
Continuidad y cambio en las políticas públicas: el caso de la política de seguridad alimentaria en España (1981-2001)

Ana M. Palau Roque

Este artículo analiza, a través de la política de seguridad alimentaria española, hasta qué punto la aparición de situaciones de crisis y la acumulación de anomalías políticas pueden generar por sí solas un cambio político. El análisis demuestra que la aparición de una crisis abre una *ventana de oportunidad* para el cambio, pero una transformación significativa en los objetivos y en la estructura de las políticas sólo ocurre cuando, de forma simultánea a la aparición de una crisis, se produce un cambio de paradigma. La entrada de nuevas ideas en el sistema político sobre cómo entender y definir los problemas públicos, ofrece la posibilidad de transformar el contexto institucional en el que se desarrollan las políticas, poniendo fin a los periodos de estabilidad y cambio incremental que habitualmente las caracterizan.

Palabras clave: ventanas de oportunidad política, cambio de paradigma, redes políticas, seguridad alimentaria.

INTRODUCCIÓN

La política de seguridad alimentaria tiene como principal objetivo facilitar el acceso de todas las personas a alimentos suficientes para satisfacer sus necesidades y preferencias alimentarias, y garantizar que estos alimentos sean de calidad y seguros para la salud¹. En

1. Es importante distinguir los conceptos de seguridad y calidad (Losada, 2001). La seguridad se refiere a un requisito obligatorio e indispensable que han de cumplir todos los productos alimentarios, básicamente a través del cumplimiento del derecho alimentario. En cambio, la calidad se refiere a un concepto básicamente subjetivo, que varía en función de las necesidades y preferencias de los consumidores, y que conlleva muchas veces un valor añadido respecto al mínimo indispensable que implica la seguridad.

España, cada año miles de personas sufren algún tipo de intoxicación alimentaria, pero la mayoría de ellas pasan desapercibidas a menos que ocurra alguna situación de crisis. La aparición de crisis alimentarias tiene graves repercusiones, no sólo por los daños que pueden ocasionar sobre la salud pública, sino también porque afectan a un sector estratégico, con una importancia económica determinante en la mayoría de países. En España, la industria alimentaria es el primer sector de la industria manufacturera y consume cerca del 70 por ciento de la producción agraria². Por estos motivos, y a pesar de que la provisión de alimentos a la población está mayoritariamente garantizada, la seguridad alimentaria está muy presente en la vida política, social y económica.

Este trabajo tiene como objetivo analizar hasta qué punto el cambio en la política de seguridad alimentaria puede explicarse a partir de la aparición de situaciones de crisis. Desde una perspectiva analítica, el análisis de esta cuestión es relevante para determinar si el cambio político puede entenderse como un proceso casual, que se produce de forma espontánea, tras la apertura de una *ventana de oportunidad política*. El estudio se centra en dos de las mayores crisis alimentarias ocurridas en España desde la transición: la crisis del aceite de colza (1981) y la crisis de las “vacas locas” (1996-2000). En 1981, el envenenamiento masivo causado por la venta de aceite de colza adulterado y sin registro sanitario pone de manifiesto los niveles de fraude alimentario en nuestro país y permite, por primera vez, que se adopten medidas de regulación y control efectivas para garantizar la seguridad de los alimentos. Esta crisis causa la muerte de miles de personas pero no genera un cambio importante en la política. Se transforman los instrumentos políticos pero no se cuestiona el papel del Estado ni el de los principales actores implicados en la gestión de la seguridad alimentaria. La crisis de las “vacas locas” se inicia en 1996, cuando el Gobierno británico anuncia la transmisión de la Encefalopatía Espongiforme Bovina (EEB) a los humanos, y alcanza su máxima intensidad en España a finales del año 2000, cuando aparece el primer caso de “vaca loca”. A pesar de que las consecuencias de esta crisis no llegan al nivel de desastre de la colza, se produce en este momento un cambio significativo en la política. Tras esta crisis se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) y se adopta un nuevo paradigma en seguridad alimentaria, denominado “de la granja a la mesa”, que transforma en profundidad los objetivos y estructura de la política.

El argumento principal de este artículo es que, para que se produzca un cambio político significativo, además de la aparición de una situación de crisis, es necesario que se produzca un cambio de paradigma (Baumgartner y Jones, 1993). La definición de nuevos objetivos políticos y la transformación del contexto institucional en el que se desarrollan las políticas, tiene lugar de forma simultánea a la aparición de ideas nuevas sobre cómo entender y definir los problemas públicos. Para el análisis del cambio político, este trabajo se basa en técnicas de investigación cualitativas, principalmente en el análisis de documentos oficiales de instituciones nacionales y europeas, y en la base de datos del “Proyecto Español de Análisis Comparado de la Agenda Política” (www.ub.edu/spanishpolicyagendas), un proyecto

2. Según datos de la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB) (www.fiab.es).

de la *European Science Foundation*, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (SEJ-2007-30760-E/SOCI). El artículo se organiza en cinco apartados. En primer lugar, se procede a la revisión de la literatura. En segundo lugar, se exponen, brevemente, las razones que justifican la intervención del Estado en materia de seguridad alimentaria. A continuación, se explica el cambio en la definición del problema de la seguridad alimentaria, desde la provisión de alimentos hasta el desarrollo de este nuevo paradigma “de la granja a la mesa”. En tercer lugar, se analiza cómo este cambio de paradigma afecta al proceso de continuidad y cambio de la política. Por último, se exponen las principales conclusiones del análisis.

CONTEXTO TEÓRICO

El modelo de Kingdon (1995) considera que el cambio político se produce por casualidad, tras la apertura de una *ventana de oportunidad*, como consecuencia de la confluencia de tres procesos independientes: la aparición de un problema, la existencia de ideas o alternativas para solucionarlo y un contexto político apropiado para el cambio. Estas *ventanas de oportunidad* pueden ser previsibles o imprevisibles, y aparecen o bien a partir de la celebración de elecciones o de cambios en la opinión pública³; o bien a partir de la aparición de problemas nuevos que presionan al sistema para ser tenidos en cuenta, por ejemplo a raíz de una crisis. Este enfoque pone de manifiesto la importancia de factores exógenos al sistema político para entender el cambio, pero no tiene suficientemente en cuenta que el impacto de estos factores está mediatizado por el contexto institucional en el que se desarrollan las políticas y por el legado histórico.

Como marco analítico, el modelo de Kingdon ofrece una explicación convincente del momento en que se lleva a cabo el cambio político, pero no puede explicar los periodos de estabilidad, ni tampoco la diversidad de formas que puede adoptar el cambio en cada subsistema político (Chaqués 2004: 118). De acuerdo con la tipología de Hall (1993), tras la crisis de la colza se produce un cambio de segundo nivel, es decir, se adoptan nuevos instrumentos que ponen fin a la política de *laissez-faire* heredada del franquismo. Tras la crisis de las “vacas locas”, se produce un cambio substancial, de tercer nivel, caracterizado por la adopción de un nuevo paradigma en materia de seguridad alimentaria, que transforma en profundidad la estructura y objetivos de la política⁴. La consideración de factores

3. En concreto, Kingdon (1995) utiliza el concepto de *national mood* para explicar cómo los ciudadanos de una comunidad política piensan de forma conjunta, o en una misma dirección, acerca de los problemas públicos.

4. Para analizar el cambio político es útil distinguir entre objetivos, instrumentos y estructura de las políticas. Los objetivos se establecen a partir de un conjunto de ideas que permiten establecer relaciones causales sobre cómo encontrar soluciones a los problemas públicos. Los instrumentos incluyen una definición específica sobre cómo alcanzar estos objetivos, indicando cuáles son las acciones concretas que deben llevarse a cabo. La estructura hace referencia al contexto institucional, incluyendo la estructura administrativa y las pautas de intermediación de intereses entre Estado y grupos sociales, que se establecen en una política concreta (Sabatier, 1988; Hall, 1993).

institucionales es fundamental para explicar por qué la política de seguridad alimentaria se caracteriza durante décadas por la estabilidad y el cambio incremental, y también para explicar por qué después de estas crisis alimentarias se introducen reformas de distinta magnitud.

El análisis de redes ofrece una perspectiva alternativa para el análisis del cambio político, al tener en cuenta los principios básicos del neoinstitucionalismo en cuanto a la importancia de las instituciones en la vida política, al mismo tiempo que incorpora los principios básicos de la teoría de grupos en cuanto a la idea de interacción y conflicto (Chaqués, 2004). Este enfoque pone de manifiesto las relaciones de interdependencia que se desarrollan entre Estado y sociedad, y que afectan tanto el funcionamiento interno de las organizaciones como el proceso de elaboración de políticas (Jordana, 1995; Coleman, 2001). La política de seguridad alimentaria se desarrolla hasta principios del nuevo milenio a través de una red cercana al ideal de *issue network* (Rhodes y Marsh, 1992). La red se caracteriza por la participación de un elevado número de actores, tanto públicos como privados. La distribución de competencias entre ministerios y niveles de gobierno, la falta de mecanismos de coordinación efectivos, y la escasa autonomía del Estado para definir sus objetivos al margen de las organizaciones sociales, especialmente del sector agrario y la industria alimentaria, crea un sesgo institucional hacia la estabilidad e impide la introducción de cambios políticos significativos.

Las características del *policy network* son un factor importante para explicar la estabilidad pero el análisis de redes no puede explicar por qué, después de la crisis de las “vacas locas”, la red se transforma en una red más institucionalizada, coordinada y transparente gracias a la creación de la AESAN. Éste es un enfoque que trata principalmente sobre estabilidad, privilegio y continuidad (Rhodes, 2006). El modelo de equilibrio interrumpido (*punctuated equilibrium model*) de Baumgartner y Jones (1993), permite ampliar la capacidad explicativa del análisis de redes al tener en cuenta las características del subsistema político, pero también cómo la entrada de nuevas ideas en el sistema afecta el proceso de elaboración de políticas. La estructura importa pero los actores toman decisiones en un marco de ideas que estructuran sus objetivos e intereses y su percepción de los problemas públicos. La idea principal de este enfoque es que la estabilidad y el desarrollo incremental de las políticas se interrumpen de forma brusca por periodos de cambio radical. Esto ocurre cuando un cambio de paradigma⁵ pone fin al monopolio creado por un grupo de actores en un sector de regulación concreto. Este monopolio se apoya en el contexto institucional pero también en una determinada definición de los problemas públicos, a partir de la cual los actores establecen sus objetivos y preferencias políticas. Esto implica que los cambios en la definición de los problemas y los cambios en el contexto institucional se

5. Baumgartner y Jones (1993) utilizan el concepto de *policy image* para hacer referencia a cómo los actores, a partir de un marco de ideas concretas, entienden y definen los problemas públicos. Éste es un concepto que guarda numerosos puntos de contacto con el de paradigma político, desarrollado por Peter Hall (1993). En este artículo, ambos se utilizan como sinónimos.

producen de forma simultánea, es decir, cuando se produce un cambio de paradigma es muy probable que se produzca también un cambio en el contexto institucional, y al revés.

Tal como establece este enfoque, la distribución de poder entre actores en la política de seguridad alimentaria se apoya, hasta finales de los noventa, en una imagen sectorial y reactiva de la seguridad alimentaria. Sectorial porque se considera que, entre los actores sociales, es la industria alimentaria la principal responsable de la seguridad alimentaria, excluyendo otros actores que participan en el proceso de producción, transformación y distribución de alimentos. Reactiva porque se considera que las amenazas para la salud pública derivadas del consumo de alimentos proceden, principalmente, de peligros conocidos y controlables, como el fraude alimentario, de modo que la actividad del Estado se centra en regular, controlar y sancionar, más que en analizar y prevenir riesgos alimentarios potenciales. En torno a esta imagen del problema se crea una estructura de poder y un equilibrio de intereses que genera una dinámica de *negative feedback*, durante la cual la política cambia sólo de forma incremental. El contexto institucional de la política no se altera hasta principios del nuevo milenio, cuando se adopta un nuevo enfoque integral y preventivo “de la granja a la mesa”, que implica que todos los actores de la cadena alimentaria, incluido el sector agrario, asuman responsabilidades sobre la política; y que las actividades de análisis de riesgos y la aplicación del principio de precaución se conviertan en funciones destacadas del Estado. Este nuevo paradigma se institucionaliza a través de la creación de la AESAN, que introduce cambios importantes en las relaciones de poder entre actores, transformando las características de la red.

Este cambio es posible gracias a la acumulación de anomalías y fallos políticos en la gestión de la crisis de las “vacas locas”, y gracias al contexto de gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2001) en el que se desarrolla la política de seguridad alimentaria a finales de los noventa. La Unión Europea (UE) elabora este nuevo paradigma político, desarrollando ideas nuevas sobre cómo abordar de forma efectiva los problemas de seguridad alimentaria. En este sentido, la UE se configura como un escenario institucional que contribuye a crear las condiciones de *positive feedback* necesarias para el cambio, al facilitar procesos de transferencia política (Baumgartner y Jones, 1993: 17). A continuación se exponen brevemente, antes de analizar en profundidad el desarrollo y las implicaciones de este cambio de paradigma, las razones que justifican la intervención del Estado en materia de seguridad alimentaria.

REGULACIÓN DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

La regulación de la seguridad alimentaria tiene como principal objetivo asegurar el acceso de los ciudadanos a alimentos seguros y de calidad. Una primera alternativa para lograr este objetivo es la autorregulación por parte de los responsables de la producción de alimentos. Además de razones éticas y morales, el sector privado dispone de “incentivos negativos” para garantizar la seguridad alimentaria (Buzby *et al.*, 2001). Estos incentivos

están relacionados con las consecuencias económicas adversas que genera la introducción de productos no seguros en el mercado y la aparición de crisis alimentarias. Cuando se dan situaciones de crisis, las empresas han de asumir una serie de costes para recuperar, deshacerse o restaurar los productos contaminados, además del riesgo de incurrir en responsabilidades penales cuando se daña la salud de los consumidores (Thomsen y McKenzie, 2001). El sector privado es uno de los principales promotores de la seguridad alimentaria y desarrolla, entre otros, sistemas de control, autorregulación y certificación; pero el riesgo de dejar la seguridad de los alimentos en manos del mercado es demasiado elevado. Para internalizar los costes derivados de la presencia de externalidades negativas y para reducir las asimetrías de información, el Estado regula, inspecciona y controla el proceso de producción de alimentos, y en su caso sanciona aquellas actividades que no se adecúan a los requerimientos de la legislación alimentaria (Majone, 1996; Baldwin y Cave, 1999).

El Estado asume un papel activo en la regulación de la seguridad alimentaria pero, en general, la intervención del Estado es menos estricta que en otros sectores de regulación. Esto se explica por las características de la demanda y por la elevada fragmentación del mercado alimentario, que limitan las posibilidades y la eficacia de establecer controles antes del proceso de comercialización de alimentos; y por la percepción del riesgo asociado al consumo de alimentos, que hasta las últimas décadas no había sido muy elevado (Ritson y Weir, 1998; Henson y Traill, 1993). La introducción de nuevas tecnologías, como la manipulación genética o la irradiación de alimentos, incrementan la incertidumbre alrededor de los efectos del consumo y, en consecuencia, las asimetrías de información. Productores, consumidores, profesionales sanitarios y científicos no pueden evaluar con seguridad los efectos del consumo a medio y/o largo plazo, lo que hace que el Estado asuma directamente la responsabilidad, no sólo sobre cuestiones relativas a la inocuidad de los alimentos, sino también en relación con el análisis de riesgos alimentarios.

La clasificación de bienes realizada por Nelson (1970, 1974) es útil para explicar la evolución de las asimetrías de información en el sector alimentario y el aumento del riesgo asociado al consumo. De acuerdo con esta clasificación existen *credence goods*, definidos como bienes sobre los cuales el consumidor no puede determinar su nivel de seguridad ni siquiera después de consumirlos; *search goods*, en los que el consumidor puede determinar su nivel de seguridad antes de comprarlos; y *experience goods*, en los que el consumidor no puede determinarlo hasta que no los ha consumido. En el ámbito alimentario existen esencialmente los dos últimos tipos de bienes, pero en las últimas décadas los alimentos han empezado a adoptar también las características de *credence goods*. En la mayoría de casos, las consecuencias del consumo de alimentos pueden determinarse antes del consumo (por ejemplo, si una manzana está podrida); una vez se han consumido (por ejemplo, si un huevo está contaminado por salmonela); pero en algunos casos pueden determinarse sólo a muy largo plazo (por ejemplo, el efecto del consumo de alimentos modificados genéticamente, o la variante humana de la enfermedad de las “vacas locas”, que tiene un periodo de incubación de diez años).

Por último, el Estado interviene en la regulación de la seguridad alimentaria porque éste es un problema que adopta las características de los denominados *valence issues* (Nelson, 1984;

Baumgartner y Jones, 1993). Es un problema sobre el que no hay debate en torno a su relevancia, ya que es un asunto de vida o muerte, y sobre el que los políticos quieren evitar cualquier tipo de culpa por falta de actuación (*blame for inaction*) (Green Pedersen y Wilkerson, 2006; Chaqués y Palau, 2009). En este tipo de problemas, el debate se centra en cómo hay que abordar el problema, pero en ningún caso se debate si el asunto es merecedor de atención pública. Que los alimentos que están en el mercado tienen que ser seguros es algo que nadie cuestiona, pero cuál es la mejor forma para hacerlo está sujeto al debate político ya que, igual que cualquier otro problema, la seguridad alimentaria está abierta a múltiples interpretaciones sobre cuáles son sus causas y consecuencias. A continuación, se analizan los cambios en la definición del problema de la seguridad alimentaria.

CAMBIOS EN LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA: DE LA PROVISIÓN DE ALIMENTOS AL ANÁLISIS DE RIESGOS

Los problemas públicos no son acontecimientos objetivos, es decir, no existen “allá fuera”, sino que son objeto de interpretación y definición por parte de los actores políticos (Dery, 1984; Stone, 1988; Rochefort y Cobb, 1993). El proceso de definición de problemas refleja el juego de intereses y la dinámica política que guía la intervención del Estado en un ámbito de regulación concreto. Esto implica que, a lo largo del tiempo, se adopten decisiones de regulación distintas, no porque de forma racional se considere toda la información y alternativas posibles de actuación, sino porque se adoptan definiciones distintas de los problemas públicos. La forma de definir un problema es importante, pues condiciona la acción política y legitima algunas soluciones o alternativas políticas frente a otras.

La definición del problema de la seguridad alimentaria en España evoluciona desde la provisión de alimentos hasta el análisis de riesgos (tabla 1). Hasta la crisis de la colza (1981), la seguridad alimentaria se define dejando en un segundo plano la dimensión sanitaria del problema. Con el objetivo de proteger los intereses de la industria y favorecer su desarrollo, se aplica una política de *laissez-faire* que tiene a largo plazo un impacto negativo sobre la seguridad de los alimentos, al facilitar la proliferación de fraudes alimentarios. A pesar de que se produce cierto desarrollo normativo, durante el régimen franquista y también durante la transición, los asuntos de seguridad alimentaria no son una prioridad dentro de la agenda gubernamental.

Durante el periodo de posguerra, el objetivo de la administración franquista es facilitar el acceso de los ciudadanos a alimentos suficientes para garantizar su supervivencia. Para cumplir este objetivo, se anula el libre mercado y se establece un régimen de racionamiento en todo el territorio. Una vez cubierto el objetivo de abastecimiento, empiezan a ganar importancia aspectos relativos a la inocuidad y calidad de los alimentos, pero la administración franquista adopta una postura pasiva frente al incumplimiento de la legislación alimentaria. La ineficacia política se explica por la inexistencia de un marco regulador apropiado (el Código Alimentario, aprobado en 1967, está escasamente desarrollado), por el mal

funcionamiento del sistema de registro, por la falta de controles sanitarios y por la descoordinación entre administraciones; pero también por las consecuencias económicas adversas que hubiera tenido sobre el sector una política restrictiva en materia de control de alimentos. Debido al reducido tamaño de la industria y a sus escasos recursos, una política de regulación y control estricta, hubiera podido causar en esos momentos el cierre del 80 por ciento de las industrias alimentarias españolas (Díaz, 1975). Por lo tanto, el Estado no regula, ni controla, ni sanciona apropiadamente, no porque no existan infracciones alimentarias, sino porque hay otros intereses que se consideran prioritarios.

TABLA 1.

CAMBIOS EN LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

Dimensión	¿Cuál es el problema?	Objetivo de la regulación
Básica (Periodo de posguerra).	No hay alimentos.	Garantizar el acceso a los alimentos.
Industrial (Años sesenta-setenta).	No hay industria. Seguridad de los alimentos como “no problema”.	Garantizar el desarrollo industrial.
Sanitaria sectorial (Años ochenta y noventa: herencia franquista).	Peligros conocidos y controlables: p. ej. el fraude alimentario.	Regular, controlar y sancionar.
Sanitaria integral (Nuevo milenio: integración europea).	También peligros desconocidos y/o no controlables: p. ej. “vacas locas”.	Regular, controlar, sancionar y analizar riesgos alimentarios potenciales.

Fuente: elaboración propia.

La política de seguridad alimentaria española está dominada por los intereses económicos e industriales hasta que en 1981 tiene lugar la crisis de más grave de la historia reciente española. La venta para consumo humano de aceite de colza adulterado, sin etiquetar y sin control sanitario alguno, causa la muerte de unas 1.600 personas y unas 25.000 resultan afectadas⁶. En este momento, las autoridades reconocen que esta situación se produce por las lagunas legislativas y por una actitud de dilación en la aplicación de las normas vigentes. Esta crisis abre una *ventana de oportunidad* para priorizar la dimensión sanitaria de los problemas de seguridad alimentaria por encima de la dimensión industrial, de modo que el objetivo principal de la política se convierta en la protección de la salud pública. Por primera vez, se aplican instrumentos políticos eficaces para garantizar que los alimentos disponibles en el mercado cumplan con determinados requisitos de seguridad que garanticen su inocuidad, con la finalidad principal de proteger la salud de los consumidores (tabla 2).

6. Según datos del Registro de Mortalidad del Síndrome Tóxico del Ministerio de Sanidad y Consumo para el periodo 1981-1986.

TABLA 2.

PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA TRAS LA CRISIS DEL ACEITE DE COLZA

Objetivos de la reforma	Instrumentos
1. Mejorar el marco normativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo del Código Alimentario mediante la aprobación de las reglamentaciones técnico-sanitarias pendientes. • Ley 26/1984, de 19 de julio, General para la Defensa de los Consumidores y Usuarios. • Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.
2. Mejorar el contexto institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Secretaría de Estado para el Consumo (Real Decreto 1808/1981). • Ministerio de Sanidad y Consumo (Real Decreto 2823/1981). • Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación (Real Decreto 2924/1981).
3. Mejorar los servicios de inspección y control oficial: represión del fraude alimentario.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema de registro de alimentos e industrias alimentarias unificado a nivel nacional (Real Decreto 2825/1981). • Clarificación de los mecanismos de inspección, toma de muestras y análisis de alimentos, así como de las infracciones y sanciones en materia alimentaria (Real Decreto 1945/1983). • Reforma del Código Penal (Ley Orgánica 8/1983) que modifica el concepto de delito alimentario.

Fuente: elaboración propia.

Esta crisis representa un cambio en el sentido de que, por primera vez, el Estado adopta medidas efectivas para acabar con el fraude alimentario y para garantizar la seguridad de los alimentos, pero en ningún caso representa un cambio de modelo respecto a la etapa anterior. A pesar de las proporciones de la crisis, la política y la definición del problema de la seguridad alimentaria siguen basándose en un enfoque sectorial y reactivo (tabla 3). La actividad del Estado se centra en regular, controlar y sancionar peligros conocidos y controlables, más que en analizar y prevenir riesgos alimentarios potenciales. El Estado no aplica el principio de precaución en la toma de decisiones, y el modelo de evaluación del riesgo es reactivo, es decir, se inicia sólo ante situaciones límite de demostración de daños sobre la salud de los consumidores (Sans, 2000: 6). Debido al carácter técnico de la política, el Estado necesita la colaboración de expertos para llevar a cabo la regulación de la seguridad alimentaria, pero hasta principios del nuevo milenio su participación en el proceso político tiene lugar de forma no visible y no institucionalizada. Hasta la creación de la AESAN, ninguna norma obliga de forma permanente y preceptiva a consultar las decisiones de regulación con expertos y, cuando se consulta con expertos, su participación no trasciende, quedando oculta en el proceso de toma de decisiones (Rodríguez, 2007: 148).

La definición del problema adopta un enfoque reactivo pero también sectorial, al considerarse que la responsabilidad de la seguridad alimentaria entre los actores sociales recae principalmente en la industria alimentaria. Esta perspectiva justifica que el control de la higiene de los alimentos por parte del Ministerio de Sanidad se concentre a nivel industrial,

de modo que no se lleva a cabo un control integral de toda la cadena alimentaria. El control de la seguridad de los alimentos se realiza sobre puntos intermedios, durante el proceso de transformación, en los que aparecen elementos de mayor o menor riesgo, pero no al principio o al final de la misma (González *et al.*, 2005). Los riesgos alimentarios se considera que sólo pueden introducirse en los alimentos en un punto concreto de la cadena alimentaria: durante el proceso de transformación. El sector agrario (agricultores y ganaderos), se considera que produce alimentos que en caso de presentar problemas de seguridad alimentaria, serán detectados durante el proceso de transformación, a través de los controles establecidos a nivel industrial⁷.

TABLA 3.

CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA

Variables	Enfoque sectorial y reactivo	Enfoque integral y preventivo
Naturaleza de los problemas alimentarios.	Proceden de peligros conocidos y controlables (p. ej. fraude alimentario) = riesgo mínimo.	Proceden también de peligros desconocidos y no controlables (p.ej. “vacas locas”) = aumento del riesgo (y de su percepción).
Funciones del Estado.	Regular, controlar y sancionar.	<ul style="list-style-type: none"> • Regular, controlar y sancionar. • Evaluar, gestionar y comunicar riesgos.
Ámbito peligros/riesgos alimentarios.	Nacional.	Global.
Actores sociales responsables de la política.	Industria alimentaria.	Todos los actores de la cadena alimentaria, “de la granja a la mesa”.
Papel de los expertos.	<ul style="list-style-type: none"> • Prescindible. • No visible. • No institucionalizado. 	<ul style="list-style-type: none"> • Imprescindible. • Visible. • Institucionalizado.
Visión de la tecnología.	<ul style="list-style-type: none"> • Confianza. • No se cuestiona. 	<ul style="list-style-type: none"> • Desconfianza. • Se cuestiona.

Fuente: elaboración propia.

Una de las consecuencias de la falta de integración entre la primera fase de la cadena alimentaria y el proceso de transformación y distribución es que, durante años, en el caso de detectarse un alimento en mal estado (por ejemplo, una hamburguesa), no es posible identificar el origen del producto y retirar los lotes de fabricación que hayan podido distribuirse en otros establecimientos; o si el problema es que el animal del que procede ese alimento ha sido alimentado con productos no autorizados, no es posible identificar la granja de la que procede y solucionar de este modo la raíz del problema. No existen, en

7. Existen controles sobre la sanidad animal y vegetal, y sobre los medios de producción agrícolas y ganaderos, pero éstos se llevan a cabo por el Ministerio de Agricultura y se dirigen a defender al sector agrario, más que a controlar sus posibles repercusiones sobre la salud pública. El Ministerio de Sanidad es responsable del control de aquellas enfermedades animales transmisibles al hombre, pero inicia los controles a nivel industrial.

definitiva, mecanismos efectivos de trazabilidad⁸. La falta de vinculación de las cuestiones agrarias y el ámbito sanitario y de salud pública se plasma en el hecho de que hasta finales de los noventa, los agricultores y ganaderos no son legalmente responsables de los daños que causen sus productos a los consumidores⁹. Esta perspectiva proteccionista se apoya en la idea de que sus productos son bienes esenciales básicos y en la tradicional vulnerabilidad del sector (Hennis, 2002: 8). La agricultura y la ganadería son la fuente básica de alimentos y tienen un papel determinante para estimular la industrialización de un país ya que, por un lado, ofrecen bienes de primera necesidad a los ciudadanos y, por otro, son los principales suministradores de *inputs* a la industria.

Tras la crisis de las “vacas locas”, se adopta un nuevo paradigma, basado en un enfoque integral y preventivo de la seguridad alimentaria, desarrollado por la Comisión Europea. En este caso se produce un cambio de modelo al cuestionarse el sistema de seguridad alimentaria, no porque se cometa un fraude alimentario, como en el caso de la colza, sino porque se pone de manifiesto la incapacidad del Estado para prevenir de forma efectiva riesgos alimentarios (Rodríguez, 2007: 101). Este enfoque, denominado “de la granja a la mesa”, se caracteriza, en primer lugar, por una percepción diferente de la naturaleza de los problemas alimentarios (tabla 3). Éstos dejan de entenderse como peligros que el Estado es capaz de identificar, regular y controlar; para definirse también en términos de riesgos, que se incrementan debido al aumento de peligros desconocidos y/o no controlables. Este cambio ocurre por la combinación de múltiples factores. En primer lugar, debido al aumento de la inseguridad alimentaria a causa de la creciente globalización de los mercados alimentarios. El aumento del comercio internacional de alimentos mejora las oportunidades de negocio y la oferta y disponibilidad de alimentos, pero también implica que alimentos contaminados puedan propagarse fácilmente a través de las fronteras. Los peligros y riesgos alimentarios dejan de entenderse desde una perspectiva únicamente nacional y adoptan una nueva dimensión global, de modo que el Estado pierde parte del control de la seguridad alimentaria en su territorio.

En segundo lugar, la utilización de nuevas tecnologías y la aparición de crisis alimentarias pone de manifiesto la importancia de regular de forma efectiva riesgos alimentarios. La globalización de los mercados y de los riesgos alimentarios se produce de forma paralela a un cambio en la percepción sobre los efectos y consecuencias de la utilización de tecnología alimentaria. Tras desarrollarse la ciencia y tecnología de los alimentos, sobre todo a partir de los años cuarenta (*Codex Alimentarius*, 1999: 9), pronto aparecen dudas en torno a las posibles repercusiones sobre la salud pública de elementos como los aditivos o plaguicidas; pero la imagen de la tecnología se asocia principalmente con su potencial para

8. La trazabilidad permite seguir la pista a un alimento, pienso, animal o ingredientes a través de todas las etapas de producción, transformación y distribución, para poder localizar rápidamente el origen de los problemas de seguridad alimentaria y poder evitarlos en un futuro (Romero y Prieto, 2001).

9. La Directiva 85/374/CEE, relativa a la responsabilidad por productos defectuosos excluye a los productores agrarios de la responsabilidad de indemnizar por los daños que causen sus productos, lo que se considera en su momento como una victoria de los grupos de presión agrícolas y ganaderos, sobre la industria alimentaria (Romero, 1999).

mejorar, tanto la variedad y disponibilidad de alimentos, como la productividad de la agricultura y la industria alimentaria. Esta imagen positiva empieza a cuestionarse a partir de la aparición de nuevas técnicas más complejas, como la irradiación de alimentos o la manipulación genética, sobre las que existe poca información, o información no concluyente o contradictoria, sobre sus efectos sobre la salud de los consumidores.

El uso de modernas “megatecnologías” da lugar a la aparición de riesgos nuevos que no son fruto de decisiones conscientes, sino del lado oscuro del progreso (Beck, 2002). Esto crea en los ciudadanos la percepción de que alimentarse es una actividad de riesgo, y que hay peligros para la salud no conocidos, que los ciudadanos no pueden controlar ni por sí mismos, ni confiando en la intervención del Estado. A esta percepción contribuyen de forma significativa la crisis de las “vacas locas” y la de las dioxinas belgas de finales de los noventa, que ponen de manifiesto no sólo las consecuencias de la globalización de los mercados, sino también los límites de la innovación tecnológica y la posibilidad de que intereses industriales interfieran en el proceso de toma de decisiones. La repercusión mediática, política y social de estas crisis da como resultado la adopción de un nuevo paradigma, que transforma en profundidad las funciones que hasta el momento se considera que deben realizar el Estado y los grupos sociales en la política.

A partir de este momento, no sólo se reclama al Estado que garantice el acceso a los alimentos y que estos alimentos sean seguros, sino también que analice riesgos potenciales, es decir, que gestione daños derivados del consumo de alimentos que todavía no se han materializado o que incluso son desconocidos. A las actividades tradicionales de regulación, control y sanción, se incorpora la función de identificar, gestionar y comunicar riesgos. Esto implica que los expertos asumen la responsabilidad sobre la evaluación de riesgos alimentarios, que constituye la base para su posterior gestión y comunicación. En España, este cambio se materializa en la creación de la AESAN, que asume la aplicación del principio de precaución¹⁰, e incorpora por primera vez el conocimiento experto al proceso de toma de decisiones de forma institucionalizada y visible.

El nuevo enfoque integral implica también poner fin a la tradición agraria según la cual la seguridad de los alimentos se considera únicamente responsabilidad de la industria (Hinojosa, 2002: 5). Actores públicos y privados toman conciencia de que la gestión efectiva de riesgos requiere un control de toda la cadena alimentaria, incluidas las prácticas agrarias. Si los riesgos alimentarios pueden introducirse en cualquier punto de la cadena, el control y análisis de riesgos debe incluir intervenciones en varios puntos del proceso productivo (Roberts y Unnevehr, 2003: 31). En consecuencia, el sector agrario, que hasta el momento no es responsable de los daños que causen sus productos a los consumidores, asume responsabilidad sobre la política y se pone fin al proteccionismo estatal a

10. De acuerdo con la Comunicación de la Comisión Europea, de 2 de febrero de 2000, sobre el recurso al principio de precaución (COM [2000] 1 final), este principio puede invocarse cuando es urgente intervenir ante un posible peligro para la salud humana, animal o vegetal, en caso de que los datos científicos no permitan una determinación completa del riesgo. No obstante, no puede utilizarse como pretexto para adoptar medidas proteccionistas, ni puede justificar una toma de decisión arbitraria.

este sector¹¹. Surge así una nueva forma de abordar el problema, a partir de un enfoque integral de la seguridad alimentaria que va “de la granja a la mesa”. La tabla 4 muestra un resumen de los principales cambios introducidos tras la crisis de las “vacas locas”. A continuación se analiza cómo este cambio de paradigma afecta al contexto institucional en el que se desarrolla la política.

TABLA 4.

PRINCIPALES CAMBIOS INTRODUCIDOS EN LA POLÍTICA DE SEGURIDAD ALIMENTARIA TRAS LA CRISIS DE LAS ‘VACAS LOCAS’

Objetivos de la reforma	Instrumentos
1. Cambio de paradigma.	<p>Nuevo enfoque integral y preventivo, definido a partir de los principios establecidos en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Libro Verde sobre los Principios Generales de la Legislación Alimentaria (COM [97] 176 final). • Comunicación de la Comisión sobre Salud de los Consumidores y Seguridad Alimentaria (COM [97] 183 final). • Libro Blanco sobre Seguridad Alimentaria (COM (99) 719 final). • Reglamento (CE) 178/2002, por el que se establecen los principios y requisitos generales de la legislación alimentaria y se crea la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria.
2. Mejorar el marco normativo.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley 11/2001, por la que se crea la Agencia Española de Seguridad Alimentaria. • Ley 43/2002, de Sanidad Vegetal. • Ley 8/2003, de Sanidad Animal.
3. Transformar el contexto institucional.	<ul style="list-style-type: none"> • Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN) (Ley 11/2001).
4. Mejorar la prevención y definir responsabilidades.	<ul style="list-style-type: none"> • Sistemas de análisis de riesgos (evaluación, gestión y comunicación de riesgos) (Ley 11/2001 y Reglamento [CE] 178/2002). • Aplicación del principio de precaución, desarrollo de sistemas de APPCC y de trazabilidad de alimentos, piensos y animales (Ley 11/2001 y Reglamento [CE] 178/2002). • Red de Alerta Sanitaria Veterinaria (Real Decreto 1440/2001). • Extensión del régimen de responsabilidad objetiva a las materias primas agrarias no transformadas (Ley 14/2000).

Fuente: elaboración propia.

CAMBIOS EN EL CONTEXTO INSTITUCIONAL

Durante décadas, la dirección y gestión de la política de seguridad alimentaria no se lleva a cabo en España de forma centralizada, sino a través de diversos organismos que comparten responsabilidad sobre la política y que miran el problema desde prismas distintos y con

11. La Ley 14/2000, sobre medidas fiscales, administrativas y de orden social, modifica la Ley 22/1994, de responsabilidad civil por daños causados con productos defectuosos, extendiendo la aplicación del régimen de responsabilidad objetiva a las materias primas agrarias no transformadas (transposición de la Directiva 1999/34/CE).

finalidades distintas. Hasta finales de los noventa, la intervención del Estado se caracteriza por la dispersión competencial entre niveles de gobierno (principalmente entre Estado y comunidades autónomas¹²) y también entre ministerios (principalmente entre el de Agricultura y el de Sanidad). La fragmentación de poder y la falta de mecanismos de coordinación efectivos entre estos organismos impiden alcanzar el consenso necesario para introducir reformas políticas significativas, y dan lugar a una política esencialmente reactiva que no aplica el principio de precaución ni el análisis de riesgos en la toma de decisiones¹³.

A nivel horizontal, la CIOA (Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria) tiene como objetivo reunir a representantes de distintos departamentos ministeriales para decidir y gestionar aspectos relativos a la seguridad alimentaria. Esta Comisión tiene un carácter esencialmente técnico y muestra relativa eficacia a la hora de establecer los principios básicos de la regulación alimentaria, pero no está preparada para gestionar de forma eficaz riesgos alimentarios, ni para coordinar la actividad de las distintas administraciones ante situaciones de crisis. La coordinación en estos casos se establece normalmente mediante la creación de comisiones *ad hoc*. A nivel vertical, existen dos mecanismos de coordinación: uno dentro del Instituto Nacional de Consumo (Conferencia Sectorial), y otro dentro del Consejo Interterritorial del Sistema Nacional de Salud (Comisión de Cooperación y Coordinación en Salud Alimentaria). El primero se caracteriza porque mejora la comunicación entre administraciones pero no tiene facultades decisorias y apenas está institucionalizada; y el segundo funciona como un centro de debate e intercambio de información, pero su funcionamiento ha sido deficiente y su relevancia política prácticamente nula (Hinojosa, 2002).

La dispersión competencial entre ministerios y niveles de gobierno, la competitividad burocrática y la inexistencia de un marco regulador estable (no existe en España una única ley que establezca los principios básicos de la legislación alimentaria) facilita el acceso de los grupos de interés al proceso político (Atkinson y Coleman, 1989). La política se desarrolla a través de una red pluralista, cercana al ideal de *issue network* (Rhodes y Marsh, 1992), pero está dominada por los intereses agrarios e industriales. El Ministerio de Agricultura regula los aspectos no sanitarios de la política (por ejemplo, cuestiones de calidad alimentaria, sanidad animal o vegetal), protegiendo y defendiendo los intereses agrarios, a pesar de no mantener relaciones estables ni institucionalizadas con las organizaciones profesionales agrarias. Su objetivo es garantizar el mantenimiento de los precios y la competitividad y productividad de un sector que, debido a su vulnerabilidad, ha contado siempre con una protección especial por parte del Estado. El Ministerio de Sanidad regula a través de la CIOA los aspectos sanitarios y de salud pública de la política, teniendo en cuenta los

12. Las comunidades autónomas pueden asumir a través de sus Estatutos competencias ejecutivas y también legislativas, de desarrollo de las bases estatales, en materia de seguridad alimentaria. El Estado se reserva las bases y coordinación general de la política, incluida la alta inspección, el control de la sanidad exterior y las relaciones y acuerdos internacionales sobre la materia.

13. En este sentido, la forma como se desarrolla la política de seguridad alimentaria es consistente con el “estilo político” español, caracterizado por su carácter reactivo más que preventivo (Subirats, 1992).

intereses de la industria alimentaria. La CIOA, creada durante el franquismo, decide y gestiona aspectos como la aprobación de reglamentaciones técnico-sanitarias, pero nunca a través de esta Comisión se desarrolla una actividad de concertación estable, ni se lleva a cabo una negociación destinada a diseñar los objetivos de la política a largo plazo.

A pesar de que es difícil establecer criterios de negociación estables en el seno de la CIOA, debido a la heterogeneidad de las normas que en ella se discuten, puede afirmarse que en general existe dentro de esta Comisión una posición de superioridad de la industria alimentaria. El liderazgo económico de la industria dentro de la cadena alimentaria, y la percepción de que es la principal responsable de la seguridad alimentaria, le conceden una ventaja negociadora frente a la organización estatal. La industria dispone también de mayor capacidad y recursos organizativos, en relación con las organizaciones profesionales agrarias y las organizaciones de consumidores. Desde la transición, la industria consigue centralizar la defensa de sus intereses en torno a una única organización, la Federación Española de Industrias de la Alimentación y Bebidas (FIAB). Las organizaciones de consumidores en cambio, igual que las agrarias, tienen una acción colectiva muy dispersada (tres grandes organizaciones defienden los intereses del sector agrario y hasta once los de los consumidores), son débiles en términos organizativos y están muy poco profesionalizadas, lo que les resta poder de influencia y legitimidad para establecer relaciones con el Estado.

Tal como establece el modelo de equilibrio interrumpido (Baumgartner y Jones, 1993), el cambio dentro de la red tiene lugar de forma simultánea a la adopción del nuevo paradigma integral y preventivo en materia de seguridad alimentaria. La crisis de las “vacas locas” pone de manifiesto las limitaciones del enfoque sectorial y reactivo que caracteriza la política desde el franquismo, y en torno al cual se apoya la distribución de poder entre actores. La adopción del nuevo paradigma, “de la granja a la mesa”, se institucionaliza a través de la creación de la AESAN, que transforma la red de actores en un doble sentido. En primer lugar, se convierte en una red más integrada ya que: a) la creación de la AESAN aumenta el control del Ministerio de Sanidad sobre la política, al asumir este ministerio el control de la agencia (la AESAN se crea como un organismo autónomo adscrito al Ministerio de Sanidad); y b) la Comisión Institucional de la AESAN asume directamente la responsabilidad de garantizar la coordinación efectiva entre todas las administraciones con competencias sobre la seguridad alimentaria.

En segundo lugar, la AESAN aumenta el nivel de institucionalización de la red ya que: a) por primera vez, se crea un organismo (el Consejo Consultivo) donde todos los actores de la cadena alimentaria, desde el sector agrario hasta los consumidores, a través de las organizaciones más representativas de cada sector, participan de forma conjunta y permanente en la negociación política. En este sentido, la agencia refuerza el papel de actores que hasta el momento tienen un papel secundario en la política, como las organizaciones de consumidores, que aprovechan la crisis de las “vacas locas” para conseguir un mayor protagonismo en la política; y b) se crea un Comité Científico que permite, por primera vez, que los expertos se incorporen a la toma de decisiones de forma visible e institucionalizada. No obstante, este cambio no implica una transformación hacia un modelo de

gestión tecnocrático. Por un lado, los informes del Comité Científico de la AESAN no son vinculantes. Por otro lado, el objetivo de la reforma no es crear una agencia de regulación dirigida por expertos, sino mejorar la coordinación y la transparencia de la política, incorporando representantes de toda la cadena alimentaria y de distintas administraciones y niveles de gobierno.

El proceso de integración europeo y el desarrollo de redes de gobernanza global son fundamentales para explicar este cambio de paradigma y la creación de la AESAN. Tal como establece el modelo de equilibrio interrumpido, la interconexión entre *policy venues* o instituciones de diferentes niveles de gobierno, contribuye a crear las condiciones de *positive feedback* necesarias para el cambio, al facilitar procesos de transferencia política (Baumgartner y Jones, 1993: 17). Tras la crisis de las “vacas locas”, la acumulación de anomalías y fallos políticos en la gestión de la seguridad alimentaria en Europa crea el consenso necesario entre Estados para reformar los tratados comunitarios y ampliar las competencias a la UE en materia de salud pública¹⁴. En este momento, la Comisión Europea actúa como *policy entrepreneur* y define el nuevo paradigma integral y preventivo “de la granja a la mesa”, a partir de muchos de los principios recomendados por el *Codex Alimentarius*¹⁵. Este cambio de paradigma se introduce en España tras la aparición del primer caso de “vaca loca” a finales de 2000. En este momento se crea la AESAN, cuyas funciones y procedimientos de trabajo son similares a los establecidos por la Autoridad Europea de Seguridad Alimentaria (EFSA).

La transformación del contexto institucional es posible gracias a la entrada de nuevas ideas procedentes de la UE, pero también gracias a la politización de los problemas de seguridad alimentaria, y a la acumulación de anomalías y fallos políticos en la gestión de la crisis a nivel nacional. Tomando como indicador de politización el número de preguntas orales (en Pleno y en Comisión) planteadas en el Congreso en relación con la seguridad alimentaria, el gráfico 1 muestra que la crisis de las “vacas locas” genera una atención sobre los problemas de seguridad alimentaria sin precedentes. La presentación de preguntas aumenta especialmente después de la aparición de situaciones de crisis: en 1981 tras la crisis de la colza, a principios de los noventa tras el escándalo por la utilización de clenbuterol en la alimentación del ganado, y a partir de 1996 cuando el Gobierno británico anuncia la transmisión de la enfermedad de la EEB a los humanos. La atención del Congreso sobre el problema alcanza su máxima intensidad en 2001, después de que aparezca el primer caso de “vaca loca” en España.

En la gestión de esta crisis, el Ministerio de Sanidad y el de Agricultura mantienen sus diferencias desde el inicio, defendiendo cada uno su parcela de poder. De esta forma se rompe el equilibrio de intereses entre ambos ministerios, que hasta el momento gestionan

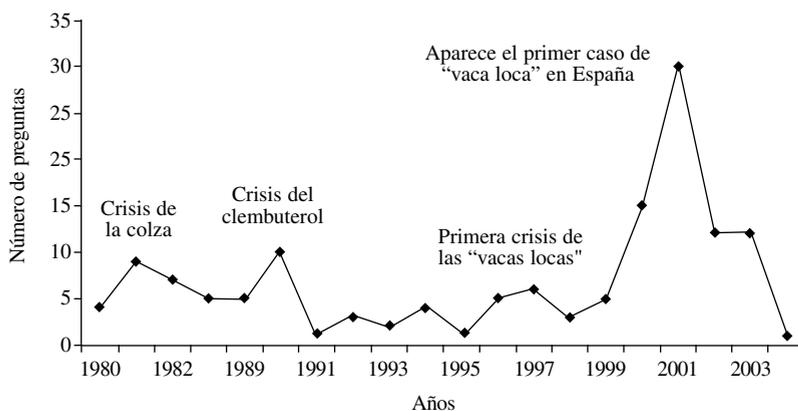
14. El Tratado de Ámsterdam (1997) modifica los artículos 95, 152 y 153 del Tratado de Roma (1957), garantizando una elevada protección de la salud de los consumidores y de sus intereses económicos, su derecho a recibir educación e información al respecto, y su derecho a organizarse en defensa de sus propios intereses.

15. La Comisión del *Codex Alimentarius* se crea en 1962 como órgano subsidiario de la FAO y de la OMS, con el objetivo de proteger la salud de los consumidores y garantizar la lealtad de las transacciones comerciales internacionales.

la política sin entrometerse demasiado el uno en los asuntos del otro. La acumulación de anomalías y fallos políticos hace que estos mismos actores defiendan el cambio político, y que al mismo tiempo se movilicen para conservar las máximas cuotas de poder dentro del subsistema. A pesar de que la creación de una agencia no es históricamente una prioridad, ni para el Ministerio de Agricultura ni para el de Sanidad, la influencia del cambio de paradigma en Europa y la necesidad de recuperar la credibilidad política hacen posible que se ponga en marcha la AESAN. El Ministerio de Sanidad consigue el control de la agencia, ya que la crisis de las “vacas locas” deja claro que el Ministerio de Agricultura, responsable de proteger los intereses agrarios, no puede al mismo tiempo responsabilizarse de cuestiones relacionadas con la salud pública.

GRÁFICO 1.

ATENCIÓN DEL CONGRESO SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA. PREGUNTAS ORALES PRESENTADAS EN PLENO Y EN COMISIÓN



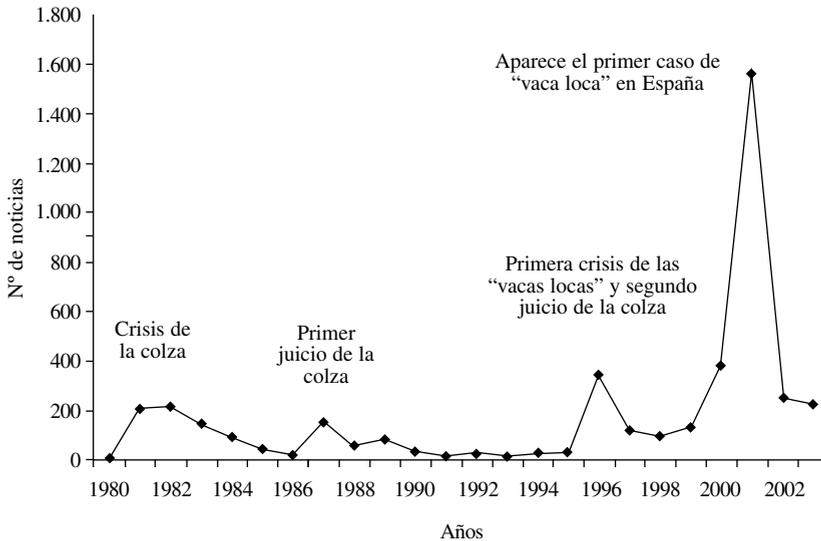
Fuente: elaboración propia a partir de las bases de datos del “Proyecto Español de Análisis de la Agenda Política” (www.ub.edu/spanishpolicyagendas).

La acumulación de noticias negativas y en tono de crítica en los medios de comunicación sobre la crisis de las “vacas locas” contribuye también a la expansión del conflicto entre los actores, creando las condiciones de *positive feedback* necesarias para el cambio (Baumgartner y Jones, 1993: 103). Por un lado, la lucha entre los ministerios de Agricultura y Sanidad se escenifica en los medios de comunicación, a través de declaraciones cruzadas y defendiendo alternativas de regulación distintas, sin ningún tipo de coordinación. La sensación que se transmite a los ciudadanos es que las autoridades no controlan un problema que puede tener graves repercusiones sobre la salud pública, aumentando las críticas sobre la gestión de la política. Por otro lado, la crisis de las “vacas locas” genera una atención mediática sin precedentes (gráfico 2). La acumulación de noticias en tono

negativo y sensacionalista en los medios en relación con esta enfermedad explica que en el año 2001 la seguridad alimentaria se considere por los ciudadanos como el problema más importante en España por detrás del terrorismo y el paro (según el Barómetro de opinión del CIS).

GRÁFICO 2.

ATENCIÓN DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN SOBRE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA (PERIÓDICO 'EL PAÍS')



Fuente: elaboración propia a partir de la base de datos del archivo de *El País* (www.elpais.es). El gráfico muestra todas las noticias que, en cualquier sección del periódico, contienen alguna referencia a las siguientes palabras clave: seguridad alimentaria, control alimentario, sanidad alimentaria, sanidad animal, aceite de colza, síndrome tóxico o "vacas locas". Se ha utilizado *El País* porque es el único periódico que permite realizar una búsqueda por palabra clave que cubra todo el periodo objeto de estudio. Cada noticia sólo se ha contabilizado una vez, independientemente de si hace referencia a una o varias de estas palabras.

CONCLUSIONES

El análisis de la política de seguridad alimentaria en España indica que la aparición de una crisis es una condición necesaria pero no suficiente para que se produzca un cambio político significativo. La crisis del aceite de colza (1981) es mucho más importante en cuanto a número de víctimas mortales y de afectados que la crisis de las "vacas locas" (1996-2000), pero esta última produce un cambio más significativo en la política de seguridad alimentaria. Tras la crisis de la colza se transforman los instrumentos políticos, de modo que por primera vez se desarrollan mecanismos de regulación y control efectivos para poner fin a la política de *laissez-faire* heredada del franquismo. Tras la crisis de las "vacas locas", en cambio, se produce una transformación en los objetivos y en

el contexto institucional de la política gracias a la adopción de un nuevo paradigma, que se institucionaliza a través de la creación de la AESAN.

Desde una perspectiva analítica, este trabajo demuestra, tal como establece el modelo de equilibrio interrumpido de Baumgartner y Jones (1993), que un cambio en los objetivos y estructura de las políticas se produce de forma simultánea a la adopción de un nuevo paradigma político. La crisis de la colza no genera una transformación importante en la política porque no cuestiona la imagen sectorial y reactiva de la seguridad alimentaria heredada del franquismo. En torno a esta imagen del problema se desarrolla un subsistema político caracterizado por la fragmentación de poder y la falta de mecanismos de coordinación efectivos, y se crea una dinámica de *negative feedback* durante la cual la política cambia sólo de forma incremental. La crisis de las “vacas locas”, a diferencia de la colza, crea las condiciones necesarias para que nuevas ideas sobre cómo entender y definir los problemas de seguridad alimentaria se introduzcan en el sistema político. La adopción de un nuevo paradigma integral y preventivo en seguridad alimentaria define nuevos objetivos políticos e introduce cambios en la distribución de poder entre los actores del subsistema. A partir de la creación de esta agencia, la red aumenta su nivel de integración e institucionalización, y se convierte en una red más transparente y coordinada, en línea con las ideas defendidas por este paradigma político.

Este trabajo pone de manifiesto que las políticas cambian como resultado de la influencia de las ideas, pero también que su integración en el sistema político está condicionada por factores institucionales y políticos. Por un lado, el contexto de gobernanza multinivel en el que se desarrolla la política a finales de los noventa contribuye al cambio al facilitar procesos de transferencia política. La Comisión Europea aprovecha la crisis de las “vacas locas” para actuar como *policy entrepreneur* y define este nuevo paradigma que, en un contexto caracterizado por la incertidumbre sobre cómo abordar de forma efectiva los problemas de seguridad alimentaria, es adoptado por los líderes políticos españoles para identificar objetivos y definir medidas de regulación concretas. Por otro lado, la acumulación de anomalías y fallos políticos en la gestión de la crisis a nivel nacional y la necesidad de recuperar la credibilidad política hace que los actores que hasta el momento monopolizan la toma de decisiones accedan a la introducción de reformas políticas. Estos actores no actúan de forma pasiva ante el cambio, sino que se movilizan para obtener las máximas cuotas de poder dentro del subsistema. La AESAN se crea como una agencia adscrita al Ministerio de Sanidad, que apoya este cambio de paradigma como instrumento para ganar influencia en la política frente al Ministerio de Agricultura.

En definitiva, el cambio político no puede entenderse como un proceso casual, que se produce de forma espontánea, tras la apertura de una *ventana de oportunidad política*. Tras la aparición de una crisis, una transformación política significativa sólo ocurre si, de forma simultánea, tiene lugar un cambio de paradigma. En la medida que las relaciones de poder entre actores se apoyan en un marco de ideas que definen cuáles son los objetivos y estrategias políticas a seguir, la aparición de ideas nuevas, que modifican la forma

de conceptuar las políticas, ofrece la posibilidad de transformar el contexto institucional en el que éstas se desarrollan. Para que se produzca un cambio de paradigma es necesario que algún *policy entrepreneur* dedique tiempo y recursos a la definición de ideas nuevas, y que se creen las condiciones necesarias para que éstas sean aceptadas por los actores del subsistema político. El poder de influencia de las ideas es especialmente importante ante situaciones de incertidumbre donde se buscan soluciones a problemas complejos, y cuando estas ideas constituyen una base legítima a partir de la cual los actores pueden recuperar la credibilidad política, después de la acumulación de anomalías y fallos políticos.

Referencias

- Atkinson, M., y W. D. Coleman. 1989. "Strong States and Weak States: sectoral policy networks in advanced capitalist economies", *British Journal of Political Science* 19(1): 47-67.
- Baldwin, R., y M. Cave. 1999. *Understanding regulation theory, strategy and practices*. Oxford: Oxford University Press.
- Baumgartner, F. R., y B. D. Jones. 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago y Londres: The University of Chicago Press.
- Beck, U. 2002. *La sociedad del riesgo global*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Buzby, J. C., P. D. Frenzen, y B. Rasco. 2001. "Product liability and food safety: The resolution of food poisoning laws", en Hooker, N., y E. A. Murano, eds., *Interdisciplinary Food Safety Research*. Boca Raton: CRC Press, pp. 121-137.
- Chaqués, L. 2004. *Redes de Políticas Públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Chaqués, L., y A. Palau. 2009. "The dynamics of policy change: a comparative analysis of the food safety and pharmaceutical policy in Spain" *Journal of Public Policy* 29: 103-126.
- Codex Alimentarius. 1999. *¿Qué es el Codex Alimentarius?* Roma: FAO/WHO.
- Coleman, W. D. 2001. "Policy Networks", *International Encyclopedia of the Social & Behavioural Sciences*, 11608-11613.
- Dery, D. 1984. "Agenda Setting and Problem definition", *Policy Studies* 21(1): 37-47.
- Díaz, I. 1975. "Código Alimentario Español: dificultades de aplicación y su importancia para el consumidor", *Alimentaria* 60: 17-24.
- González, V., O. Ruiz, E. García, y M. Vega. 2005. *Aplicaciones de la Biotecnología en Seguridad Alimentaria*. Madrid: Genoma España.
- Green Pedersen, C., y J. Wilkerson. 2006. "How agenda-setting attributes shape politics: basic dilemmas, problem attention and health politics developments in Denmark and the US", *Journal of European Public Policy* 13(7): 1039-1052.

- Hall, P. A. 1993. "Policy Paradigms, Social Learning and the State", *Comparative Politics* 25: 275-296.
- Hennis, M. 2002. "New Transatlantic conflicts: American and European Food Policies compared", *EUI Working Paper* RSC 2002/1.
- Henson, S., y B. Traill. 1993. "The demand for food safety- market imperfections and the role of government", *Food Policy* 18: 152-162.
- Hinojosa, J. 2002. "La industria alimentaria. Seguridad y calidad" en Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación, *Libro Blanco de la Agricultura y el Desarrollo Rural*. Madrid: Servicio de Publicaciones del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación.
- Hooghe, L., y G. Marks. 2001. *Multi-Level Governance and European Integration*. Oxford: Rowman and Littlefield.
- Jordana Casajuana, J. 1995. "El análisis de los policy networks ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado?", *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* 3: 77-89.
- Kingdon, J. W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Nueva York: Harper Collins Collage Publishers.
- Losada, S. 2001. *La Gestión de la Seguridad Alimentaria*. Barcelona: Ariel.
- Majone, G. 1996. *Regulating Europe*. Londres: Routledge.
- Nelson, P. 1970. "Information and Consumer Behaviour", *Journal of Political Economy* 78: 311-329.
- Nelson, P. 1974. "Advertising as information", *Journal of Political Economy* 81: 729-754.
- Rhodes, R. A. W., y D. Marsh. 1992. "New Directions in the Study of Policy Networks" *European Journal of Political Research* 21: 181-205.
- Rhodes, R. A. W. 2006. "Policy Network Análisis", en Moran, M., M. Rein y R. E. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Ritson, C., y L. Wei. 1998. "The Economics of Food Safety", *Nutrition and Food Science* 98(5): 253-259.
- Roberts, D., y L. Unnevehr. 2003. "Resolving Trade Disputes Arising from Trends in Food Safety Regulation", en Buzby, J. C., ed., *International Trade and Food Safety Economic Theory and case studies*. Electronic Report from the Economic Research Service www.ers.usda.gov.
- Rochefort, D. A., y R. W. Cobb. 1993. "Problem definition, agenda access, and policy choice", *Policy Studies Journal* 21(1): 56-71.
- Rodríguez, M. 2007. *Régimen jurídico de la seguridad alimentaria. De la política administrativa a la gestión de riesgos*. Madrid: Marcial Pons.
- Romero, S. 1999. "Aplicación de la responsabilidad por productos defectuosos al sector agroalimentario: ¿El fin de la excepción agraria?", *Revista de Derecho Agrario y Alimentario* 35: 81-87.
- Romero, S., y M. Prieto. 2001. "Crisis Alimentarias y Protección de los Intereses de los Consumidores", *Distribución y Consumo* 59: 127-137.

- Sabatier. 1988. "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning", *Political Science* 21: 129-168.
- Sans, S. 2000. "Riesgo y seguridad alimentaria: revisando la colza", *Gaceta Sanitaria* 14(3): 4-6.
- Stone, D. A. 1988. *Policy Paradox and Political Reason*. Glenview IL: Scott Foresman and Little.
- Subirats, J. 1992. *Un problema de estilo. La formación de políticas públicas en España*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- Thomsen, M. R., y A. M. McKenzie. 2001. "Market incentives for safe food: an examination of shareholder losses from meat and poultry recalls", *American Journal of Agricultural Economics* 823: 526-538.

Presentado para evaluación: 12 de noviembre de 2008

Aceptado para publicación: 3 de junio de 2009

ANA M. PALAU ROQUE, Universidad de Barcelona
apalau@ub.edu

Profesora ayudante doctor del departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política de la Universidad de Barcelona. Doctora en Ciencia Política por esta universidad y máster en *Politics (with distinction)* por la Universidad de Essex. Ha realizado estudios y estancias de investigación en la London School of Economics and Political Science y el Center for American Politics and Public Policy de la Universidad de Washington. Actualmente participa en el "Proyecto Español de Análisis Comparado de la Agenda Política" dirigido por la doctora Laura Chaqués. Éste es un proyecto de la European Science Foundation, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (SEJ-2007-30760-E/SOCI).