele? Na frente do atravessador né? Aí ele ficou não... só pode me dizer quanto o senhor está vendendo para ele aipim, aí deu, eu não vou me lembrar exato o valor, mas ele diz, ah! tô vendendo a 2 reais, o senhor sabia que estou pagando para ele 3,50? E podia pagar para o senhor 3,50? O senhor tem modelo 15? O senhor não quer vender para a merenda escolar? Ah mas... E o atravessador queria me matar, e depois não ... vamos conversar, eu quero comprar do senhor, e o senhor tá vindo aqui entregar, ele tá ganhando 1,50 só para entregar o saco e votar para dentro, eu posso pagar para o senhor [...] (ENTREVISTA 3B, marzo 2017).

Ahora bien, una segunda tendencia en clave de intereses, está representada por el municipio de Granada. En este caso, existen dos intereses específicos que motivan a los actores locales a participar del proceso de compras públicas. El primero de ellos y, de un peso significativo por el momento que vive el país, el proceso de construcción de paz. Este interés está mediado por los acuerdos de paz que ya fueron aprobados en el país y que pasaron a tener un rango jurídico constitucional. Las compras públicas en este sentido se consideran la ruta más eficaz para garantizar la dinamización de las economías de los municipios más afectados por el conflicto armado y, a su vez, como estrategia económica para apoyar la reinserción de los excombatientes a la vida civil. En este caso, el sector solidario y cooperativo es el actor clave del proceso. El segundo de ellos, desde el punto de vista formal, es el interés del MEN por la permanencia escolar de los estudiantes, fin que se espera lograr con una adecuada alimentación en la escuela.

Para finalizar, la tercera tendencia, está representada por el municipio de São Lourenço do Sul y constituye una preocupación por mejorar la calidad de los alimentos que son entregados en la alimentación escolar. De esta forma, varios de los relatos de los entrevistados, tanto actores institucionales, como sociales, coincidían en indicar, como uno de los principales efectos del proceso de compras públicas en el municipio, el cambio sustancial en la calidad de los alimentos que eran recibidos en la escuela. El estímulo a la compra de alimentos locales garantizó tener alimentos frescos siempre, mucho más diversificados e incluso con pequeños procesos de industrialización. Esta calidad se sigue estimulando por la vía de ampliar el número de proveedores, esto implica que los agricultores deban estar en progreso y evolución constante, y, por lo tanto, que el proceso no se estanque. Esta es una diferencia significativa en relación a lo que sucedía con los grandes intermediarios, en quienes mediaba el interés del lucro más que el de la calidad.

Sim, houve uma mudança significativa os agricultores estavam também[...] não vamos dizer acostumados, mas, eles estavam fornecendo um leque menor de produtos para o PAA e a partir disso houve uma, a partir da possibilidade de fornecer alimentos para a alimentação escolar abriu um leque de produtos muito maior. Então houve um diálogo como os agricultores, para a inserção de novas variedades, de cultivares com diferentes características, [...] de sabor, a questão mesma do formato do produto, a apresentação do produto, ter esse entendimento que o produto tem que ter uma certa padronização, então, se fez todo um trabalho com os agricultores para que eles também pudessem qualificar a sua produção... mas, não era produzida com agrotóxicos, nem com adubos químicos e ela tinha toda uma questão de qualidade[...] (ENTREVISTA 1B, março 2017).

5.3 ANÁLISIS RELACIONAL COMPARADO: COOPERACIÓN Y CONFLICTO EN EL PAE GRANADA Y PNAE SÃO LOURENÇO DO SUL

Como se mostró en los apartados anteriores, en el proceso de compras públicas convergen actores sociales e institucionales, agentes económicos y cooperación internacional, quienes a su vez participan del proceso de compras públicas según intereses, recursos y reglas institucionales que median esta interacción y se intercambian en la relación. Ahora bien, estos actores y agentes no están y actúan de forma aislada, por el contrario, su rol en la política se va construyendo y adaptando a partir de la interacción con otros, pues, como bien explica una de las entrevistadas en la siguiente cita, difícilmente una política puede ser ejecutada por una sola entidad, a lo que complementaríamos sin la participación social.

[...]. Então dependendo de uma frente que a gente está tomando conta e a gente conta com parcerias. O PNAE tem muito essa né? Essa rede assim bastante forte. Assim, de muitos atores juntos, difícilmente a gente vai colocar, a gente põe uma pauta e a gente caminha sozinho porquê de verdade existe essa, a gente tem um pouco de, existe um consenso, acho que essas ações todas de segurança alimentar acho que existe um consenso, difícilmente ou uma coisa ou outra, a gente pode falar, por exemplo, em relação à cantinas escolares, existe alguma questão em relação ao Ministério de Desenvolvimento Social e o FNDE, mas aí, a ação de alimentação e nutrição sabe dizer um pouco melhor sobre isso[...] (ENTREVISTA 13B, julio 2017).

En este sentido, este trabajo exploró dos tipos de relaciones, la cooperación y el conflicto, para conocer en qué temáticas existe un mayor consenso o cuáles son los asuntos que despiertan mayores diferencias en la forma de abordarlas y desarrollarlas. En consecuencia, se entiende, como se explicó en el capítulo metodológico que, cooperación y conflicto son dos caras de la misma moneda pues se derivan de una interacción más o menos estable entre agentes y actores que participan de una misma red. Sumado a lo anterior, las relaciones se transforman en un

capital político de la política pues permiten incidir ya sea de forma directa o a través de otros actores, como puede evidenciarse en los indicadores de intermediación de la red.

5.3.1 Las distintas caras de la cooperación: cercanía, confianza y negociación

La cooperación se ha denominado una primera forma de interacción en esta red. Al momento de preguntar a los entrevistados por la forma en que ellos cooperan con otros actores para la ejecución de las compras públicas hicieron referencia a tres conceptos: negociación, confianza y cercanía (esta última tanto geográfica, como relacional). Sin embargo, el tema de negociación es mucho más fuerte en São Lourenço do Sul, mientras que la confianza es clave en Granada, en ambos casos la cercanía o *proximidade* (en portugués) constituye una forma de relacionarse fuerte y común a los dos municipios.

Veamos, pues, cómo ocurre la negociación en el caso de São Lourenço do Sul. Para los entrevistados, la negociación es una forma de relacionarse de forma directa con el agricultor, que incluye consensuar y pactar con ellos temas sensibles como la *chamada pública*, días de entrega de los alimentos, períodos de cosecha y el intercambio de productos frente a la carencia de uno u otro. Esta negociación no está exenta de la mediación de otros actores, como los órganos de asistencia técnica EMATER o CAPA. También al finalizar el año el sector de la alimentación escolar realiza un balance de la ejecución con los agricultores donde ambos, agricultores y sector, son movilizados para mejorar el Programa en el ámbito local.

[...] mas acho que é um processo que a pesar de já estar há 17 anos, e que tem todo um desgaste, mas que vem e vem se mantendo e tendo essa compreensão de ambos os lados, que não é só o órgão público cedeu, o agricultor em certos momentos também deve ceder um pouquinho e sempre ter essa compreensão e esse entendimento bom! Eu estou produzindo um alimento de qualidade né? Eu acho que estou produzindo vida ali, junto com aquele alimento[...] (ENTREVISTA 11B, marzo 2017).

Aunque en el caso de Granada, algunas negociaciones también se dieron en el ámbito local, gran parte de éstas ocurrieron en escenarios departamentales y hasta nacionales. En parte, esta configuración se dio por el hecho de ser un proceso emergente y de prueba que no cuenta con una trayectoria tan amplia como en el caso de São Lourenço do Sul, así como, a causa de la mediación de FAO en materia de compras públicas. De esta forma, se evidenció el tema de los precios como una de los aspectos negociados en el ámbito local, mientras que, el tipo de

productos y las organizaciones participantes del proceso pasaron por un ámbito departamental.

[...] cuando hicimos una conversación con los productores y teníamos los precios cómo compraban en el mercado y cómo ellos pagaban, les compraban a ellos, entonces se definieron unos precios ni tan altos, ni tan bajos, pero que fuera pues como equitativo y se dio seguimiento... se estableció por un periodo de tiempo, inicialmente fue por un mes, después dijimos no vamos a ensayar dos meses, volvamos a evaluar cómo nos va y finalmente ya quedó cada seis meses, ya lo último tenían tan claro eso y después de que se definió ese precio se dio el voz a voz entonces la gente, eso sí es verdad, eso sí es cierto entonces la gente empezó a programarse a la hora de entregar los productos (ENTREVISTA 2C, enero 2017).

[...] el alcalde, la secretaria de gobierno, fue como participando en todas esas reuniones de construcción de la estrategia, porque digamos esto fue como muy participativo, empezamos a definir como cuáles eran los pasos a seguir, fuimos validando en esos comités departamentales los rubros que íbamos a trabajar dentro del municipio y obviamente identificando las capacidades y las potencialidades que habían en las organizaciones de agricultura familiar, luego pues obviamente que teníamos las directrices y que el mismo alcalde y que los mismos secretarios de gobierno iban participando dentro de esos comités, pues digamos que de manera conjunta íbamos construyendo la estrategia, diciendo bueno que rubros, con que operadores iban a trabajar, como el operador que era una organización de agricultura familiar también iba hacer parte de este ejercicio[...] (ENTREVISTA 18C, febrero 2017).

La negociación, como forma de cooperación, se construye como ese mecanismo que facilita llegar a consensuar o pactar temas en el territorio. En especial, cuando se trata de temas sensibles en la ejecución como pueden ser los plazos y el tipo de alimentos. Vale la pena destacar que esta negociación es aplicable sólo a los agricultores pues cuando los entrevistados se refieren a los operadores o grandes proveedores las negociaciones se dan en ámbitos que escapan el alcance de los actores locales. La negociación también pasa por una flexibilidad tanto de los agricultores, como de las instituciones, dando la posibilidad de modificar prácticas y/o intereses al momento de relacionarse con otros actores.

Una segunda forma de cooperación es la confianza. Este es el resultado de un período más o menos estable en la relación y, en especial, en el caso de Granada se trató de un mecanismo de reconstrucción del tejido social y una apuesta institucional bastante fuerte. Por lo tanto, la confianza se construyó a partir de definir reglas claras en conjunto, por ejemplo, instituir un único precio, es decir, definir un mismo precio por alimento¹ y su validación periódica por los actores; con la participación de actores que dieran respaldo al proceso como la alcaldía municipal y la FAO; a través de la mediación de la Universidad en proyectos de extensión que contribuían a

¹ Al inicio del proceso uno de los principales problemas era que entre productores competían por precios. El ejemplo más claro fue el huevo, algunos campesinos vendía al programa en \$200, otros en \$300.

reconstruir el tejido social y restablecer la confianza entre vecinos.

[...] como en lo que se estaba pues trabajando y también comenzó a ver un tema de confianza si de confianza tanto de los que estaban comprando de los que estaban produciendo entonces ya ellos sabían digamos que habían productos que podían sembrar que sabían que iban a tener ya comercio, entonces eso dinamizo un poco pues en las personas el tema nuevamente el tema de agricultura y pero ahora pues con en esta nueva gobernación, entonces el proceso pues cambió, ahora pues digamos aquí en el municipio lo maneja la fundación social Coogranada, pero no se ha hecho pues digamos como un acercamiento con los productores para que abastezcan ese mercado (ENTREVISTA 12C, febrero 2017).

Si [...] fueron una ficha muy clave pues para intervenir sobre apoyar sobre la parte como pues se lograba corregir las cosas [...] porque, como alcalde y secretaria, ellos se comprometieron mucho pues en la causa, o sea, hicieron mucho porque las cosas funcionaran lo mejor posible (ENTREVISTA 3, enero 2017).

Así, la confianza constituye un tema relevante en el marco de las relaciones de cooperación en el caso de Granada por la grave afectación que tuvo el territorio por el conflicto armado. Recuperar esa confianza va más allá de reestablecer los vínculos entre las personas que habitaban las veredas, a su vez, se trata de construir y recuperar la confianza en relación a las entidades del Estado que se vio afectada, tanto, por las dinámicas del conflicto mismo al Estado tener parte activa en éstas, como, por sentir una suerte de abandono y pérdida de credibilidad por el incumplimiento en el restablecimiento de los derechos de la población víctima (GARCÍA-SÁNCHEZ et al., 2015).

[...] eso nos llevó a trabajar mucho el tema de las relaciones, de las relaciones interpersonales, el tema de las relaciones vecinales, el tema de la recuperación del tejido social y seguramente pues como ese sentido también acercándonos a familias, mirando un poquito con ellas porque lo que encontramos es que a pesar de que unos años ya llevaban retornadas o el conflicto ya nos estaba pues presente de manera tan aguda en el territorio, de todas maneras las familias no y habían tenido apoyo institucional, no habían tenido un apoyo donde realmente pudieran hablar de lo que les había ocurrido no es cierto, y por los problemas relacionales esos temas no los trabajan en público, entonces trabajamos pues, empezamos trabajando esto a nivel colectivo y luego lo hicimos a nivel individual y familiar (ENTREVISTA 8C, febrero 2017).

Además de estas dos formas de cooperación, existe también en el proceso de compras públicas una relación mucho más cercana entre los actores. En el caso de Granada y São Lourenço do Sul, esta proximidad es el resultado de la descentralización del PAE, que permite a los actores locales construir un vínculo más directo con el operador del programa (caso Granada).

Para otros, la proximidad se ve reflejada en tener un diálogo mucho más abierto, honesto y rápido al momento de resolver problemas cotidianos en la implementación de las compras a los agricultores (caso São Lourenço do Sul).

E aí também a gente, nas visitas de conformidade, de certificação, certificação participativa, a gente convida elas para ir junto, de conhecerem as propriedades, de ver onde que está vindo aquele alimento, então, eu acho que essa proximidade, digo assim, do órgão municipal com o agricultor isso é fundamental para um bom trabalho, para esse bom diálogo de trabalho. Então, elas já mais ou menos sabem, bom, nessa época não tem abóbora mas tem o aipim, então, delas irem fazer esse planejamento e construção do cardápio (ENTREVISTA 11B, marzo 2017).

Porque es que usted sabe que ahora en día entregaron cien, doscientos, trescientos millones de pesos, fiados y que después no le paguen a uno y pues han dicho que ese personaje me llamo por celular esto y esto y así hable uno personalmente con él, usted sabe que la gente de hora en día es más fácil que se pierdan (ENTREVISTA 3C, enero 2017).

En el caso de São Lourenço do Sul, ese acercamiento entre productor y el sector de la alimentación escolar fue el producto de varias dinámicas. De un lado, la sensibilización previa que ya venía realizando el CAPA con las instituciones del municipio; la participación de la alimentación escolar en la modalidad de *doação simultânea* del PAA desde 2003; y posterior a ello, con la entrada en vigencia de la obligación en la compra del 30% a la agricultura familiar, donde se realizó todo un trabajo de sensibilización desde el CECANE para que las nutricionistas, gestores y sector de compras públicas de las alcaldías conocieran de cerca la normatividad y los procesos de producción de los agricultores. En el caso de Granada, esta relación más próxima también permitía a los productores tener la certeza del pago de sus productos dado que ya existe un antecedente donde uno de los operadores no canceló varias facturas a Asojuntas.

5.3.2 El conflicto: sus causas y consecuencias

El conflicto constituye una segunda forma de interacción en la red. Como se planteó en el marco teórico, ésta constituye una relación que implica la disputa por el acceso a recursos escasos (BOBBIO; MATEUCCI; PASQUINO, 1998, p. 225). Esta disputa, como en el proceso de las compras públicas para la alimentación escolar, se evidencia en quién y cómo se construyen las reglas de juego y se accede a recursos. Así, un aspecto importante es el ámbito donde se toman esas decisiones, es decir, si es local, estadual/departamental y/o federal/nacional y quiénes son los

actores y agentes que las definen. Como veremos en las siguientes páginas, se identificaron conflictos comunes a los dos municipios y otros que son específicos. Algunos de estos conflictos comparten el hecho que cuando en un caso es motivo de disputas, por ejemplo, el precio, en el otro caso es motivo de cooperación, como en el caso de los intermediarios.

De esta forma, el cambio de gobierno como aspecto que genera conflictos, es común a ambos municipios. Se entiende además que incide, tanto, cuando se trata del gobierno municipal, como, del gobierno departamental/estadual y/o nacional/federal. El conflicto se genera al momento de poner en vilo políticas en curso, con reglas y procesos más o menos estables, como en el caso de São Lourenço do Sul, o de desestabilizar los aspectos ya avanzados y construidos como en el caso de Granada. En específico, en el contexto brasileiro existe una mayor preocupación por la pérdida acelerada de espacios para la agricultura familiar en general, por ejemplo, reformas al régimen de seguridad social de los agricultores, debilitamiento del PAA, entre otros. A su vez, los actores entienden que existe una sensibilidad especial de este tipo de políticas frente a un cambio de gobierno dado que existe un margen para la voluntad política de los mandatarios y, por lo tanto, la posibilidad de colocar su propio sello a las mismas.

Hoje um dos conflitos assim que se tem mais é toda essa questão de mudança de governo né? E dessa preocupação das perdas de espaço da agricultura familiar. Isso aí fica bem claro, toda a questão de mudança da previdência do agricultor familiar, perdendo os seus espaços, espaços de comercialização, PAA já está ameaçado, em muitos municípios já não se renovou, então, uma preocupação com o agricultor, da perda dos espaços de comercialização. E no momento que o agricultor vai perdendo cada vez mais espaço de comercialização isso vem acarretar na sua renda diretamente (ENTREVISTA 11B, marzo 2017).

Eu acho que a grande questão agora, na verdade, é primeiro, o PAA praticamente deixou de existir ou está em franco destruição e o PNAE está numa incógnita, no sentido, não em termos de recursos, isso não vai ser o problema, mas, se tem dúvida até que ponto, não será um simples ajuste a tal aquisição da agricultura familiar e faça perder força, a confiança nesta iniciativa ela está meio se desvirtuando, ela acaba atendendo outros interesses ou pelo menos perde a força em termos de articulação local [...] (ENTREVISTA 16B, julio 2017).

[...] con el municipio la relación ha sido varios, digamos el tema de cooperación no vamos a hacer ajenos y quiero poner el tema de conflicto, es muy complejo con las administraciones municipales por lo que uno con ellos tiene que pensarse el proyecto de cuatro años, a veces es muy difícil con las administraciones uno poderse pensar un proyecto de largo plazo [...] (ENTREVISTA 11C, febrero 2017).

Además, incide de forma directa la cuestión electoral, dado que, al cambiar de partido en el poder, el programa se torna más vulnerable. En el caso de São Lourenço do Sul la continuidad

en el poder por más de tres períodos de gobierno municipal a cargo de un mismo partido político generó una estabilidad en el funcionamiento del programa que se vio amenazada con el cambio en las elecciones del año 2016. Sin embargo, la consolidación y el reconocimiento del programa permitieron que este continuara de la misma forma como venía siendo implementado. Por su parte, en el caso de Granada, aunque existe un compromiso de la alcaldía actual con las compras públicas, el cambio en la gestión departamental influyó de forma negativa en la configuración del programa al centralizar de nuevo las compras en Medellín.

Otra cuestión que genera conflictos entre los actores y agentes que interactúan en las compras públicas obedece al monto de recursos transferidos. En el caso de São Lourenço do Sul, el valor que es transferido por el FNDE no aumenta de forma regular o su incremento es mínimo si se le compara con las necesidades. En la actualidad es transferido un valor de 0.36 centavos (BRL). En el caso de Granada, aun no existe un fondo común y los recursos son transferidos a la gobernación de Antioquia, complementados por gobernación, alcaldía y cooperativas, siendo éste alrededor de \$1.130 (COP). Sin embargo, dada la cadena de intermediarios por la que pasa este valor se ve reducido de forma significativa.

Una tercera y última cuestión en común frente a las relaciones de conflicto está relacionada con las *merendeiras* o manipuladoras de alimentos. Al inicio del programa en el caso de São Lourenço do Sul, se presentaron varios inconvenientes con el proceso de preparación de alimentos, varios de los entrevistados coincidieron en indicar que la negativa a preparar alimentos *in situ* por parte de las *merendeiras* se debió en gran medida a dos factores, de un lado a la falta de infraestructura adecuada en las escuelas para tal fin; de otro lado, a la dinámica que se traía de entregar minutas industrializadas ya preparadas (bebida achocolatada y galletas dulces). El conflicto se configuró a partir del desperdicio de alimentos dada su no utilización, por ejemplo, como ahuyama, papa, etc. Una transformación del mismo sucedió a partir de mejoras en la infraestructura de las escuelas, sensibilización de las *merendeiras* y capacitación para preparar menús mucho más cualificados y saludables a partir del hortifruti provisto por los agricultores familiares.

En contraste, en el caso de Granada, las manipuladoras de alimentos realizaban su labor de forma voluntaria y sin seguridad social o salario alguno. La preparación de los alimentos no se configuró como un conflicto en sí, pues, gran parte de las escuelas cuenta con una infraestructura mínima y siempre hubo una disposición por parte de las mujeres por preparar alimentos de

acuerdo a las minutas establecidas. El conflicto se construye, así, por el hecho de no ser un trabajo reconocido por el operador y donde la alcaldía y en general el Estado evita establecer un vínculo laboral con las manipuladoras, constituyendo así, una forma de explotación del trabajo femenino sin remuneración alguna². Parte de las discusiones que hoy se encuentra en el contexto colombiano es cómo crear cooperativas de manipuladoras de alimentos que a su vez puedan preparar y cualificar los alimentos, incluso, a partir de productos que ellas mismas o sus familias cultiven.

Ahora bien, en cada contexto existen también conflictos específicos. En el caso de São Lourenço do Sul, el tema de logística y precios, se configura como una relación de conflicto donde los actores tanto locales, como federales, disputan posiciones al respecto. Existe, como bien se referencia en la cita que a continuación se presenta, un acuerdo nacional sobre el precio que se le debe dar al agricultor familiar, éste debe ser justo, de mercado y sin intermediario.

Nós temos um entendimento de que esse preço tem que ser um preço justo, o preço de mercado porque o produtor tem que receber, tem que ser remunerado com preços de mercado e não ter um atravessador [...] Então, a CONAB, o MDS, a definição do preço adequado, de comercialização da agricultura familiar com o ente público é uma questão, um desafio para todos eles, para todos-as nós. E alimentação escolar ainda tem uma especificidade em relação a essa temática porque o PNAE ele tem um desenho diferenciado em relação às outras políticas que é, dependendo da realidade da alimentação na rede, precisa ser uma entrega ponto a ponto, tem que ser uma entrega, por exemplo, com uma embalagem adequada, com uma frequência, talvez, maior, por exemplo, uma entrega no PAA, porque a escola não é capaz, por exemplo, de ter um depósito, um espaço de armazenamento adequado (Entrevista 13B, julio 2017).

[...] A metodologia no PNAE para mim até hoje ela não é clara. Ela também acaba sendo apropriada ou adaptada muito em função de quem está operando essa alteração na compra. Então, acho que esse é um tema que continua sendo um tema necessário de aprofundá-lo e certamente, dentro do que definiram, ele vai ser, ele vai gerar tensões, ele vai gerar, porque o Brasil é muito grande, nós temos diferenças, de fato, muito significativas [...] (ENTREVISTA 16B, julio 2017).

En el caso específico del PNAE, existe un precio diferencial por cuanto éste tiene en cuenta la cuestión logística, es decir, el alimento debe ser llevado hasta la escuela y con un empaque especial para su adecuada manipulación y conservación, por ejemplo, en productos como arroz, frijol, etc. En este sentido, la logística resulta un segundo aspecto conflictivo por cuanto se exige de la agricultura familiar dar respuesta a estas especificidades o, como en el caso de São Lourenço do Sul, contar con una cooperativa que realice el beneficiamiento de los

² Para ampliar informaciones sobre este conflicto: <https://www.desdeabajo.info/colombia/29636-para-enmarcar-el-manejo-periodistico-del-fallo-de-la-corte-constitucional-a-favor-de-las-madres-comunitarias.html>

productos y el transporte. El conflicto se configura porque en ocasiones la cooperativa perdió el incentivo para hacerlo y el agricultor familiar no cuenta con esta capacidad.

[...] como organizar essa logística, de como organizar essa produção, essa de pequena, que são várias famílias, cada um com um pouquinho, mas, não é um só, mas, a ideia é que muita gente participe, então, de como fazer, ajustar esse processo, com aspiração dessas famílias de ter essa[...] como organizar, buscar produção, ajustar preço, ajustar à legislação e essa logística de transporte (ENTREVISTA 10B, marzo 2017).

O maior problema que todo governo enfrenta, inclusive o nosso aqui, e toda a população de pequeno agricultor e da cultura, ele enfrenta essa parte de produzir pouco e comercializar aquele produto, se tu não produz um produto em grande escala, produz em pequena escala, até chegar no consumidor, aquele produto acaba encarecendo muito até chegar porque não tem quem compre um saco de feijão e vai vender numa cooperativa grande um saco de feijão. Ele prefere comprar uma carga de feijão. Então assim. Essa é a maior dificuldade (ENTREVISTA 8B, marzo 2017).

En el caso de Granada, el conflicto más agudo se vive en el tema de trazabilidad de los alimentos y marcas. Existen al menos tres posiciones. La local, que considera que las exigencias que realiza el programa a los agricultores se fundamenta en la defensa de unos criterios de trazabilidad que solo pueden cumplir las grandes industrias y/o operadores y no los campesinos, esto incluye, por su puesto, exigir marcas específicas para garantizar esa trazabilidad que, dicho sea de paso, afirman está prohibido legalmente.

Ahí lo que ha sido muy duro de pronto es como lo de las marcas. Porque cuando, digamos Maná, manda un listado y establece una marca es como tenerme que casar yo con una sola empresa, muchas veces uno lo ve por ¿qué tiene que ser esta marca? Y no darle la oportunidad a otro, cuando hablamos por ejemplo de los huevos, si yo tengo huevos bien buenos dentro del municipio, que tienen señoras y me los traen desde su finca, mucho mejores que Avinal, pero tiene que ser Avinal, ¿por qué yo no puedo ofrecer calidad con la gente de mi pueblo? (ENTREVISTA 6C, enero 2017).

Marcas que la panela no sé qué, con la marca no sé qué, que los huevos triple A, que los huevos no sé qué, hasta tuvimos unas peleas con la misma gobernación y el mismo estado, porque ellos cogen y nos dicen, nos montaron un galpón en una vereda, que vea que para examinar lo del conflicto y que no sé qué, pero no podíamos comprarle los huevos a ellos. Eso es una cosa de locos, y en las noticias y en la televisión nos cogieron nos mostraron las gallinas sueltas que eran los mejores huevos. Entonces, uno no sabe ni qué hacer, nos decían no es que estamos implementando a kilo de mejores, semillas [...] huertas caseras y huertas escolares y no podíamos comprarles a las huertas escolares las cosas (ENTREVISTA 1C, enero 2017).

La departamental, que se rige por el lineamiento técnico del MEN, que implica, la imposibilidad de ejercer control y vigilancia sobre los productos que suministran los campesinos. La nacional, donde un sector del Estado afirma que las exigencias que se realizan a los

campesinos exceden la norma y demandan el ajuste a los lineamientos del ICBF para que abran paso a los productos locales.

En la medida en que yo exija, estoy poniendo un ejemplo, panela con registro sanitario, sabiendo que la panela es un alimento de riesgo bajo en salud pública, que no requiere nada distinto que la notificación sanitaria, es decir, ese que valga como ejemplo, y que cumpla con la norma técnica NTC tal y que tenga las certificaciones [...] eso es un absurdo, pero hemos llegado a ese punto, que comienza a restringir el *pull* de proveedores y lo cierra a unos poquitos (ENTREVISTA 22C, octubre 2017).

El conflicto, por lo tanto, se configura como diferencias interinstitucionales que reflejan las distintas posiciones que se tienen respecto al funcionamiento del programa en Colombia. Cabe anotar que este conflicto también refleja un cambio en la concepción de la alimentación como una cuestión simple de acceso a los alimentos, nutricional o de matrícula escolar, pasando a demostrar cómo se une compras públicas y seguridad alimentaria. Un ejemplo de ello, como se ilustra en el siguiente fragmento de entrevista, es la idea que se tiene del control de calidad en las diferentes entidades del Estado colombiano.

[...] ¿Cosas que dificultan? Los requisitos, los requisitos que tenemos que poner desde lo misional. Entonces, nos han insistido, ¿por qué no nos admiten leche cruda? Dios mío, mira, no podemos correr el riesgo que se nos muera un niño afectado por una leche. Los riesgos son muy altos y entrar uno a ir en contra de la normatividad se nos daría. Pero, también, a veces, son más papistas que el papa y con el fin de buscar y garantizar la inocuidad se nos va la mano, yendo más allá de la normatividad y desde ese punto de vista deberíamos nosotros también, desde un marco suprainstitucional, donde básicamente el liderazgo lo tendría que asumir el INVIMA, tendría que normalizarse, es decir, buscar normas para impedir que haya especificaciones restrictivas con los productos, que restrinjan el acceso a los pequeños productores. (ENTREVISTA 22C, octubre 2017).

Como se observó, el tema de compras públicas genera conflictos comunes a ambos territorios. Éstos permiten identificar, si estos tocan varios niveles del Estado, lo que estaría indicando cuestiones de tipo estructural que demandan la construcción de políticas públicas que ataquen este tipo de problemas. En este sentido, el contexto brasilero presenta una gran riqueza en cuanto a la construcción colectiva y, con la participación activa de los actores sociales, de metodologías que ayuden a dirimir estas diferencias. En cuanto el contexto colombiano, avanza en la dirección de modificar las reglas que imposibilitan la participación de los campesinos en las compras públicas.

6 CONCLUSIONES

En general, la discusión de los procesos de implementación de las políticas públicas se han centrado en demostrar cómo el Estado logra llevar a cabo sus objetivos y metas propuestas con el fin de resolver (o no) un problema público. Por oposición, la propuesta analítica de redes de políticas públicas entiende, primero, no solo el Estado desempeña esta función; segundo, este Estado tampoco es homogéneo y está libre de intereses; tercero, no es el único actor que lidera e interviene en las políticas públicas, máxime, cuando estamos en presencia de escenarios cada vez más globalizados. En consecuencia y desde la perspectiva que aquí se abordó, las políticas públicas, como proceso político, son el resultado de la interacción entre el contexto y las relaciones sociales entre actores y agentes que interactúan en el marco de un programa de política como sucede con la alimentación escolar.

Así, los dos casos aquí comparados nos permiten reflexionar en cuanto a los aspectos teóricos abordados en este trabajo. Un primer aspecto está asociado al tipo de actor que participa de la red, donde incide en esta clasificación, el ámbito de actuación, es decir, si es local, nacional o internacional, así como, si éste es social, institucional o económico. En términos teóricos se observó, por ejemplo, el poder diferencial de un actor internacional, que puede ser mayor o menor, según el caso, y éste está asociado a varios elementos como: el papel que se le asigna dentro del Estado, su ámbito de actuación (local o nacional) y la trayectoria. En términos del Estado también se observó cómo en el proceso de compras públicas adquieren mayor importancia los actores locales en contraste con los nacionales.

Un segundo aspecto está relacionado con el estudio de la política pública como el resultado de un proceso político. En términos teóricos esto implica, de un lado, que el diseño de la política está abierta a constantes cambios y modificaciones que se derivan de la propia ejecución; de otro lado, que la política es el resultado de negociaciones y conflictos donde cada actor tiene un peso específico, unos recursos limitados que utiliza en función de los intereses que quiere posicionar. Un ejemplo interesante en este sentido es el control y vigilancia, que funciona como interés y recurso, ejercido en ambos casos de forma diferencial. En el caso de São Lourenço do Sul, el control y vigilancia es un recurso que le es transferido a los actores en el territorio mediante los CAE, mientras que, en Granada se transforma en el eje central de la

ejecución de la política, por ello no es gratuito que todos los contratos pasaran antes por la Universidad de Antioquia quien ejercía el seguimiento.

Un tercer y último aspecto, se evidenció al revisar el papel de las reglas formales e informales y como éstas entran a jugar en la interacción de los actores. Desde una visión más clásica de las políticas públicas, estas parten de su formalización en una norma o documento público que entraría a definir los actores y sus interacciones, dicho de otra forma, dinámicas *top-down*, en contraste, el proceso de compras públicas se empezó a ejecutar mucho antes de la política, es decir, como una regla informal, obedeciendo en este sentido a una lógica al proceso *bottom up*. Este hecho también demostró que cuando estas reglas no están claras y son un proceso de construcción, los conflictos tienden a ser más agudos y dispersos en varios frentes, es decir, pueden suceder conflictos entre organizaciones del Estado, entre Estado y sociedad civil, entre agentes económicos, Estado y sociedad civil, entre otros.

Ahora bien, es posible discurrir desde los casos en el plano metodológico también. Así, en primer lugar el ARS permitió identificar los diferentes bloques y centralidades que se van construyendo en la red. Fue importante también visibilizar cómo, la cercanía o *proximidade*, como recurso y como relación, tienen impactos directos en la explicación del proceso político al reconstruir afinidades entre actores, intereses comunes y una especie de “jalar todos para el mismo lado”, esto es, en clave de políticas públicas, esa construcción de consensos derivados de la interacción más o menos estable entre actores y agentes.

En segundo lugar, en cuanto a la perspectiva metodológica comparada en la aplicación del Diseño de Sistemas de Máxima Diferencia, se logró observar patrones y regularidades que siguen los dos países, en la década de 1930 y 1950, dada la incidencia de las políticas norteamericanas en la región; de forma reciente, como consecuencia de la difusión del modelo brasilero hacia Colombia y otros países de la región. La comparación, por lo tanto, constituyó una herramienta clave para leer convergencias en cuanto a las políticas públicas de SAN en América Latina, al ser un componente de éstas la alimentación escolar; asimismo, la adaptabilidad (o no) de instrumentos de política y la trayectoria que estos pueden asumir una vez incorporados, vía políticas públicas o vía voluntad política, y sus efectos en los actores del territorio.

En este sentido, fue constatado que si bien Colombia, desde el punto de vista de creación de instituciones, intenta seguir el modelo brasilero, el contexto político y la trayectoria de las instituciones en alimentación escolar, de forma específica, la fuerte intermediación que existe al

interior del Estado, se han transformado en grandes obstáculos para la implementación. Por el contrario, los actores locales articulados en red crean estrategias para dar salida a estos desafíos.

Lo anterior nos abre paso a la importancia, como bien ya lo ha destacado Klijn (1998), de valorar los contextos político-institucionales donde las redes se desenvuelven. En consecuencia, se demostró como existe una trayectoria convergente en cuanto al funcionamiento de los programas de alimentación escolar en Colombia y Brasil, aunque ésta se da en momentos históricos diferentes. De cierta forma, las discusiones que ya fueron abordadas en el Brasil post dictadura, son precisamente las que se empiezan a desarrollar en Colombia a partir del año 2013. Si bien en el contexto brasilero estas discusiones alcanzaron un rango constitucional que difícilmente se obtendrá en el contexto colombiano, éstas si cobran un valor especial al inscribirse en el marco de la construcción de paz que, en pocas palabras, enfatiza en la seguridad alimentaria como base del desarrollo rural y sus políticas. Los acuerdos por esta vía adquieren ahora un valor de rango constitucional.

Los actores también son una parte significativa de estos contextos. Como se analizó en ambos casos la alimentación escolar ha sido liderada, por períodos más o menos estables, por el Ministerio de Educación. En esta trayectoria predominó el mecanismo centralizado en que se definía y distribuía esta alimentación y, en casos excepcionales, descentralizada en algunos actores forma parcial. De cierta forma, las compras públicas para la agricultura familiar y campesina entra a desafiar estos modelos fuertemente centralizados y a medida que se avanza en la implementación empiezan a demandar una escala de actuación más local y máximo regional, obligando de esta forma, a los operadores de política a transformar las estructuras institucionales e interactuar con otras entidades. El contexto Brasilero huye un poco de esta lógica al derivarse de transformaciones previas (1994) de la alimentación escolar del avance en discusiones en el CONSEA nacional y por lo tanto trasladar esa lógica nacional al ámbito local, en otras palabras, la interacción constante entre asistencia técnica, sector de la alimentación escolar, sociedad civil (o consumidores) y productores.

Reconociendo estas diferencias, en el ámbito local los actores se asemejan en relación al liderazgo de las alcaldías o sus sectores, un papel activo de las cooperativas y la pujanza de las organizaciones sociales. Sin embargo, sus redes se configuran diferente. A modo de ejemplo, en

São Lourenço do Sul, existe una articulación directa municipio-*União*¹, éste posee mayor autonomía en la ejecución de recursos, con organizaciones de productores fuertes y con interacciones por más de 15 años. En contraste Granada, presenta inflación institucional, “muchos actores haciendo lo mismo”, amplia presencia e incidencia de la cooperación internacional y actores intermitentes en función de los operadores del programa, aun en estas condiciones, lograron configurar un escenario propicio para las compras públicas directas a los campesinos en la alimentación escolar.

En suma, ambos contextos revelan particularidades específicas pero con trayectorias que convergen y divergen según momentos históricos determinados. De forma preliminar se puede lanzar la hipótesis si estas semejanzas y diferencias están asociadas a los contextos más globales, tanto de la economía, como de las políticas, que ha llevado, por ejemplo, al auge que ha tomado la FAO mediante políticas para la agricultura familiar y las compras públicas con aplicación en escalas más amplias como interregional (África y América Latina) y no el nacional. Esta nueva cuestión se espera ser abordada en futuros trabajos.

A su vez, se proponen elementos emergentes en relación a los casos aquí estudiados y susceptibles a desarrollar en futuros artículos. En el caso de Granada, se observó la resistencia a las reglas establecidas por el departamento y la nación. Esta fue latente en los actores locales para oponerse a las normas que se consideraban injustas y poco acordes con las realidades del territorio. Se entiende, de este modo, la creación de estrategias para vencer obstáculos ya diseñados, por ejemplo, articulando a los distintos actores locales (productores, asistencia técnica, alcaldía, cooperativas) para que cada uno aporte de acuerdo a sus capacidades y conocimientos, asimismo, diseñando un menú en el territorio a partir de los productos locales o promoviendo un operador local del sector solidario que estimule las compras a los campesinos.

Por su parte, en São Lourenço do Sul, con un proceso mucho más estructurado y de una trayectoria histórica mayor aun presenta desafíos importantes, en temáticas como, los cambios de gobierno federal o local, desafíos propios de la ejecución del programa como incluir nuevos alimentos, encontrar nuevos productores, articular con otras entidades para mejorar las condiciones de entrega de los productores, entre otras. En este sentido, se considera estratégica la forma de interacción de los actores, donde la horizontalidad de las relaciones que se construyen

¹ *União* se refiere a la Federación, recordando que el modelo administrativo brasilero es organizado en forma de estados federados con autonomía.

en la red permiten un diálogo más fluido y donde cada uno de los actores se ubica en un nivel de poder, aunque diferente, permite el flujo de ideas entre iguales y por tanto una negociación.

En clave de redes, recursos, intereses y reglas institucionales, éstas contribuyen en crear tensionamientos y también formas más cooperativas. En el caso de Granada, las reglas favorecen la emergencia de conflictos interinstitucionales, principalmente, entre actores locales versus actores departamentales y nacionales. Por el contrario, en el caso de São Lourenço do Sul, las reglas formales contribuyen en crear condiciones más propicias para la agricultura familiar participar de las compras públicas. Por su parte, las reglas informales emergen como una forma de oposición en los actores locales (caso Granada) o como un mecanismo para desarrollar la Ley (caso São Lourenço do Sul). El surgimiento de estas reglas también está mediado por los intereses de los actores locales que ven en las compras públicas una alternativa viable de generación de renta para los campesinos y agricultores familiares.

En la misma lógica de intereses, se destacó el control y vigilancia como la principal preocupación, tanto del departamento como de la nación. Ésta puede estar asociada a dos aspectos. El primero, la neoliberalización del Estado colombiano que restringió sus funciones a realizar seguimiento a las acciones más que ejecutar las mismas pues estas se encuentran tercerizadas. Esto ha implicado un mayor esfuerzo y gasto del Estado y no mejores programas como se cree. El segundo, los graves problemas de corrupción que presenta el PAE en el país, donde, por ejemplo, ya existen denuncias e investigaciones por favorecimiento ilícito en la contratación, pérdida y desviación de recursos públicos, entre otros.

Por fin, relaciones de cooperación, conflicto y poder se entrecruzan y atraviesan varias escalas territoriales (local, regional, departamental/estadual, nacional/federal, internacional) en función de los intereses y recursos de los actores y agentes que participan del proceso y las reglas institucionales que los delimitan. Por lo tanto, las distintas configuraciones de redes en ambos países, permeadas por relaciones globales y locales específicas y diferentes trayectorias en la relación sociedad civil, Estado y mercado, interfieren en la participación de la agricultura campesina y familiar en la alimentación escolar y generan dinámicas diferenciadas en las políticas públicas.

REFERENCIAS

- AGENCIA DE NOTICIAS UN. Programa de Alimentación Escolar en crisis. **Unimedios**, Bogotá, 3 ago. 2017. Economía y organizaciones. Disponible em: <<http://agenciadenoticias.unal.edu.co/detalle/article/programa-de-alimentacion-escolar-en-crisis.html>>. Acceso em: 22 jan. 2018.
- AGUIRRE, J. L. **Introducción al Análisis de Redes Sociales**. Buenos Aires: CIEPP, 2011. v. 82
- ARBOLEDA MONTOYA, L. M. et al. **Percepciones del programa de alimentación escolar por parte de los actores en el corregimiento de San Cristóbal y de las comunas 13, 15 y 16 del Municipio de Medellín**. 2016. TCC (Especialización en alimentación y nutrición) - Especialización en Nutrición, Corporación Universitaria Lasallista, Caldas, Antioquia, 2016.
- ARGUELLO, F. Programa de Alimentación Escolar, la plata no alcanza. **Caracol radio**, Bogotá, 26 abr. 2016. Disponible em: <http://caracol.com.co/radio/2016/04/26/nacional/1461704977_294824.html>. Acceso em: 22 jan. 2018.
- BADIE, B.; HERMET, G. **Política comparada**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1993.
- BECKER, C. **A eficácia de uma política pública: análise do Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) em municípios do território Zona Sul do Rio Grande do Sul**. 2010. Dissertação (Mestrado em Sistemas de Produção Agrícola Familiar) - Faculdade de Agronomia, Universidad Federal de Pelotas, Pelotas, 2010.
- BEJARANO RONCANCIO, J. J. Contexto alimentario y nutricional. In: **Fundamentos de contratación pública para proyectos sociales en alimentación y nutrición**. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2009. p. 11–45.
- BEJARANO RONCANCIO, J. J.; FORERO PÉREZ, L. A. El derecho a la alimentación desde la contratación pública de servicios sociales de suministro. **Revista de la Facultad de Medicina**, [s. l.], v. 62, n. 1Sup, p. 95–100, 2015. Disponible em: <<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/revfacmed/article/view/40741>>. Acceso em: 15 jan. 2018.
- BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 11a. ed. Brasília: UNB, 1998. v. 1
- BOLÍVAR LOVATO, A. E. El saqueo al Programa de Alimentación Escolar (PAE) en la Costa Atlántica. **Desde abajo**, Bogotá, 6 maio. 2016. Colombia. Disponible em: <<https://www.desdeabajo.info/colombia/item/28739-el-saqueo-al-programa-de-alimentacion-escolar-pae-en-la-costa-atlantica.html>>. Acceso em: 16 jan. 2018.
- BONILLA-CASTRO, E.; RODRÍGUEZ, P. **Más allá del dilema de los métodos**. Bogotá: Editorial Uniandes; Grupo Editorial Norma, 1997.

BORGATTI, S. .; EVERETT, M. .; FREEMAN, L. . **Ucinet 6 for Windows: Software for Social Network Analysis**. 6. Harvard: Analytic Technologies, 2002.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. 1988. Seção D.O.U. 191-A, p. 1.

BRASIL. Dispõe sobre a repactuação e o alongamento de dívidas oriundas de operações de crédito rural, e dá outras providências2 jul. 2003.

BRASIL. Institui as diretrizes para a Promoção da Alimentação Saudável nas Escolas de educação infantil, fundamental e nível médio das redes públicas e privadas, em âmbito nacional de maio de. 2006.

BRASIL. **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**. Ministério da Educação, 2008.

BRASIL. **Alimentação e nutrição no Brasil**: Profucionário. Curso técnico de formação para os funcionários da educação. Brasília: Ministério da Educação, 2009. a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=610-alimentacao-e-nutricao-no-brasil&Itemid=30192>. Acesso em: 1 jul. 2017.

BRASIL. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no Programa Nacional de Alimentação Escolar PNAE. Fundo para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). de setembro de. 2009b. Seção 1,

BRASIL. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar e do Programa Dinheiro Direto na Escola aos alunos da educação básica16 jun. 2009c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/111947>. Acesso em: 13 jul. 2017.

BRASIL. **Análisis Detallado de las Políticas de Alimentación Escolar en América Latina para el Fortalecimiento del Programa de Alimentación Escolar en Colombia**. Bogotá: FAO-FNDE-Ministério de Relações Exteriores, Ministério de Educação, 2012.

BRASIL. Dispõe sobre o atendimento da alimentação escolar aos alunos da educação básica no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar - PNAE. Fundo para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). 17 jun. 2013. Seção 1,

BRASIL. Altera a redação dos artigos 25 a 32 da Resolução/CD/FNDE nº 26, de 17 de junho de 2013, no âmbito do Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE). Fundo para o Desenvolvimento da Educação (FNDE). 2 abr. 2015. Seção 1,

BRASIL. **IBGE | Brasil em Síntese | Rio Grande do Sul | São Lourenço do Sul | Panorama**. Estadísticas. 2016a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/sao-lourenco-do-sul/panorama>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

BRASIL. **Aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar**. Brasília: Fundo para o Desenvolvimento da Educação (FNDE), 2016. b.

- BRASIL. **População**. [s.l.] : IBGE, 2017. a. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/panorama>>. Acesso em: 12 jul. 2017.
- BRASIL. **Mais Gestão**. Página institucional. 2017b. Disponível em: <<http://www.mda.gov.br/sitemda/secretaria/saf-maisgestao/sobre-o-programa>>. Acesso em: 13 jul. 2017.
- BRASIL. **Programa Nacional de Alimentação Escolar**. Página institucional. 2017c. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae>>. Acesso em: 13 jul. 2017.
- BRASIL. **Dados da Agricultura Familiar**. Página institucional. 2017d. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-dados-da-agricultura-familiar>>. Acesso em: 13 jul. 2017.
- BRASIL. **Repases financeiros**. Página institucional. 2017e. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/programas/pnae/pnae-consultas/pnae-repasses-financeiros>>. Acesso em: 13 jul. 2017.
- BRASIL. **Clientela Atendida pelo PNAE (Censo Escolar)**. Página institucional. 2017f. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/pnaeweb/publico/relatorioDelegacaoEstadual.do>>. Acesso em: 13 jul. 2017.
- BULCOURF, P.; CARDOZO, N. ¿Por qué comparar políticas públicas?. **Documentos Política Comparada**, [s. l.], 2008.
- CAPA. **Merenda Ecológica**, 2002.
- CARNEIRO, C. P. **Granada-Antioquia**, 2018. a.
- CARNEIRO, C. P. **São Lourenço do Sul-Rio Grande do Sul**, 2018. b.
- CARVALHO, D. G. De. **O programa Nacional de Alimentação Escolar e a Sustentabilidade: o caso do Distrito Federal (2005-2008)**. 2009. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável) - Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2009.
- CASAS ANGUITA, J.; REPULLO LABRADOR, J. R.; DONADO CAMPOS, J. La encuesta como técnica de investigación. Elaboración de cuestionarios y tratamiento estadístico de los datos (I). **Atención Primaria**, [s. l.], v. 31, n. 8, p. 527–538, 2003.
- CHACÓN BARNIZA, O. A. ROBERTO RUEDA WILLIAMSON: SU GESTA EN LA ENSEÑANZA DE LA NUTRICIÓN Y LA CREACIÓN DEL INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. **Revista de la Facultad de Medicina**, [s. l.], v. 53, p. 160–168, 2005.
- CHAVES, L. G.; BRITO, R. R. De. **Políticas de Alimentação Escolar**, Centro de Educação a Distância – CEAD, 2006.
- COLOMBIA. Por el cual se reglamenta la manera de percibir el auxilio concedido por la Nación a los restaurantes escolares 7 fev. 1936. Seção Diario oficial no. 23122,

COLOMBIA. Por el cual se organizan los Restaurantes Escolares del país²¹ set. 1949.

COLOMBIA. Por el cual se reglamentan las leyes 75 de 1968, 27 de 1974 y 7o. de 1979²⁹ set. 1979.

COLOMBIA. Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.²¹ dez. 2001. Seção Diario Oficial No 44654,

COLOMBIA. Por la cual se desarrollan los artículos 356 y 357 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones²⁷ dez. 2007. Seção Diario Oficial No. 46.854,

COLOMBIA. Orientaciones para la coordinación interinstitucional del registro de beneficiarios y ejecución del programa de alimentación escolar en Colombia²⁸ abr. 2010a.

COLOMBIA. Por la cual se aprueban los Lineamientos Técnico-Administrativos y Estándares del Programa de Alimentación Escolar, PAE³⁰ dez. 2010b. Seção Diario Oficial No. 48.031,

COLOMBIA. Por la Cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014¹⁶ jun. 2011.

COLOMBIA. Contrato Interadministrativo 901 de 2013. Servicios de asistencia técnica, administrativa y financiera a las entidades territoriales para la implementación del Programa de Alimentación Escolar (PAE) y apoyo a la supervisión de los contratos de los contratos y convenios que se deriven de la ejecución del mismo, 2013. a.

COLOMBIA. **Programa de Alimentación Escolar –PAE-**. Bogotá

COLOMBIA. **Guía técnica del componente de alimentación y nutrición para los programas y proyectos misionales del ICBF**. Bogotá: ICBF, 2015. a.

COLOMBIA. **Programa de Alimentación Escolar (PAE) - Ministerio de Educación Nacional de Colombia**. 2015b. Disponible em: <<https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55307.html>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

COLOMBIA. Por el cual se adiciona el Decreto 1075 de 2015 Único Reglamentario del Sector Educación, para reglamentar el parágrafo 4 o del artículo 136 de la Ley 1450 de 2011 , el numeral 20 del artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, el parágrafo 2 del artículo 2 de la Ley 715 de 2001 y los artículos 16,17,18 Y 19 de la Ley 1176 de 2007, en lo referente al Programa de Alimentación Escolar - PAE¹⁶ set. 2015c.

COLOMBIA. Por el cual se expiden los lineamientos técnico-administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del Programa de Alimentación Escolar -PAE-. MEN. **Resolución número 16432**, 2 out. 2015d.

COLOMBIA. **Por qué del PAE en el MEN-Historia**. Página institucional. 2016a. Disponible em: <<https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-propertyvalue-55307.html>>.

COLOMBIA. **Colombia Compra Eficiente Restricciones del programa de alimentación escolar**, 2016. b. Disponível em: <<https://www.colombiacompra.gov.co/content/restricciones-del-programa-de-alimentacion-escolar>>. Acesso em: 10 jan. 2018.

COLOMBIA. **Compras locales UAEOS**. Medellín

COLOMBIA. **Estrategia de compras locales**. Bogotá: ICBF, 2017. a.

COLOMBIA. **Primer informe trimestral. Programa de Alimentación Escolar en las 95 entidades territoriales certificadas ETC. Enero-marzo 2017**. Bogotá: MEN, 2017. b.

COLOMBIA. **Gerencia Maná. Cupos, censo escolar y contratos municipio de Granada 2012-2016**, 2017. c.

COLOMBIA. **Gerencia de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Antioquia – MANÁ – Antioquia Honesta**, 2018. Disponível em: <<http://www.antioquiahonesta.com/gerencias/mana/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

COOGRANADA. **Proyectos Red de Cooperación Gransol Granada Solidaria**, 2017. Disponível em: <<http://www.coogranada.coop/proyectos-2/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

CORRÊA, E. D. S. **Programa Nacional de Alimentação escolar –Um canal de comercialização da agricultura familiar em São Lourenço do Sul**. 2011. TCC (Curso Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, São Lourenço do Sul, 2011.

COUTO, S. de F. **Experiências na implementação do Programa Nacional de Alimentação Escolar em São Lourenço do Sul**. 2012. TCC (Especialização em Gestão e Saúde) - Especialização à distância de Gestão em Saúde, UFRGS, Porto Alegre, 2012.

CRUZ, G. V. **O quadro de contaminação de frutas, legumes e verduras (FLVs) com resíduos de agrotóxicos no Brasil e as oportunidades emergentes**. 2014. Dissertação (Mestrado em Agronegócios) - Centro de Estudos e Pesquisas em Agronegócio, Universidade Federal Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

DANE. **Relej de población**. 2017. Disponível em: <<http://www.dane.gov.co/relej/>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

ENGELMANN, A. A psicologia da gestalt e a ciência empírica contemporânea. **Psicologia: Teoria e Pesquisa**, [s. l.], v. 18, n. 1, p. 1–16, 2002.

EVANS, M. in Policy Network Analysis. **Political Studies**, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 542–550, 2001.

FAO. **Fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en el marco de la iniciativa América Latina Sin Hambre 2025**. 2009. Disponível em: <http://coin.fao.org/coin-static/cms/media/8/13402316614110/sin_hambre_2025.pdf>.

FAO. **Alimentación escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar. Estudio nacional de Colombia.** Bogotá: Proyecto GCP/RLA/180/BRA. MRE, ABC, MEC, FNDE, 2013.

FAO. **Fomento del modelo brasileño de alimentación escolar.** Roma. Disponible em: <<http://www.fao.org/3/a-i4287s.pdf>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

FAO; PMA. **Sistematización Articulación de la Agricultura Familiar con las cadenas de abastecimiento de alimentos a los programas institucionales en Colombia.** Bogotá: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), 2016.

FLICK, U. **Introducción a la investigación cualitativa.** [s.l.] : Morata, 2004.

GARCÍA, E. El concepto de actor, reflexiones y propuestas para la ciencia política. **Andamios**, [s. l.], v. 3, n. 6, p. 199–216, 2007.

GARCÍA-SÁNCHEZ, M. et al. **Cultura política de la democracia en Colombia, 2014. Dilemas de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz.** [s.l: s.n.].

GONZÁLEZ, N. La teoría de redes sociales y las políticas públicas. **Forum**, [s. l.], v. 6, n. ISSN 2216-1775, p. 81–97, 2014.

GONZÁLEZ, R. S.; BAQUERO, M. A Política Comparada na América Latina: dilemas e desafios no Brasil. **Revista Debates**, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 111–126, 2013.

GRISA, C.; VALENCIA PERAFÁN, M. E.; GIRALDO CALDERÓN, P. E. A disseminação das ideias brasileiras de compras públicas da agricultura familiar para a Colômbia. In: 2017, Uruguay. **Anais... . In: 9 CONGRESO LATINOAMERICANO DE CIENCIA POLÍTICA.** Uruguay Disponible em: <<http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYT0xOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSzZPIjtzOjQ6IjI1NDAiO30iO3M6MT0iaCI7czozMjoiZmY5ZDU0ZmJmYTNmNzhiNjZjZDFhN2VkYzQ0OWE2ZjliO30%3D>>. Acesso em: 3 fev. 2017.

KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E.-H.; KOPPENJAN, J. F. M. **Managing Complex Networks: Strategies for the Public Sector.** [s.l.] : SAGE, 1997. Google-Books-ID: 1B09cQrna6oC.

KLIJN, E. Policy Networks: An Overview. In: **Managing Complex Networks.** London: Sage, 1998. p. 2–45.

KNOKE, D. Policy Network. In: **The Sage Handbook of Social Network Analysis.** Scott, J. and Carrington, P.J ed. London: Sage, 2011. p. 210–222.

LANDMAN, T. **Política comparada: Una introducción a su objeto y métodos de investigación.** 1a. ed. Madrid: Alianza Editorial, 2011.

LÓPEZ HERNÁNDEZ, D. **Disponibilidad de alimentos básicos en Colombia 2000-2010: ¿producción nacional o importaciones?** 2012. Disertación (Maestría en Ciencias Económicas) - Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, 2012.

LOZARES COLINA, C. La teoría de redes sociales. **Papers : revista de sociologia**, [s. l.], n. 48, p. 103–126, 1996.

LUGO, L. J. **Análisis del servicio de asistencia técnica ejecutado por la unidad municipal de asistencia técnica agropecuaria –UMATA-, (periodo 1.998-2.007) en el municipio de Florencia, Caquetá.** 2009. Disertación (Maestría en Desarrollo Rural) - Facultad de Estudios Ambientales y Rurales, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2009.

LUGO-MORIN, D. R. Análisis de redes sociales en el mundo rural: Guía inicial. **Revista de Estudios Sociales**, [s. l.], v. 38, n. 32, p. 129–142, 2011.

MACHADO, A. Comentarios sobre la institucionalidad rural en el Plan de Desarrollo. **Las2orillas**, [s. l.], 2015. Disponible em: <https://www.las2orillas.co/wp-content/uploads/2015/03/AMachado_Oxfam-revisado.pdf>. Acceso em: 2 mar. 2018.

MAIR, P. Política comparada: Una visión general. In: **Nuevo Manual de Ciencia Política**. Madrid: Ediciones Itsmo, 2001. p. 447–484.

MALUF, R.; SCHMITT, C. J.; GRISA, C. **Estado de la situación del hambre y políticas de seguridad y soberanía alimentaria y de abastecimiento en los países miembros del MERCOSUR Ampliado.** Rio de Janeiro: Observatorio de Políticas Públicas para a Agricultura, 2009. Disponible em: <http://www.observatoriodoagronegocio.com.br/page41/page42/files/CERESAN_OPPA_RelatT ec4.pdf>.

MARQUES, E. C. Redes sociais e poder no Estado brasileiro. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 21, n. 60, p. 15–41, 2006.

MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. A.; SCHNEIDER, S. (EDS.). **Construção de mercados e agricultura familiar.** Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2016.

MARSH, D.; RHODES, R. A. W. (EDS.). **Policy Networks in British Government.** Oxford, New York: Oxford University Press, 1992.

MARTÍNEZ, S. A.; PINHO, F. N. L. G. Política de alimentação escolar brasileira: Representações sociais e marcas do passado. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas=Education Policy Analysis Archives**, [s. l.], v. 24, n. 1, p. 32, 2016. Disponible em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5623055>>. Acceso em: 19 jan. 2018.

MARTÍNEZ-SALGADO, C. El muestreo en investigación cualitativa: principios básicos y algunas controversias. **Ciência & Saúde Coletiva**, [s. l.], v. 17, n. 3, p. 613–619, 2012.

MARTINS, P. H. Redes sociales: un nuevo paradigma en el horizonte sociológico. **Cinta de moebio**, [s. l.], p. 88–109, 2009.

MASSARDIER, G. Redes de Política Pública. **Políticas públicas: Coletânea – Volume 2**, [s. l.], v. 2, p. 167–186, 2006.

MAYNTZ, R. Modernization and the Logic of Interorganizational Networks. **MIPGF Working Paper**, [s. l.], n. 4, 1994.

MORAIS, L.; BORGES, A. **Novos paradigmas de produção e consumo Experiências inovadoras**. São Paulo: Instituto Pólis, 2010.

MORGENFELD, L. Desarrollismo, Alianza para el Progreso y Revolución Cubana: Frondizi, Kennedy y el Che en Punta del Este (1961-1962). **Ciclos hist. econ. soc.**, [s. l.], v. 20, n. 40, 2012.

MUNK, G. El pasado y presente de la política comparada en los Estados Unidos. **Revista Latinoamericana de Política Comparada**, [s. l.], v. 2, p. 15–54, 2009.

NOHLEN, D. (ED.). **Diccionario de Ciencia Política**. México: Editorial Porrúa, El Colegio de Veracruz, 2006.

NUDESE. **COOPESCA**. 2018. Disponível em: <<http://www.nudese.furg.br/index.php/projetos/rede/area-de-abrangencia/sao-lourenco-do-sul/coopesca>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

OCARIZ, M. P. **El ejercicio de la soberanía alimentaria en las familias campesinas del Valle Calchaquí – el caso de Angastaco, Salta**. 2015. Disertación (Maestría en Desarrollo Rural) - Facultad de Agronomía, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015. Disponível em: <<http://ri.agro.uba.ar/files/download/tesis/maestria/2015ocarizmariapaula.pdf>>

PAULILLO, L. F. O. E.; ALMEIDA, L. M. M. C. Gestão de redes de políticas públicas locais de segurança alimentar: uma análise comparativa dos municípios de Campinas, Araraquara e Catanduva. **Gestão & Produção**, [s. l.], v. 18, n. 4, p. 853–868, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-530X2011000400012&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 15 jan. 2018.

PEIXINHO, A. M. L. **Um resgate histórico do Programa Nacional de Alimentação escolar-PNAE**. 2011. Dissertação (Mestrado em Ensino em Ciências da Saúde) - São Paulo, 2011.

PÉREZ ROJAS, C. Las dos caras del PAE en el Huila. **Diario del Huila**, Neiva, 26 nov. 2017. Primer plano. Disponível em: <<https://www.diariodelhuila.com/las-dos-caras-del-pae-en-el-huila>>. Acesso em: 22 jan. 2018.

PERUFO, T. A. **Ações da cooperativa sul ecológica sobre a agricultura familiar da região de Pelotas-RS**. 2011. TCC (Curso Planejamento e Gestão para o Desenvolvimento Rural) - Faculdade de Ciências Económicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

PORRAS, J. I. Policy Network o red de políticas públicas: Una introducción a su metodología de investigación. **Estudios Sociológicos**, [s. l.], v. XIX, n. 3, p. 721–745, 2001. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59805707>>. Acesso em: 15 jan. 2018.

RAAB, J.; KENIS, P. Taking Stock of Policy Networks: Do They Matter ? **Handbook of Public Policy Analysis**, [s. l.], 2007.

RAPHAELLI, C. de O. **Prevalência de insegurança alimentar e nutricional em usuários do programa de aquisição de alimentos em São Lourenço do Sul: Estudo piloto**. 2012. TCC (Especialização em Gestão e Saúde) - Escola de Administração, Universidade Federal Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2012.

REDACCIÓN EL TIEMPO. Piden declarar emergencia por crisis en alimentos escolares. **El Tiempo**, Bogotá, 20 ago. 2015. Disponível em:
<<http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16258395>>

REDACCIÓN NACIONAL. Corrupción en programas de alimentación escolar. **El Espectador**, Bogotá, 10 ago. 2015. Nacional. Disponível em:
<<http://www.elespectador.com/noticias/nacional/corrupcion-programas-de-alimentacion-escolar-articulo-578257>>

REDE MOBILIZADORES. **Impacto dos Agrotóxicos na alimentação, saúde e meio ambiente**. Rio do Janeiro: Joaquim Venâncio (EPSJV/Fiocruz); COPPE UFRJ, 2016.

RHODES, R. A. W. Policy Network Analysis. In: **The Oxford Handbook of Public Policy**. [s.l: s.n.]. p. 425–447.

ROMERO, C. **Crisis, seguridad y soberanía alimentaria en América Latina y Bolivia : de las causas y efectos a las políticas públicas, César - Autor/a**; Cochabamba: IESE-UMSS, 2012. Disponível em: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Bolivia/iese-umss/20171024045822/pdf_80.pdf>

RUBIO, B. Soberanía alimentaria versus dependencia: las políticas frente a la crisis alimentaria en América Latina. **Mundo Siglo XXI**, [s. l.], v. VII, n. 26, p. 105–118, 2011. Disponível em: <<http://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/7116/1/REXTN-MS26-09-Rubio.pdf>>

SANTOS, R. N. F. Dos. **Desafios a serem superados pelo programa mais gestão nas cooperativas de agricultores familiares no brasil**. 2014. TCC (Bacharelado em Gestão do Agronegócio) - Faculdade UnB Planaltina, Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

SARTORI, G. Comparación y método comparativo. In: MORLINO, L.; SARTORI, G. (Eds.). **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 1991. p. 29–49.

SARTORI, G.; MORLINO, L. **La comparación en las ciencias sociales**. Madrid: Alianza Editorial, 2002.

SCHARPF, F. Games Real Actors Play. In: **Actor-centred Institutionalism in Policy Research**. [s.l: s.n.]. p. 421–424.

SCHARPF, F. W. Positive und negative Koordination. In: **PolicyAnalyse. Kritik und Neuorientierung**. Opladen: Sonderheft 24, 1993.

SCHNEIDER, S.; MARSDEN, T. El desarrollo rural en Brasil: procesos sociales, políticas públicas y perspectivas teóricas. **Revista Española de Estudios Agrosociales y Pesqueros**, [s. l.], n. 222, p. 13–48, 2009.

SCHNEIDER, V. Redes de políticas públicas e a condução de sociedades complexas. **Civitas–Revista de Ciências Sociais**, [s. l.], v. 5, n. 1, p. 29–58, 2005.

SILVA, D. W.; GEHLEN, I.; SCHULTZ, G. Agricultura Familiar, Políticas Públicas e Cidadania: conexões construídas a partir da operacionalização do Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Redes**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 121–145, 2016. Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/7613>>. Acesso em: 19 jan. 2018.

SILVA, A. C. Da. De Vargas a Itamar: políticas e programas de alimentação e nutrição. **Estudos Avançados**, [s. l.], v. 9, n. 23, p. 87–107, 1995. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40141995000100007&lng=pt&tlng=pt>. Acesso em: 15 jan. 2018.

SILVA, J. G. Da. **Fome Zero: A experiência brasileira**. Brasília: MDA, 2010.

SILVA, S. P. **A trajetória histórica da segurança alimentar e nutricional na agenda política nacional: projetos, descontinuidades e consolidação**, IPEA, 2014. Disponível em: <http://ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=22092>

SKOCPOL, T. R. **Los Estados y las revoluciones sociales: Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China**. México D.F.: Fondo de Cultura Económica, 1984. Traducción de Juan José Utrilla.

STOLARSKI, M. C. et al. Alimentação Escolar: do soja à comida de verdade. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, [s. l.], v. 38, n. 133, p. 147–161, 2017. Disponível em: <<http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/950>>

SUBIRATS, J. **Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración**. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas; Instituto Nacional de Administración Pública, 1992. La puesta en práctica de las políticas públicas (pp. 101–124). Análisis y gestión de políticas públicas 49–67.

SUBIRATS, J. Y. O. Análisis y gestión de políticas públicas. **Análisis y gestión de políticas públicas**, [s. l.], p. 49–67, 2008.

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. **Documento nacional hábitos y prácticas alimentarias. Hallazgos nacionales a partir del análisis departamental PAE-UNAL**. Bogotá: FACULTAD DE MEDICINA DEPARTAMENTO DE NUTRICIÓN HUMANA, 2013. Disponível em: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-336866_archivo_pdf_UNAL_habitos_alimentarios.pdf>.

VALLÉS, M. S. **Técnicas cualitativas de investigación social: reflexión metodológica y práctica profesional**. Madrid: Síntesis, 2009.

VARGAS, D. A. **Análisis de un programa público: el caso de un comedor escolar en Bogotá.** 2013. Disertación (Maestría en Administración) - Facultad de Ciencias Económicas, Escuela en Administración de Empresas y Contaduría Pública, Universidad Nacional, Bogotá, 2013.

VASILACHIS DE GIALDINO, I. La investigación cualitativa. In: **Estrategias de investigación cualitativa.** Barcelona: Gedisa Editorial, 2006. p. 1–22.

VÁZQUEZ, M. de la F. **Poder y feminismo: Elementos para una teoría política.** 2013. Tesis (Doctorado en Ciencia Política) - Facultat de Ciències Polítiques i Sociologia, Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 2013.

VELÁZQUEZ ÁLVAREZ, O. A.; AGUILAR GALLEGOS, N. **Manual introductorio al análisis de redes sociales. Medidas de centralidad,** 2005.

ZURBRIGGUEN, C. Redes, actores e instituciones. **Revista del CLAD Reforma y Democracia,** [s. l.], n. 30, p. 1–13, 2004.

APÉNDICE A - ENTREVISTAS

Entrevistas realizadas en Colombia entre enero y marzo y agosto y noviembre 2017				
No.	Entidad u organización	Fecha de realización	Tipo de actor	Ciudad Entrevista
1	Tejipaz	26/01/2017	Social	Granada
2	ADEPAG (dos entrevistas)	28/01/2017	Social	Granada
3	Panificadoras	2/02/2017	Social	Granada
4	Asgran	4/02/2017	Social	Granada
5	Coogranada	30/01/2017	Económico	Granada
6	Creafam	4/02/2017	Económico	Granada
7	Confecoop	4/02/2017	Económico	Granada
8	Desarrollo comunitario	26/01/2017	Institucional	Granada
9	Alcaldía Granada	30/01/2017	Institucional	Granada
10	Gerencia Maná	31/01/2017	Institucional	Medellín
11	Programa de trabajo social, Universidad de Antioquia	01/02/2017	Institucional	Medellín
12	Concejal	4/02/2017	Institucional	Granada
13	UMATA	4/02/2017	Institucional	Granada
14	Escuela de Nutrición y Dietética, Universidad de Antioquia	7/02/2017	Institucional	Medellín
15	Ex Alcalde de Granada	7/02/2017	Institucional	Medellín
16	Unidad Administrativa Especial de Organizaciones Solidarias-Ministerio del Trabajo)	24/02/2017	Institucional	Bogotá
17	Unidad de Planeación Rural y Agropecuaria (UPRA)	24/02/2017	Institucional	Bogotá
18	Desarrollo Rural con Equidad (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural)	1/03/2017	Institucional	Bogotá
19	Oficina de complementación Alimentaria de Granada	11/08/2017	Institucional	Granada
20	Dirección de Abastecimiento, ICBF	9/10/2017	Institucional	Bogotá
21	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Sede Colombia	24/02/2017	Cooperación Internacional	Bogotá

Entrevistas realizadas en Brasil entre marzo y agosto 2017				
No	Entidad u organización	Fecha de realización	Tipo de actor	Ciudad Entrevista
1	Centro de Apoio e Promoção do Pequeno Agricultor	17/03/2017	Social	São Lourenço do Sul
2	Agricultor familiar individual	21/03/2017	Social	São Lourenço do Sul
3	Agricultora familiar Cooperativa Sul Ecológica	22/03/2017	Social	São Lourenço do Sul
4	Conselho Municipal de Alimentação Escolar	22/03/2017	Social	São Lourenço do Sul
5	Agricultor familiar	22/03/2017	Social	São Lourenço do Sul
6	Agricultora familiar Cooperativa Sul Ecológica	23/03/2017	Social	São Lourenço do Sul
7	Centro de Apoio e Promoção do Pequeno Agricultor	24/03/2017	Social	Pelotas
8	COOPAR	22/03/2017	Económico	São Lourenço do Sul
9	EMATER	21/03/2017	Institucional	São Lourenço do Sul
10	Setor da Alimentação Escolar, Prefeitura municipal	21/03/2017	Institucional	São Lourenço do Sul
11	COOPAR	22/03/2017	Económico	São Lourenço do Sul
12	Secretaria de Desenvolvimento de Rural São Lourenço do Sul	23/03/2017	Institucional	São Lourenço do Sul
13	Ministério de Desenvolvimento Agrário	4/07/2017	Institucional	Virtual. Skype
14	Direção da Agricultura Familiar Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)	6/07/2017	Institucional	Virtual. Skype
15	CECANE	31/07/2017	Institucional	Porto Alegre
16	CONAB	09/08/2017	Institucional	Virtual. Skype

APÉNDICE B - GUÍA DE ENTREVISTAS

Gerais

1. Como começou às compras públicas, quem foi o protagonista, como funciona, produtos, quem são os agricultores?
2. No processo de compras públicas no seu município com quem tem interagido? Quais são os principais atores do processo de compras públicas no seu município?
3. Se têm atores de outros níveis de governo ou internacionais com incidência no processo de compras públicas no município, estes como incidem?
4. Quais são os principais temas em que os atores do processo de compras públicas cooperam?
5. Quando começou o processo houve alguma resistência... Alguém não esteve de acordo? Quais são os principais diferencias entre posições e interesses entre os atores envolvidos no processo de compras públicas?
6. Quais são os principais recursos (econômicos, informacionais, de relações) que possui você ou sua organização? Estes são compartilhados no processo de compras públicas?
7. Desde sua perspectiva quais são os interesses que motivam participar no processo de compras públicas e se articular com outros atores do território?
8. Existem pessoas ou organizações que não são ouvidas ou tidas em conta? Há pessoas ou interesses mais afines entre os atores do território?

Específicas

Institucionais

1. Sua organização coordena atividades com outras entidades em matéria de compras públicas? Quais? Através de que tipo de atividades?
2. Quais são as principais normas que contribuem o inibem o processo de interação em matéria de compras públicas?

Camponeses, produtores, agricultura familiar

1. Como sentem que seus interesses são reconhecidos ou tidos em conta no processo de compras públicas?
2. Existem atores que não sejam escutados ou tidos em conta no processo de tomada de decisão?

ANEXO A - INDICADORES DE RED

2-Mode Centrality Measures for ROWS of Tipo de relación Colombia

		1	2	3	4	5
	Degree	2-Local	Eigenvect	Closeness	Betweenne	

1	Adepag	0.400	0.160	0.191	0.607	0.011
2	Asgran	0.575	0.331	0.268	0.685	0.027
3	Tejipaz	0.600	0.360	0.256	0.698	0.076
4	Coogranada	0.575	0.331	0.266	0.685	0.027
5	Creafam	0.575	0.331	0.268	0.685	0.027
6	Confecoop	0.600	0.360	0.277	0.698	0.030
7	Alcaldia2012-2015	0.700	0.490	0.286	0.755	0.123
8	Alcaldia2016-2019	0.600	0.360	0.275	0.698	0.030
9	Concejo	0.600	0.360	0.267	0.698	0.063
10	Umata	0.650	0.422	0.283	0.725	0.071
11	DlloComunitario	0.400	0.160	0.189	0.607	0.012
12	UdeAProyPsicosocial	0.425	0.181	0.206	0.617	0.013
13	UdeAEscNutricion	0.300	0.090	0.139	0.569	0.007
14	GerenciaMana	0.175	0.031	0.081	0.529	0.002
15	Upra	0.375	0.141	0.131	0.597	0.155
16	Fao	0.650	0.422	0.275	0.725	0.100
17	ComplemAlimentaria	0.575	0.331	0.273	0.685	0.024
18	Icbf	0.350	0.122	0.159	0.587	0.026

The 2-local measure is the sum of normalized degree of a node's alters.

Running time: 00:00:01

Output generated: 09 ene. 18 12:09:18

UCINET 6.627 Copyright (c) 1992-2016 Analytic Technologies

2-Mode Centrality Measures for ROWS of Tipo de relación Brasil

	1	2	3	4	5	
	Degree	2-Local	Eigenvec	Closeness	Betweenne	

1	CapaSaoLourenco	0.222	0.049	0.201	0.538	0.060
2	Emater	0.407	0.166	0.341	0.605	0.135
3	SetordaAlimentacaoEscolar	0.556	0.309	0.404	0.671	0.246
4	AgricultorFamiliar1	0.148	0.022	0.153	0.516	0.005
5	Coopar	0.407	0.166	0.367	0.605	0.102
6	AgricultoraFamiliar2	0.222	0.049	0.235	0.538	0.011
7	CAE	0.222	0.049	0.212	0.538	0.060
8	AgricultoraFamiliar 3	0.333	0.111	0.278	0.576	0.066
9	SriaDesenvolvimentoRural	0.259	0.067	0.269	0.551	0.017
10	CapaPelotas	0.444	0.198	0.417	0.620	0.078
11	FNDE	0.370	0.137	0.239	0.590	0.224
12	CECANE RS	0.222	0.049	0.203	0.538	0.030

The 2-local measure is the sum of normalized degree of a node's alters.

Running time: 00:00:01

Output generated: 09 ene. 18 12:16:18

UCINET 6.627 Copyright (c) 1992-2016 Analytic Technologies