

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

MARIANELA ZÚÑIGA ESCOBAR

**ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
APLICADO A LA GOBERNANZA DE LA INSERCIÓN DE ALIMENTOS
PRODUCIDOS POR LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ALIMENTACIÓN
ESCOLAR**

Porto Alegre

2019

MARIANELA ZÚÑIGA ESCOBAR

**ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
APLICADO A LA GOBERNANZA DE LA INSERCIÓN DE ALIMENTOS
PRODUCIDOS POR LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ALIMENTACIÓN
ESCOLAR**

Tesis sometida al Programa de Pos graduación en Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Económicas de la UFRGS, como requisito parcial para obtener el título de Doctora en Desarrollo Rural.

Orientadora: Prof. Dra. Gabriela Coelho de Souza
Co-orientadora: Prof. Dra. Catia Grisa

Porto Alegre
2019

CIP - Catalogação na Publicação

Zúñiga Escobar, Marianela

Enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional aplicado a la gobernanza de la inserción de alimentos producidos por la agricultura familiar en la alimentación escolar / Marianela Zúñiga Escobar. -- 2019.

367 f.

Orientadora: Gabriela Coelho de Souza.

Coorientadora: Catia Grisa.

Tese (Doutorado) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Porto Alegre, BR-RS, 2019.

1. Segurança alimentar e nutricional. 2. Alimentação escolar. 3. Agricultura familiar. 4. Governança. 5. Enfoque sistémico. I. Coelho de Souza, Gabriela, orient. II. Grisa, Catia, coorient. III. Título.

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

MARIANELA ZÚÑIGA ESCOBAR

**ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL
APLICADO A LA GOBERNANZA DE LA INSERCIÓN DE ALIMENTOS
PRODUCIDOS POR LA AGRICULTURA FAMILIAR EN LA ALIMENTACIÓN
ESCOLAR**

Tesis sometida al Programa de Pos graduación en Desarrollo Rural de la Facultad de Ciencias Económicas de la UFRGS, como requisito parcial para obtener el título de Doctora en Desarrollo Rural.

Aprobada en: Porto Alegre, 28 de febrero de 2019

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Gabriela Coelho de Souza - Orientadora
UFRGS

Prof. Dr. Luis Fernando Fernández Alvarado
Catedrático por la Universidad Nacional de Costa Rica

Prof. Dr. Renato Sérgio Jamil Maluf
UFRRJ

Dr. Írio Conti
FASA - Faculdade Santo Ângelo

Prof. Dra. Eliziane Nicolodi Francescato Ruiz
UFRGS

A Jose por acompañarme, motivarme y ser parte de este desafío como esposos, amigos y colegas. A Curumim que ya nos acompaña en esta etapa.

A mis padres Marielos y Javier, mis hermanas Myr y Ros, nuestro sobrino Juli por apoyarme y darme su cariño y energías que me acompañaron día con día aun en la distancia.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios por darme la oportunidad de vivir una experiencia de crecimiento como esta.

Agradezco a las profesoras Gabriela Coelho-de Souza y Cátia Grisa por su orientación y motivación durante el proceso de doctorado, por su amistad y compromiso para contribuir con sus conocimientos a lo largo de estos años. A mis profesores del PGDR que me permitieron expandir los horizontes del saber desde otras perspectivas y, por ayudarme a enfrentar los desafíos del estudio con gran entusiasmo.

A los profesores Luis Fernando Fernández, Eliziane Ruiz, Irio Conti y Renato Maluf, integrantes de la banca de defensa de esta tesis, por su compromiso, experiencia y compañía, que iluminaron mi pensamiento en diferentes momentos de la elaboración de este documento y durante el proceso de estudios que implica el doctorado.

A mis amigos y colegas por ser parte de este pedacito en mi vida, por llenar de diferentes matices cada momento y por volver tan ameno el estudio y disfrute. En especial a Sarita, Carla, Diana, Natan, Claudia, Aníbal, Estevan, Natha, Cecy, Jose, Briza, Viviane, Sammer, Zilda y Vini, su presencia facilitó este recorrido y expandió las fronteras de la amistad. También a doña María, Valentina y Ale por sus buenas energías y apoyo incondicional, a mis compañeras de la Escuela de Nutrición de la UCR, las profesoras Marcela Dumani, Shirley Rodríguez, Tatiana Martínez y doña Emilce Ulate, por su apoyo, experiencia y cariño aun en la distancia.

A Alexia Araya, Ana Laura Corrales, Graciela Méndez, Alonso Sequeira y Oscar Calvo, por su apoyo en etapas de recolección de información y análisis para la elaboración de esta tesis.

A los actores que forman parte de esta investigación y que abrieron las puertas para aportar desde sus conocimientos y experiencias. Hago un especial reconocimiento a algunas personas que además de participar de las técnicas de recolección de la información, realizaron aportes de forma incondicional y me brindaron su amistad y confianza, entre ellos a don Antonio González, don Eladio, Adriana Chacón, Raul y doña Flory, doña Zahira Marín, Nayi, don Héctor Zúñiga, Susana Monge, doña Marielos y Anthony Navarro, don Grevin Gamboa, Taquito, Karla Pérez, Gaby Ayón, don Dennis Sánchez, don Octavio Ramírez, doña Xinia Fernández, don Dagoberto Vargas, don Naruto, don Ronald Morales, don Oscar Quirós, doña

María de Jesús Arrieta y don William Meléndez. Así como a doña Eneida Villalobos y a doña Idalí Castro por recibirme en sus casas durante los días de recolección de datos en Coto Brus.

Para finalizar pero no menos importante, agradezco a la Organización de Estados Americanos, a la Oficina de Asuntos Internacionales (OAICE) de la UCR, a la UFRGS y a la CAPES, por permitirme esta oportunidad académica por medio de las becas de estudio y de los convenios existentes entre dichas instituciones. Al personal administrativo de estas instancias, agradezco su atención para responder mis preguntas, permitir y agilizar los trámites necesarios, en especial a Macarena Donoso y Danielle Finamor en el PGDR y, a don Mauricio Saborío y a doña Vivian Madrigal por su apoyo desde la OAICE de la UCR, les agradezco profundamente su comprometida labor.

RESUMEN

El objetivo general de esta tesis es investigar el enfoque sistémico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) aplicado a la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar en Costa Rica. Lo anterior, contemplando los principios que dan carácter participativo, intersectorial, integrador e integral a la SAN; así como sus referenciales: el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), la soberanía alimentaria y el desarrollo humano sostenible. Los objetivos específicos son: a) Investigar el contexto en el que se desarrolla la estrategia, considerando las características del sistema alimentario, el marco normativo de la SAN y la situación y trayectoria del Programa de Alimentación Escolar en Costa Rica; b) Investigar el principio de participación de los actores y sus relaciones durante la gobernanza de dicha estrategia; c) Analizar el principio integrador e integral de la SAN en la estrategia; d) Analizar la gobernanza de la estrategia, abordando la forma en cómo se contemplaron los principios y referenciales del enfoque sistémico de la SAN. Se utilizó el enfoque sistémico y el abordaje teórico-metodológico de Redes de Política Pública (RPP). El análisis fue multinivel y demandó el uso del método mixto. La investigación se realizó en el nivel nacional en Costa Rica y en el nivel local, en Coto Brus y Frailes de Desamparados. Dicha ubicación fue definida por el involucramiento de actores en la estrategia promovida por la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles, como parte de los Programas de Fortalecimiento de la Alimentación Escolar en América Latina y el Caribe sin Hambre 2025. Para recolectar la información se utilizó la entrevista a profundidad dirigida a 18 informantes clave y la entrevista semiestructurada dirigida a 46 actores quienes definieron las fronteras de la red. Se realizó observación participante, revisión documental, revisión bibliográfica y tres grupos de discusión utilizando un sociograma. Los resultados partieron de la red conformada por 134 actores del nivel local, regional (dentro del país), nacional e internacional. Sus aportes de recursos a la estrategia fueron cognitivos, organizacionales, políticos, logísticos y económicos y, desarrollaron prácticas relacionadas a la cadena agroalimentaria, las acciones estratégicas, formulación de políticas y de cooperación técnica. La red resultó poco cohesionada, con densidad de 1.7%. Algunos actores de la cooperación, del Ministerio de Agricultura y Ganadería y representantes de los Centros Agrícolas Cantonales, ejercieron mayor intermediación, centralidad y poder que los del Ministerio de Educación y del Consejo Nacional de Producción, mientras que actores encargados del recibo, preparación y consumo de alimentos en el ámbito de los centros educativos, estuvieron aislados. Al operacionalizar

las acciones en la cadena agroalimentaria, estas no promovieron el principio integrador de la SAN, prestando mayor atención hacia pilares de acceso y disponibilidad de alimentos y menos al consumo y utilización biológica. La red acogió el tema de agricultura familiar con mayor ímpetu que el de alimentación escolar. El análisis del principio integral evidenció el carácter social de la estrategia y la necesidad de visibilizar las dimensiones ética, nutricional y ambiental. Aunque existen potencialidades, es necesario fortalecer la gobernanza del enfoque sistémico de la SAN para crear acciones efectivas en el país.

Palabras-claves: Seguridad alimentaria y nutricional. Alimentación escolar. Agricultura familiar. Gobernanza. Enfoque Sistémico

RESUMO

O objetivo geral desta tese é investigar o enfoque sistêmico da Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), aplicado à governança da estratégia de inserção de alimentos produzidos por agricultores familiares na alimentação escolar em Costa Rica. O acima, contemplando os princípios que dão um caráter participativo, intersetorial, integrador e integral à SAN; bem como suas referências: o Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA), a soberania alimentar e o desenvolvimento humano sustentável. Os objetivos específicos são: a) Investigar o contexto em que a estratégia é desenvolvida, considerando as características do sistema de alimentação, o quadro normativo e a situação da SAN e a trajetória do Programa de Alimentação Escolar na Costa Rica; b) Investigar o princípio de participação dos atores e seus relacionamentos durante a governança da referida estratégia; c) Analisar o princípio integrador e integral da SAN na estratégia; d) Analisar a governança da estratégia, abordando a maneira pela qual os princípios e referências da abordagem sistêmica da SAN foram contemplados. Utilizou-se a abordagem sistêmica e a abordagem teórico-metodológica das Redes de Políticas Públicas (RPP). A análise foi multinível e exigiu o uso do método misto. A pesquisa foi realizada em nível nacional na Costa Rica e em nível local, em Coto Brus e Frailes de Desamparados. Esta localização foi definida pelo envolvimento das partes interessadas na estratégia promovida pela iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles como parte do Programa de Fortalecimento da Alimentação Escolar na América Latina e Caribe sem Fome 2025. Para a coleta das informações foi utilizado o Entrevista em profundidade dirigida a 18 informantes-chave e entrevista semiestruturada dirigida a 46 atores que definiram as fronteiras da rede. Na coleta de dados foi utilizada a observação participante, revisão documental, revisão bibliográfica e três grupos de discussão utilizando um sociograma. Os resultados vieram da rede formada por 134 atores do nível local, regional (dentro do país), nacional e internacional. Suas contribuições de recursos para a estratégia foram cognitivas, organizacionais, políticas, logísticas e econômicas e, desenvolveram práticas relacionadas à cadeia agroalimentar, ações estratégicas, formulação de políticas e cooperação técnica. A rede não foi muito coesa, com uma densidade de 1,7%. Alguns atores da cooperação, do Ministério da Agricultura e representantes dos Centros Agrícolas Cantonais, exerceram mais intermediação, centralidade e poder que atores do Ministério da Educação e do Conselho Nacional de Produção, enquanto atores responsáveis pelo recebimento, preparação e consumo de alimentos no campo dos centros educacionais, foram isolados. Ao operacionalizar as ações na cadeia agroalimentar, não foi promovido o princípio

integrador da SAN, prestando mais atenção aos pilares de acesso e disponibilidade de alimentos e menos ao consumo e utilização biológica. A rede acolheu a questão da agricultura familiar com maior ímpeto do que a alimentação escolar. A análise do princípio integral evidenciou a natureza social da estratégia e a necessidade de tornar visíveis as dimensões ética, nutricional e ambiental. Embora existam potencialidades, é necessário fortalecer a governança da abordagem sistêmica da SAN para criar ações efetivas no país.

Palavras-chave: Segurança alimentar e nutricional. Alimentação escolar. Agricultura Familiar. Governança. Enfoque sistêmico.

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1 – Determinantes de los pilares de la SAN referentes a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos.....	43
Cuadro 2 – Formas explicativas sobre el término de red de política pública, según la literatura disponible analizada por Rhodes (2006)	50
Cuadro 3 – Tipo de indicadores para el análisis de la red	59
Cuadro 4 – Características generales de las personas productoras y de las fincas del Cantón de Desamparados, Costa Rica.	63
Cuadro 5 – Características generales de las personas productoras y de las fincas del Cantón de Coto Brus, Costa Rica	65
Cuadro 6 – Características de las reuniones y eventos en donde fue realizada la observación participante durante la recolección de información	68
Cuadro 7 – Informantes clave que participaron en las entrevistas a profundidad durante la etapa 1 del trabajo de campo	70
Cuadro 8 – Características principales de los grupos de discusión participativos y actores que asistieron.....	73
Cuadro 9 – Categorías, operacionalización y análisis del primer objetivo específico.	80
Cuadro 10 – Categorías, operacionalización y análisis del primer objetivo específico.	82
Cuadro 11 – Categorías, operacionalización y análisis del primer objetivo específico	89
Cuadro 12 – Categorías, operacionalización y análisis del primer objetivo específico	90
Cuadro 13 – Cobertura de atención del PANEA durante los años del 2014 al 2017	126
Cuadro 14 – Instituciones que formaron parte del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar y principales funciones.....	130
Cuadro 15 – Marco normativo costarricense relacionado con la estrategia de análisis	147
Cuadro 16 – Características y atributos de los actores de la red, Costa Rica, 2017.....	153
Cuadro 17 – Características de los actores con mayor centralidad y poder en la red	172
Cuadro 18 – Medidas de centralidad de cercanía de los actores de la red	194
Cuadro 19 – Determinantes de los pilares de la SAN que se consideraron potencialidades o limitaciones de la estrategia, según las dimensiones.....	247

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mapa de Costa Rica en el que se indican las zonas que representan el nivel nacional, regional y local desde donde actúan los actores que conforman la red de esta investigación.....	62
Figura 2 – Representación del mapa utilizado para dar inicio al sociograma	77
Figura 3 – Línea de tiempo de las normativas y acciones específicas sobre seguridad alimentaria y nutricional y agricultura familiar de los últimos años	112
Figura 4 – Afiche del congreso	116
Figura 5 – Organigrama de la Dirección de Programas de Equidad (DPE) del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica	123
Figura 6 - Resultados del sociograma elaborado por los actores en el grupo de discusión del nivel nacional.....	131
Figura 7 – Formas de contratación permitidas para que las Juntas realicen la compra de alimentos para los comedores estudiantiles.....	137
Figura 8 – Principales canales de comercialización de alimentos producidos por los productores costarricenses.....	140
Figura 9 – Actores que definen las fronteras de la red según el sector al que pertenecen	151
Figura 10 – Red de todos los actores según sus vínculos, el nivel (color) desde donde participan, el sector al que pertenecen (figura) y grado centralidad (indegree) (tamaño), Costa Rica, 2017	174
Figura 11 – Red de actores según el nivel (color) desde donde participan, tipo de práctica (figura) y grado de centralidad de entrada o <i>indegree</i> (posición vertical y tamaño), Costa Rica, 2017.....	178
Figura 12 – Red de actores según el nivel (color) desde donde participan, tipo de práctica (figura) y grado de centralidad de salida o <i>outdegree</i> (posición vertical), Costa Rica, 2017.....	182
Figura 13 – Red de actores según sus vínculos, el nivel (color) desde donde participan, tipo de práctica (figura) y grado de intermediación (tamaño), Costa Rica, 2017.....	185
Figura 14 – Red estrella	192
Figura 15 – Red altamente conectada.....	192
Figura 16 – Relaciones más cohesionadas (cliqués) entre los actores de la red según el nivel (color), intermediación (tamaño) y tipo de actor (figura).....	197

Figura 17 – Potencialidades y limitaciones que determinaron la disponibilidad de los alimentos durante la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar.....	205
Figura 18 – Potencialidades y limitaciones que determinaron el acceso de los alimentos durante la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.....	219
Figura 19 – Potencialidades y limitaciones determinantes del consumo de los alimentos durante la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.....	231
Figura 20 – Potencialidades y limitaciones determinantes de la utilización biológica de los alimentos durante la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.....	239
Figura 21 – Representación de los sistemas que se relacionan con el Enfoque Sistémico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.....	252
Figura 22 – Representación de la gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el enfoque sistémico.....	255
Figura 23 – Nube de palabras más frecuentes acerca de las perspectivas de los actores sobre los objetivos de la estrategia.....	283
Figura 24 – Análisis de la dimensión nutricional para abordar el principio integrador de la SAN.....	284

LISTA DE FOTOGRAFIAS

Fotografía 1 – Elaboración del sociograma durante el grupo de discusión participativo a nivel nacional	75
Fotografía 2 – Elaboración del sociograma durante el grupo de discusión participativo en Frailes de Desamparados	75
Fotografía 3 – Elaboración del sociograma durante el grupo de discusión participativo en Coto Brus	76
Fotografía 4 – Uno de los mapas elaborados en el sociograma.....	77
Fotografía 5 – Miembros de la Red Costarricense de Agricultura Familiar durante el año 2014	114
Fotografía 6 – Productores de Coto Brus y de Frailes en sus fincas	155
Fotografía 7 – Presidente del CAC durante una revisión de pedidos de alimentos.....	157
Fotografía 8 – Recibo, transporte y entrega de alimentos a las escuelas, por parte del Centro Agrícola Cantonal de Frailes de Desamparados, 2017	158
Fotografía 9 – Recibo, transporte y entrega de alimentos a las escuelas, por parte del Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus, 2017	158
Fotografía 10 – Visita a los comedores escolares, 2017	161
Fotografía 11 – Visita de técnicos de distintas instituciones gubernamentales a una de las fincas de un agricultor.....	164
Fotografía 12 – Curso de capacitación organizado por la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica y dirigido a los miembros del CAC de Coto Brus	164
Fotografía 13 – Reunión del COSEL-COSAN en Coto Brus	177
Fotografía 14 – Asistente administrativo y trasportista de alimentos del CAC de Coto Brus y cocinera del comedor de la Escuela de Santa Elena, 2017	183
Fotografía 15 – Sociograma elaborado por el grupo de discusión participativo en el nivel nacional	296

LISTA DE SIGLAS

FAO	Food and Agriculture Organization
PAE	Programa de Alimentación Escolar
IALCSH	Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre
AIAF	Año Internacional de Agricultura Familiar
PANEA	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y de Adolescente
SAN	Seguridad Alimentaria y Nutricional
DHAA	Derecho Humano a la Alimentación Adecuada
PNAE	<i>Programa Nacional de Alimentação Escolar</i>
CAE	<i>Conselho de Alimentação Escolar</i>
PROCE	Programa de Comedores Escolares
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
DESAF	Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
FODESAF	Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares
MEP	Ministerio de Educación Pública
CNP	Consejo Nacional de Producción
CAC	Centro Agrícola Cantonal
UCR	Universidad de Costa Rica
CISAN	Comisión Institucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional
PGDR	<i>Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Rural</i>
PIDESC	Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales
SA	Seguridad Alimentaria
SAF	Seguridad Alimentaria Familiar
INCAP	Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PRESANCA	Programa Regional de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Centroamérica
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
ONU	Organización de las Naciones Unidas
COMISCA	Consejo de Ministros de Centroamérica
MERCOSUR	Mercado Común del Sur

REAF	Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar
ECADERT	Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CONAIAF	Comité Nacional para atender el Año Internacional de la Agricultura Familiar
FNDA	<i>Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação</i>
PNAE	<i>Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação</i>
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
DPE	Dirección de Programas de Equidad
DANEA	División de Alimentación y Nutrición para Escolares y Adolescentes
COSEL	Comisión Sectorial Local
COSAN	Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional

SUMÁRIO

1	INTRODUCCIÓN.....	19
1.1	OBJETIVOS.....	25
2	LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: ASPECTOS TEÓRICO- METODOLÓGICOS	26
2.1	LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: PERSPECTIVA HISTÓRICA GLOBAL	26
2.1.1	Programas de Alimentación Escolar y el Abastecimiento alimentario: Punto de encuentro entre la Seguridad Alimentaria y Nutricional y el desarrollo sostenible	35
2.1.2	El enfoque sistémico y los principios de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para el abordaje de estrategias.....	38
2.2	REDES DE POLÍTICA PÚBLICA: UN ABORDAJE PARA ANALIZAR LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.....	46
2.2.1	¿En qué pensamos cuando se habla de gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional?	46
2.2.2	Bases teóricas y formas explicativas de las Redes de Política Pública	48
2.2.3	El análisis de las Redes de Política Pública: una forma de materializar el estudio de la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional	54
2.3	DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO	61
2.4	TÉCNICAS, INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS	66
2.4.1	La Etapa de Recolección de la información	67
2.4.2	La Etapa de Análisis de la Información	78
3	CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN: SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COSTA RICA	91
3.1	LA SITUACIÓN AGROALIMENTARIA Y LA DESCONEXIÓN ENTRE LA PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO Y NUTRICIÓN HUMANA	91
3.2	LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL MARCO NORMATIVO COSTARRICENSE	103
3.2.1	El posicionamiento político de la noción de agricultura familiar en Costa Rica....	113

3.3	PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN COSTA RICA: NORMATIVAS Y TRANSFORMACIONES	119
3.3.1	La implementación de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica	127
3.4	EL ABASTECIMIENTO DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR	136
3.5	EL SISTEMA INSTITUCIONAL QUE INCIDE EN LA ESTRATEGIA	146
4	EL PRINCIPIO DE LA PARTICIPACIÓN E INTERSECTORIALIDAD DEL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	149
4.1	¿QUIÉNES SON LOS ACTORES Y CÓMO SE INVOLUCRAN?.....	149
4.2	PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA DE LOS ACTORES: LA ESTRUCTURA DE LA RED	171
4.3	LA PARTICIPACIÓN Y LA COHESIÓN SOCIAL ENTRE LOS ACTORES.....	189
4.4	PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA RED	201
5	EL PRINCIPIO INTEGRADOR E INTEGRAL DEL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: PILARES Y DIMENSIONES.....	204
5.1	DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES	205
5.2	ACCESO A LOS ALIMENTOS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES	219
5.3	CONSUMO DE LOS ALIMENTOS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES.....	230
5.4	UTILIZACIÓN BIOLÓGICA DE LOS ALIMENTOS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES.....	239
5.5	UNA SÍNTESIS DEL PRINCIPIO INTEGRAL E INTEGRADOR A PARTIR DE LOS RESULTADOS DEL SISTEMA ALIMENTARIO.....	245
6	GOBERNANZA Y EL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL.....	251
6.1	ESQUEMA ANALÍTICO DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL	251
6.1.1	El principio de la intersectorialidad	256
6.1.2	Principio de la Participación	267
6.1.3	El principio integrador	280
6.1.4	El principio integral	287

6.2	PROPUESTAS DE MEJORA: EL ESCENARIO FUTURO QUE VISUALIZAN LOS ACTORES	295
6.3	LA EMERGENCIA DE NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA PARA ATENDER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COSTA RICA	300
7	CONSIDERACIONES FINALES	303
	APÉNDICE A – CARTA DE PRESENTACIÓN.....	343
	APÉNDICE B - ENTREVISTA A PROFUNDIDAD	345
	APÉNDICE C - ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A LOS ACTORES DE LA RED	347
	APÉNDICE D – GUIÓN DEL GRUPO DE DISCUSIÓN PARTICIPATIVO	349
	APÉNDICE E– SECUENCIA DE IMÁGENES Y CONTENIDO EXPLICATIVO DEL VIDEO COMO RECURSO AUDIOVISUAL PARA DELIMITAR EL GRUPO DE DISCUSIÓN.....	350
	APÉNDICE F– FIGURAS UTILIZADAS DURANTE EL SOCIOGRAMA PARA REPRESENTAR ACCIONES	354
	APÉNDICE G – DIGITALIZACIÓN DEL SOCIOGRAMA NIVEL NACIONAL	355
	APÉNDICE H – DIGITALIZACIÓN DEL SOCIOGRAMA NIVEL COTO BRUS	356
	APÉNDICE I – DIGITALIZACIÓN DE SOCIOGRAMA DE FRAILES.....	357
	APÉNDICE J – NOMBRE, CARGO Y ENTIDAD DE LOS ACTORES QUE DIERON INICIO A LA RED.....	358
	ANEXO A – PLIEGO DE CONDICIONES PARA LA ADQUISICIÓN E ALIMENTOS.....	360
	ANEXO B – POLÍTICAS, PLANES Y ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON SAN EN COSTA RICA	362
	ANEXO C - ORDEN DE COMPRA	364
	ANEXO D – ORDEM DE ENTREGA	366

1 INTRODUCCIÓN

La evolución de los sistemas alimentarios es un reflejo de la idea de desarrollo que ha pautado a nivel internacional, la ruta de las políticas públicas relacionadas con los alimentos. En esa ruta, la construcción de la noción de la Seguridad Alimentaria pasa de su reconocimiento como estrategia para repensar el aprovisionamiento de alimentos que nace en el contexto del periodo posterior a las dos Guerras Mundiales, hacia un enfoque sistémico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) que propone alternativas para el siglo XXI.

Desde el enfoque sistémico de la SAN, es posible establecer un norte para guiar los procesos de gobernanza, relacionados con el desarrollo desde una perspectiva humana y sostenible. Sin embargo, los desafíos son grandes en contextos en los que existe una fragmentación de los sistemas alimentarios, en donde las acciones gubernamentales que tienen que ver con la agricultura y los alimentos, han validado un sistema económico dominante que trata a los alimentos como mercancías. Bajo este escenario, las acciones sectoriales han debilitado las relaciones entre la producción, el consumo y la nutrición humana, desfavoreciendo estrategias de SAN que promuevan sistemas alimentarios sostenibles.

En Costa Rica el tema de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) tiene mayor presencia a partir de la década de 1990, cuando el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá la define como: “El estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar que coadyuve al desarrollo humano” (INCAP, 1994)¹.

Desde ese momento, en nuestro país y al igual que el resto de la región Centroamericana, ocurrieron con mayor presencia diversas acciones que incluyen dentro de sus objetivos, el mejoramiento de la situación de la SAN de la población. Entre estas acciones han sido implementados un conjunto de proyectos especializados en los que destaca el Programa Especial de Seguridad Alimentaria (PESA) en Centroamérica y el más reciente proyecto de apoyo a la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025 (AECID/FAO, 2014). Ésta última incluye diversas estrategias de intervención, que buscan la articulación multisectorial, para el desarrollo de políticas públicas que aborden la problemática de la SAN.

¹ Resolución 38, XV Cumbre de Presidentes, Guácimo, Costa Rica, 1994

Estimulados por la cooperación internacional, los proyectos se enmarcan en una serie de acuerdos que se dirigen hacia el compromiso político que tienen los países con la SAN, considerando la manera en que la sociedad concibe el papel del Estado y del mercado ante el Derecho Humano a la Alimentación (DHA). Tales acuerdos incluyen asistencia técnica, con el propósito de incorporar avances de referentes regionales, principalmente en el tema de la lucha contra el hambre, la inseguridad alimentaria y nutricional y la malnutrición (AECID/FAO, 2014). Como parte de éstos referentes regionales, las experiencias brasileiras en el tema de alimentación escolar y agricultura familiar, han promovido intervenciones en diferentes países, incluido Costa Rica.

Junto con ese proceso político estimulado por la cooperación internacional, existe una realidad en el interior del país, en donde ocurren los efectos de tales intervenciones y desde donde se entreteteje otro conjunto de situaciones particulares del contexto. En el caso de Costa Rica, si bien es cierto existen experiencias alternativas al modelo de desarrollo económico dominante, el contexto se caracteriza por un sistema alimentario que no favorece la relación que existe entre la producción, el consumo de alimentos y la nutrición humana. Esto se debe a la influencia que ejercen los sistemas alimentarios globales y su impacto en la salud humana, tal es el caso de una mayor incidencia de enfermedades crónicas no transmisibles asociadas a patrones alimentarios no saludables; así como las repercusiones de dichos sistemas en la degradación ambiental. Adicionalmente, el desestimulo a los sistemas agroalimentarios locales y nacionales, que tienen como base circuitos cortos de producción y consumo de alimentos, ha disociado esa relación, repercutiendo en el estado nutricional de las personas.

En el país, existe una trayectoria política demarcada por la organización sectorial, que limita espacios de encuentro para la gobernanza del abordaje sistémico de la SAN; sin embargo, con importantes avances en las políticas públicas de los últimos diez años. Para estudiar y conocer más de esta temática, el propósito principal de esta investigación, consiste en analizar la gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en Costa Rica, para lo cual se investigó el proceso de implementación de la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. Esta estrategia cobra gran importancia a partir del año 2014, al existir una coyuntura de acciones políticas que se venían dando a nivel nacional, junto las acciones internacionales que le imprimen nuevos significados y desafíos al proceso, en términos de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional.

Como parte de las acciones que generaron mayor influencia en el tema y desde el contexto nacional, en el año 2008 con la Ley N° 8700 se reafirmó y fortaleció el Artículo 9 de

la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción (CNP)². Este establece priorizar en el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), las compras públicas de alimentos producidos por micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas del país. Estas medidas respondían a una tendencia en la forma de operación del PAI, el cual estaba favoreciendo principalmente a empresas o a proveedores de gran escala, en un contexto poco favorable para el micro, pequeño y mediano productor nacional, en términos de acceso al mercado.

Por su parte, el debate acerca de la noción de agricultura familiar iniciado desde el año 2010, avanzó en el diálogo intersectorial e internacional, en el que tuvo lugar la Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF), en procura de políticas diferenciadas para la agricultura familiar en el país. Finalmente, desde el plano internacional y dentro del proyecto “Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar Sostenibles”, en el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025 (IALCSH), la cooperación del Gobierno de Brasil y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO³) implementaron la iniciativa Escuelas Sostenibles, que consistió en una metodología adaptada para Centroamérica.

La iniciativa Escuelas Sostenibles, planteó desafíos al reunir políticas o acciones que se encuentran en instituciones diferentes del país. Dentro de estas acciones, las compras directas de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar obtuvo un destaque entre los diversos actores involucrados. La iniciativa fue creada con la intención de apoyar la reducción del hambre, contribuir con la educación alimentaria y nutricional y con el aprendizaje de los estudiantes; así como contribuir con la situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Además, la estrategia apuntaba hacia una perspectiva de desarrollo local, por medio de la participación de los agricultores familiares, esperando que, en el mediano y largo plazo, los programas de alimentación sostenibles puedan contribuir con el Derecho Humano a la Alimentación (DHA) y el Desarrollo Humano Sostenible (DHS) (FAO, 2013a).

Estas atribuciones a la iniciativa Escuelas Sostenibles han sido dadas a partir de los resultados y la experiencia del *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE) de Brasil. El éxito del PNAE, se dio principalmente, por su particularidad en la capacidad de articulación de políticas públicas en SAN, constituyendo un ejemplo real de su interacción e intersectorialidad por sus acciones (PEIXINHO, 2016, p. 11). Tales acciones incluyen, dentro

² Institución Autónoma del Estado perteneciente al Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)

³ Siglas en inglés: Food and Agriculture Organization

de otras⁴, un avance en el desarrollo social al exigir obligatoriedad de por lo menos 30% de los recursos financieros transferidos al PNAE, a partir del *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação* (FNDE), para adquirir alimentos directamente de agricultores familiares (TRICHES; PAZ, 2016).

La implementación de proyectos piloto de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica, colocó al Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) del Departamento de Equidad del Ministerio de Educación; y al Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), en el foco de atención de los actores del gobierno, de la sociedad civil, de la academia y de la cooperación internacional. El desafío principal en este escenario recaía principalmente en la complejidad que propone el enfoque sistémico de la SAN, al ser multidimensional y requerir de la implementación de acciones públicas intersectoriales. A su vez, la relación con la creación de modelos que pretenden promover el vínculo entre consumidores y agricultores, constituye un desafío desde el punto de vista de la gobernanza, por las implicaciones que esto representa en el sistema alimentario, al concebirlo como un instrumento de desarrollo (SONNINO; MARSDEN; MORAGUES-FAUS, 2016).

Sin embargo, la tradicional forma sectorial y fragmentada en la que el gobierno costarricense ha atendido los temas de producción, consumo y nutrición humana, creó dinámicas complejas para la realidad nacional, durante el proceso de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras para la alimentación escolar. Esta situación dificultó el abordaje integrador de la SAN; es decir, la posibilidad de interrelacionar los pilares de disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos y sus implicaciones para el abastecimiento institucional de alimentos.

El debate de compras públicas de alimentos para la alimentación escolar y los eventos relacionados a esa problemática, mencionados anteriormente, crean un sistema complejo de relacionamientos entre diferentes actores, sus instituciones, prácticas, recursos y perspectivas sobre los objetivos que buscan durante su involucramiento en el proceso. Ese involucramiento no se limita a los vínculos establecidos formalmente, tampoco se limita a un sector en particular, o a un nivel (local, regional, nacional o internacional) específico desde donde se realizan las acciones. Se trata de un sistema complejo que puede ser ilustrado en términos de gobernanza y, que para efectos de esta tesis, será entendida a partir de la perspectiva de Guzmán (2013) como:

⁴ Tuvo un progreso en asociar la alimentación escolar con la educación alimentario- nutricional, existe una responsabilidad técnica por parte de un nutricionista para cumplir adecuadamente con el menú, se realizaron adaptaciones para población indígena y *quilombolas*, promueve huertas escolares y la inclusión de temas sobre alimentación saludable y prácticas de actividad física en el currículo escolar.

La gobernanza da una idea de mayor movimiento. Uno de los actores claves, sin duda, es el Estado, o mejor dicho, el gobierno y las instituciones públicas. Pero claramente solo es un actor más. Gobernanza da la idea de relación, de movimiento, que vincula a las autoridades públicas con la ciudadanía, pero que da cuenta de las relaciones múltiples entre los grupos de población, cómo interactúan, qué logran, hacia dónde se encaminan. En este sentido, tampoco presupone autoridades públicas homogéneas, que tienen objetivos claramente establecidos, va más allá, al dar cuenta de una mayor complejidad, hay contradicciones no solamente en los intereses que defienden los distintos actores de la comunidad civil, sino también entre los de la comunidad política” (GUZMÁN, 2013, p. 38).

Para corresponder con el análisis de la gobernanza, fue necesario escoger un camino metodológico que permitiera abordar el proceso de forma sistemática, que se acercara a la forma en que acontecen los hechos en la realidad. Por esa razón, se utilizó el abordaje de redes, en donde las personas y los vínculos que éstas establecen entre sí, son los elementos constitutivos de la red. De acuerdo con Watts (1971), aunque la estructura de las relaciones entre los componentes de una red sea interesante, ella es importante principalmente porque afecta el comportamiento individual y el comportamiento del sistema como un todo. En segundo lugar, las redes son estructuras dinámicas no solo porque suceden situaciones en ellas, sino porque las propias redes están evolucionando y cambiando en el tiempo, impulsadas por las actividades o decisiones de quienes la conforman. Por lo tanto, lo que sucede, depende de lo que sucedió antes y la red es una parte integral de un sistema en evolución y auto constitución continua (WATTS, 1971, p. 12).

Para materializar el análisis de la red, en esta tesis se utiliza el abordaje de Red de Política Pública (RPP) por ser una herramienta analítica que permite entender la complejidad de las relaciones entre los actores y sus repercusiones para la gobernanza de la SAN. La RPP presenta un cuadro teórico y metodológico que procura analizar el comportamiento de la red (RHODES, 2006), por medio de categorías o variables de análisis como: las fronteras de la red, la estructura de la red y la cohesión de la red (ZURBRIGGEN, 2011; HANNEMAN, 2000; FREEMAN, 1978).

Al analizar las fronteras de la red, es posible identificar a los actores involucrados en el proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar en Costa Rica. Así, fue posible delimitar el análisis de esta investigación, en donde se incluye actores del ámbito local, regional y nacional; así como otros actores que participaron desde el ámbito internacional. En relación con el ámbito local, se consideraron los procesos de abastecimiento de alimentos que ocurrieron en las localidades de Frailes de Desamparados

y en Coto Brus, por representar los primeros proyectos piloto en donde se conjuntaron y operacionalizaron las acciones nacionales e internacionales.

Para analizar la gobernanza de la SAN durante proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar, fueron contemplados los principios y referenciales inseparables del enfoque de la SAN. Éstos han sido descritos teóricamente con base en la experiencia, como componentes principales de las acciones en SAN; constituyendo una base para comprender la forma en que se abarca el enfoque sistémico de la SAN durante el proceso de gobernanza.

Un primer principio se refiere a la participación multinivel, al demostrarse que las acciones de SAN que aseguran la participación de quienes se encuentran involucrados en la problemática, tienen mayores posibilidades de encontrar soluciones (OPS/INCAP, 2002). Además, dicha participación permite contemplar las situaciones que afectan al individuo, la familia, la comunidad, al país, la región o el nivel global (MORÓN; SCHEJTMAN, 1997b). El segundo principio es el que le da el carácter integrador al enfoque de la SAN, por contemplarse una interrelación entre los pilares de disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos en las acciones (INCAP, 2016; COSTA RICA/MS, 2010).

Como tercer principio, las acciones son integrales, porque intentan abordar las temáticas de forma multidimensional, considerando aspectos sociales, ambientales, económicos, políticos, culturales, éticos, entre otros, que requieren de la intersectorialidad y multidisciplinariedad porque no pueden abordarse de forma aislada (VALENTE, 2002; MALUF, 2007) Este principio tiene que ver con la participación y los vínculos que establecen los actores entre sí, para desarrollar el proceso de implementación.

Finalmente, los referenciales inseparables del enfoque de la SAN, se refieren al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), la Soberanía Alimentaria y la relación con la promoción del Desarrollo (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006), como aspectos esenciales durante el abordaje sistémico. Por su parte, la promoción del desarrollo, desde una concepción más amplia que la idea de desarrollo pautada por aspectos económicos, se realiza al establecer una relación de las acciones con el desarrollo humano (SEN, 1993).

Con los procedimientos descritos, esta tesis intenta responder a la siguiente interrogante: ¿Cómo es la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar en Costa Rica, contemplando los principios y referenciales de la seguridad alimentaria y nutricional?

1.1 OBJETIVOS

Objetivo General

Analizar el enfoque sistémico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional aplicado a la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos de la agricultura familiar en la alimentación escolar.

Objetivos específicos

- a) Investigar el contexto en el que se desarrolla la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar, considerando las características del sistema alimentario, el marco normativo de la seguridad alimentaria y nutricional y la situación y trayectoria del Programa de Alimentación Escolar en Costa Rica.
- b) Investigar el principio de participación de los actores y sus relaciones durante la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar.
- c) Analizar el principio integrador e integral de la SAN en la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, para la alimentación escolar.
- d) Analizar la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar, abordando la forma en cómo se contemplaron los principios y referenciales del enfoque sistémico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

2 LA GOVERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: ASPECTOS TEÓRICO- METODOLÓGICOS

“A teoria sem a prática vira verbalismo, assim como a prática sem teoria, vira ativismo. No entanto, quando se une a prática com a teoria tem-se a práxis, a ação criadora e modificadora da realidade” (Paulo Freire, 1989, p. 67)

Para responder a los objetivos de esta investigación, este capítulo se divide en dos partes. En la primera se presentará el enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional desde una perspectiva de desarrollo humano.

Para eso será presentada desde la trayectoria histórica global hacia el contexto centroamericano, la construcción de la definición de SAN y su relación con la idea de desarrollo imperante. Posteriormente, se presentan los principios de la SAN que han sido considerados esenciales en sus estrategias, de acuerdo con diversos autores y referencias.

En la segunda parte del capítulo se presenta el referencial teórico y metodológico de Redes de Política Pública (RPP), que sustenta y ofrece una ruta para materializar el estudio de la gobernanza.

2.1 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: PERSPECTIVA HISTÓRICA GLOBAL

Las críticas a los sistemas alimentarios actuales, no solo se refieren a los problemas alimentario-nutricionales, sino además a la crisis global del medio ambiente. El llamado “progreso” como idea y aspiración del siglo XVIII y más adelante, el “desarrollo” como un proyecto del siglo XX (BRESSER, 2014), ha sido tratado desde un simple sinónimo de crecimiento del ingreso nacional, hasta concepciones más integrales como desarrollo humano, como desarrollo de capacidades y libertades de escogencia, o como desarrollo sostenible (KAGEYAMA, 2008).

Estas perspectivas teóricas y sus transformaciones a lo largo del tiempo, han sido fundamentales para comprender el rumbo del orden agroalimentario y sus tendencias. Tales cambios han sido la base para una construcción de reflexiones sobre la noción de lo que conocemos hoy como “Seguridad Alimentaria y Nutricional” (SAN). Así, la SAN se presenta como una estrategia orientadora que permite entender la complejidad que incluye la producción, el consumo y la nutrición humana. Sin embargo, para eso se requiere relacionarla

a un contexto que, desde una perspectiva histórica, demuestra la necesidad de su abordaje de forma sistémica.

Las discusiones en torno a lo que conocemos hoy por SAN, comenzaron a tener forma a inicios del siglo XX, después de la Primera Guerra Mundial y a partir del término de “Seguridad Alimentaria”. Surge principalmente en el contexto europeo, en donde los países sufrían directamente las consecuencias de los enfrentamientos, escenario en el que según Maluf, Menezes y Bleil (2000) se tornó claro que un país podía dominar al otro controlando su abastecimiento de alimentos. Según los autores, la alimentación sería de esa forma un arma poderosa, principalmente si era aplicada por una potencia en un país que no tuviera la capacidad de producir su propia y suficiente cantidad de alimentos (MALUF et al., 2000).

De esa forma, los países percibieron una fragilidad en la provisión de alimentos, la cual alcanzaba una importancia de seguridad nacional. Surgió así, la necesidad de mantener estoques estratégicos de alimentos, para que los países se volvieran más independientes y menos vulnerables en tiempos de guerra (CONTI, 2009). Esta situación fortaleció la idea de que la soberanía de un país, dependía de su capacidad de auto-suministro de alimentos (MALUF et al., 2000).

Según Reardon et al. (2007), después del periodo entre guerras (1914- 1945) el mundo se encontraba abierto a nuevas formas de organizar los alimentos y la agricultura (REARDON et al., 2007). El debilitamiento de los mercados después de la Depresión de 1929 y, problemas de salud humana por la desnutrición severa en grupos de población afectados por las guerras, generaron los primeros estudios sistémicos que vinculaban la pobreza con la nutrición (FRIEDMANN, 2005). A mediados del siglo XX, todas las vitaminas principales se habían aislado y sintetizado y diversos estudios probaron la base nutricional de las enfermedades graves de deficiencia. Sin embargo, la síntesis química de las vitaminas condujo rápidamente a que estrategias basadas en alimentos, fueran suplantadas por tratamiento con suplementos vitamínicos individuales. El enfoque en los nutrientes individuales y sus deficiencias coincidieron en una época en la que existía un temor generalizado por la escasez de alimentos (MOZAFFARIAN, 2018)

Al terminar la Segunda Guerra Mundial se crearon dos organismos internacionales para atender de manera conjunta los problemas ocasionados por la guerra, en materia de salud, incluyendo los de tipo alimentario. Así, para 1943 fue fundada la FAO (oficialmente constituida en 1945) durante la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Agricultura y Alimentación en Hot Springs (Estados Unidos). Como un acuerdo por crear una agencia multilateral encargada de los temas de alimentación y agricultura (FAO, 2016a).

Además se crea la organización Mundial de la Salud (OMS) en 1948 que, junto con la FAO, organizaron las conferencias mundiales en torno a los temas de la alimentación.

Durante ese periodo, la Seguridad Alimentaria fue tratada de forma hegemónica, como una situación que resultaba de la insuficiente disponibilidad de alimentos, siendo promovidas iniciativas de asistencia alimentaria, que utilizaban excedentes de producción de los países ricos (FRIEDMANN, 2005). En ese momento el mensaje de salud estaba relacionado con el apoyo a la producción agrícola, la cual aumentaría la oferta, generando un costo menor de alimentos que anteriormente no se encontraban disponibles. De este modo, eran las políticas alimentarias de tipo productivista las que intentaban dar cuenta del tema del hambre (LANG, et al., 2009).

En 1948 fue proclamada la Declaración Universal de los Derecho Humanos, dando inicio a la interrelación entre la SAN y el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) que comenzó a plantearse, a partir del entendimiento de lo que sería la constitución de los derechos humanos (ALBUQUERQUE, 2009). Esta fue una especie de respuesta a la necesidad de la humanidad por adoptar nuevas bases y relaciones, pautadas en la promoción de la justicia y de la paz (CONTI, 2009). Sin embargo, la expresión “Derecho Humano a la Alimentación Adecuada” tiene su origen al momento de creación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1966.

Aunque no forma parte de un derecho internacional vinculante (es decir, de aplicación obligatoria), la aceptación del DHAA por países de todo el mundo, ha adquirido un gran peso moral. Las Naciones Unidas han aprobado tratados que obligan jurídicamente a los Estados, a garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos (ONU, 2013). En ese sentido, el PIDESC, representaba la propuesta de la Declaración⁵ para hacer efectivos los derechos, estableciendo la necesidad de inclusión de aspectos sociales, económicos, civiles y políticos esenciales y vinculados a las libertades fundamentales y a la dignidad humana (ALBUQUERQUE, 2009). En el artículo 11, del PIDESC se establece que:

[...] el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación [...]. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho [...]. Reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre [...] (ONU, 1966).

⁵ El derecho a la alimentación está originalmente previsto en el art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948: “[...] toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure [...]”, entre otros, “[...] la alimentación, [...] la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (ONU, 1966)

De forma que el PIDESC representa un instrumento que trataría de manera más detallada y clara el tema del DHAA, e incidiendo fuertemente en la comprensión de la Seguridad Alimentaria que estaba y está, en construcción y disputa (CONTI, 2009; ARAUJO, 2017).

Para el caso de Costa Rica, el DHAA se encuentra incluido de forma implícita en el marco de los derechos más amplios. Así, en la Constitución Política de 1949 se señala en el artículo 21 titulado “Derechos y Garantías Individuales” que “la vida humana es inviolable”; además del artículo 50 titulado “Derechos y Garantías Sociales” que establece: “El Estado de Costa Rica procurará el mayor bienestar para todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado.” (COSTA RICA, 1949). Sin embargo, existe un debate que aboga sobre la inclusión del DHAA de forma explícita en la Constitución Nacional.

Para 1974 los representantes de los gobiernos participaron de la I Conferencia Mundial de Seguridad Alimentaria, promovida por la FAO, en la cual se examinó el problema mundial de la producción y el consumo de alimentos. Los debates conducían hacia una primera definición de Seguridad Alimentaria (SA), retomando el énfasis de la producción agrícola para aumentar la disponibilidad de alimentos en el nivel global y nacional. Así, de acuerdo al compromiso internacional sobre Seguridad Alimentaria Mundial, fue establecido: “Asegurar en todo momento la disponibilidad de suficientes suministros mundiales de alimentos, para sustentar la expansión del consumo y compensar eventuales fluctuaciones en la producción y en los precios” (ICM/FAO, 1974).

La idea de Seguridad Alimentaria estaba casi que exclusivamente ligada al tema de la producción agrícola (MALUF et al., 2000) y el enfoque se orientaba al producto, pero no al ser humano, dejando de lado el tema del DHAA (ABRANDH, 2013). El haber acentuado esa importancia, fortaleció el argumento de la industria química en defensa de la Revolución Verde que inició en los años 60, para el caso de América Latina. La Revolución Verde, consistió en una transferencia de conocimiento y tecnología agrícola de los países llamados desarrollados a los países llamados en desarrollo, para mejorar la producción de alimentos y reducir los problemas de hambruna, aprovechando los rendimientos de monocultivos (PATEL, 2013). Por lo tanto, su consolidación estuvo bajo el fundamento de utilizar semillas de alto rendimiento, fertilizantes, pesticidas, irrigación y mecanización, asociada al uso de nuevas variedades genéticas altamente dependientes de insumos químicos (ALTIERI; NICHOLLS, 2012; ABRANDH, 2013).

Se buscaba convencer a todos de que el flagelo del hambre y la desnutrición en el mundo, irían a desaparecer con el aumento significativo de la producción agrícola. No obstante, los problemas de desnutrición y hambre no desaparecieron. Las leyes que tenían que ver con alimentos eran inadecuadas, los sistemas de producción carecían de controles y fueron identificadas negativas consecuencias ambientales, económicas y sociales (reducción de la biodiversidad, menos resistencia a plagas, éxodo rural y contaminación del suelo y de los alimentos con agrotóxicos) (MALUF et al., 2000; LANG et al., 2009; ABRANDH, 2013).

Para ese momento, Estados Unidos reafirmaba su hegemonía y consolidaba el modelo agroindustrial, como modelo de desarrollo. De acuerdo con Friedmann (2005) las repercusiones de esa hegemonía, para el caso de América Latina, se dieron con la llegada de la Revolución Verde y la consecuente dependencia de insumos químicos. Para Mc Michael (2016, p. 72) fue un periodo en donde los Estados regían a los mercados.

Ante la degradación ambiental promovida por la Revolución Verde, en la década de los 70, tuvo lugar un renovado interés por el conocimiento ecológico y por las estrategias de las culturas rurales tradicionales (LA VIA CAMPESINA et al., 2013). De esta forma, la Agroecología evolucionó desde una perspectiva dialéctica con los acontecimientos que sucedían (MACHADO; MACHADO, 2014). Para algunos autores, ésta emergió como una disciplina para estudiar, proyectar y manejar los agro ecosistemas (ALTIERI, 2012), como un enfoque científico que reúne varios campos del conocimiento (CAPORAL; COSTABEBER, 2002) y como una forma de aplicar los principios y conceptos de la Ecología, en el manejo y diseño de agro ecosistemas sostenibles (GLIESSMAN, 2000).

Para mediados de los 80, el foco de la disponibilidad en el tema de la Seguridad Alimentaria comenzó a cambiar. Los aportes de Amartya Sen sobre la teoría de las titularidades del alimento (SEN, 1981), explicaron que en la mayoría de casos de hambrunas, no resultaba de personas que habían sido privadas de lo que tenían derecho, sino de personas que no tenían derecho a los medios adecuados de supervivencia. Los estudios de A. Sen centraron el énfasis de la Seguridad Alimentaria en el consumo y el derecho, introduciendo la dimensión de “acceso a los alimentos” en el debate (BIANCHI ; SZPAK, 2014).

Las contribuciones de Sen, también permitieron colocar la atención del tema de la Seguridad Alimentaria; en el ámbito familiar (SAF), al dejar de centrarse en la disponibilidad de alimentos y la Seguridad Alimentaria Nacional (SUTCLIFFE, 1996). Como resume Pérez (PEREZ, 1996, p. 248) en algunos de los enunciados de A. Sen, se hace énfasis en la familia, como sigue:

- a) El hambre no es un problema de oferta de alimentos en el mercado, sino de demanda de los mismos. Su causa no es una falta de suministros, sino una falta de acceso a ellos por las familias pobres que carecen de las titularidades necesarias.
- b) Los datos globales y per cápita en escala nacional o global (de consumo, poder adquisitivo, etc), no reflejan la realidad del hambre, pues ocultan fuertes disparidades entre las familias.

En cuanto a los avances de la idea de desarrollo en que se dirigían las discusiones de esa época, en 1987 se produjo el Informe “Nuestro Futuro Común”, conocido como Informe de Brundtland y en el que fue utilizado el término de desarrollo sostenible por primera vez. Según VIGOLO et al. (2016), a pesar de mantenerse el mismo enfoque neoliberal y la perpetuación de un modelo de desarrollo económico dominante, este documento pasó a ser responsable por la consolidación de la matriz discursiva en torno al tema de desarrollo sostenible. Por tanto, el Informe fue una base para las discusiones de la Conferencia de Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo, Eco-92 en 1992. Así al indicar que: “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”; varios países acordaron promover un modelo de desarrollo, capaz de agregar tanto componentes económicos, como ambientales y sociales.

Durante la década de los años 90, existieron acuerdos que permitieron dejar en evidencia la gravedad de los problemas de subnutrición en los países en desarrollo, y contemplar la dimensión Nutricional de la Seguridad Alimentaria. En 1992, la FAO y la Organización Mundial de la Salud (OMS), convocaron a la primera conferencia mundial dedicada exclusivamente a abordar los problemas nutricionales a nivel mundial, en la Conferencia Internacional sobre Nutrición (CIN). En ésta se reafirmó el compromiso por mejorar la nutrición:

El hambre y la malnutrición son inaceptables en un mundo que posee a la vez los conocimientos y los recursos necesarios para acabar con esta catástrofe humana. Reconocemos que mundialmente hay alimentos suficientes para todos y...nos comprometemos a actuar solidariamente para lograr que la liberación del hambre llegue a ser una realidad (FAO, 1990).

Para el caso de los países Centroamericanos, en 1994 el Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP)⁶, definió la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), reconociendo la necesidad de abordar los pilares de disponibilidad, acceso, consumo y

⁶ Instancia parte de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y considerado como ente rector en este campo en los países de la Región Centroamericana pertenecientes al Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

utilización biológica de los alimentos. De esta forma, se reconoció también la importancia de la Seguridad Nutricional (pilares de consumo y utilización biológica), siendo una concepción utilizada en las políticas relacionadas con la SAN de los países Centroamericanos. Para el caso de Costa Rica, tal definición constituye la noción base en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (2011-2021), en la cual se entiende a la SAN como:

El estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, de acceso a los alimentos que necesitan, en cantidad y calidad para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar que coadyuve al desarrollo humano (INCAP, 1994)⁷.

Durante la Cumbre Mundial sobre Alimentación celebrada en 1996, se pretendía renovar el compromiso mundial a favor de la lucha contra el hambre. Ésta fue considerada un hito en la historia de la Seguridad Alimentaria, al adoptarse una nueva definición a nivel global, considerada como uno de los importantes logros de la cumbre (BIANCHI; SZPAK, 2014):

Existe seguridad alimentaria cuando las personas tienen, en todo momento, acceso físico y económico a alimentos seguros, nutritivos y suficientes para satisfacer sus necesidades dietéticas y preferencias alimentarias, a fin de llevar una vida activa y sana (FAO, 1996, p. 40).

La nueva definición reconoció un enfoque multidisciplinario (BIANCHI; SZPAK, 2014), que incluyó los pilares de disponibilidad, acceso, utilización y estabilidad de los alimentos; así como aspectos físicos, sociales y económicos relacionados con el acceso a los alimentos. Además, permitió pasar de las políticas que habían sido creadas para estabilizar el suministro alimentario y que actuaban principalmente sobre la producción, el comercio y el almacenamiento de alimentos (SUTCLIFF, 1996) hacia preocupaciones de corte asistencial, por medio de medidas redistributivas para los grupos de población más pobres.

De la hegemonía por parte de los Estados Unidos, bajo el modelo agroindustrial como modelo de desarrollo, se pasó a una hegemonía de tipo corporativa (FRIEDMANN, 2005; McMICHAEL, 2016)⁸. Ésta fue caracterizada por el surgimiento de cadenas de abastecimiento alimentario (BURSCH et al., 2009) que implicó un dominio del sector minorista por parte de grandes cadenas de supermercados que pertenecen a pocas empresas (FRIEDMANN, 2005; HEFFNAN, 2000). En donde tanto consumidores como agricultores

⁷ Resolución 38, XV Cumbre de Presidentes, Guácimo, Costa Rica, 1994

⁸ Para Friedmann este periodo inició en 1973 y para Mc Michael en 1980.

perdieron autonomía, cediendo lugar a su subordinación dentro de un complejo agroalimentario dominado por el capital industrial y financiero (HEFFNAN, 2000; FRIEDMANN, 2005).

Para Nestle (2013), este periodo representa un momento en el que la industria de alimentos comenzó a jugar un papel importante en la situación alimentaria y nutricional, pues compite para poder comercializar sus productos independientemente de su efecto sobre el estado nutricional, de la población. Además, las directrices internacionales sobre el tema nutricional estaban enfocados en los nutrientes, creando una proliferación de productos alimenticios procesados por parte de la industria y una expansión de las tecnologías enfocadas en los nutrientes (MOZAFFARIAN, 2018, p. 3).

Frente a las multinacionales de la agricultura y la alimentación, su control sobre la alimentación y las políticas neoliberales que las secundan, nació como respuesta la Soberanía Alimentaria (LA VIA CAMPESINA et al., 2013). Lanzada por la Vía Campesina en el año de 1996, como una alternativa a las políticas neoliberales, la definición de Soberanía Alimentaria ha fundamentado sus principios bajo la Declaración de Nyéléni, Selingué, Mali en el año 2007, que propone como soberanía alimentaria: el derecho de las naciones para definir su propia alimentación y agricultura y, donde uno de sus fundamentos es la defensa por la equidad e igualdad de género en todas las políticas y prácticas relacionadas con la producción de alimentos.

Más que un concepto, la Soberanía Alimentaria es un principio que orienta las acciones para garantizar la Seguridad Alimentaria y Nutricional (COELHO-DE-SOUZA et al., 2018). Ésta cuestiona los discursos en donde la Seguridad Alimentaria, al mismo tiempo que propaga el DHAA, silencia quién produce, cómo se produce y dónde es producido el alimento (MARTINEZ-TORRES; ROSSET, 2014). De esta forma, en la década de los años 90, movimientos sociales rurales organizados, tales como la Vía Campesina, el Movimiento de Trabajadores Rurales Sin Tierra (MST) y otros, adoptaron masivamente la agroecología como una bandera tecnológica de su enfoque para lograr la Soberanía Alimentaria (ALTIERI; NICHOLLS, 2012). La contribución de la agricultura campesina a la seguridad alimentaria en medio de escenarios de cambio climático, crisis económica y energética, conllevó en las últimas dos décadas, a un renovado interés por parte de la comunidad científica sobre los conceptos de soberanía alimentaria y agroecología (ALTIERI; NICHOLLS, 2012).

Los discursos de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación: “Cinco años después”, celebrada en el año 2001, apuntaban a la necesidad de una gobernanza eficaz, reafirmaba la importancia de incluir el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), como parte

de la legislación nacional de los países y consideraba el abordaje en los diferentes niveles de la sociedad. La definición hacía referencia a la Seguridad Alimentaria como sigue:

Seguridad Alimentaria, a nivel de individuo, hogar, nación y global, se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana” (FAO, 2001).

Con la llegada del siglo XXI y un proceso acelerado de globalización de los riesgos, los países con menor capital económico enfrentan tanto los problemas de pobreza y desnutrición, como un incremento de las enfermedades no transmisibles relacionadas con la obesidad, las enfermedades cardiovasculares y la diabetes, entre otras (ALMAGUER et al., 2007). Este problema es característico en América Latina, en donde existe una transición nutricional marcada por la doble carga de malnutrición; es decir, la coexistencia de la desnutrición y del sobre peso y obesidad.

En la actualidad, en contraste con los estudios de nutrientes individuales, diversos estudios proporcionan evidencias más consistentes sobre la influencia de los patrones alimentarios en la salud. Se ha extendido el reconocimiento de la relevancia de los patrones alimentarios, las dietas que enfatizan en alimentos mínimamente procesados; así como en aspectos que sugieren cambios necesarios en la calidad de la dieta (MOZAFFARIAN, 2018). La dimensión nutricional como parte de la SAN, ha tenido discusiones tímidas por parte de la OMS y de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y del resto de la Organización de Naciones Unidas y, en algunos casos, ha sido un tema de segundo plano o ausente en el debate.

En el 2005 durante la Declaración de Giessen fue propuesta la tridimensionalidad del concepto de la “Nueva Ciencia de la Nutrición”, ésta con el fin de dar una definición más amplia que incluya dimensiones adicionales y principios relevantes para enfrentar los desafíos y oportunidades que enfrenta el siglo XXI (BEAUMAN et al., 2005). De esta forma, la ciencia biológica de la nutrición concebida originalmente, se consideró como una de las tres dimensiones en la ciencia de la nutrición, junto con la dimensión social y ambiental. Según Beauman et al. (2005) con esto, la ciencia de la nutrición establece interacciones necesarias entre dichas dimensiones para incorporar entendimiento que ayuden a comprender los sistemas alimentarios.

Recientemente se han establecido instancias de diálogo que coinciden en que se requiere un cambio profundo para fortalecer, preservar y recuperar sistemas alimentarios que

garanticen sostenibilidad y capacidad de proveer una alimentación nutritiva (FAO/OPS/OMS, 2017). Este es el caso de la Segunda Conferencia de Nutrición (CIN2) celebrada en el 2014 y donde fue aprobada la Declaración de Roma sobre Nutrición, cuyo Marco de Acción compromete a sus países miembros a:

Promover sistemas alimentarios sostenibles mediante la formulación de políticas coherentes, desde la producción hasta el consumo, y en los sectores pertinentes para proporcionar acceso durante todo el año a alimentos que satisfagan las necesidades nutricionales de las personas y promover una alimentación saludable, diversificada e inocua (FAO/OPS/OMS, 2017, p. 2).

Posteriormente en el 2015 se aprueba la Agenda 2030 de Naciones Unidas en la Cumbre de Desarrollo Sostenible (ODS), con el fin de instar a los países a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta (ONU, 2018). Con el fin de apoyar la consecución de los ODS que buscan garantizar la seguridad alimentaria y promover la agricultura sostenible, la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), aprobó el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025. El Plan busca sustentar cuatro pilares principales para fortalecer las dimensiones de seguridad alimentaria y nutricional (disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización biológica), por medio de la generación de lineamientos normativos en los países y bajo un enfoque multisectorial (FAO/OPS/OMS, 2017).

Con base en la Declaración de Roma, en el 2016 la Asamblea General de las Naciones Unidas, proclamó la Década de Acción en Nutrición (2016- 2025), haciendo un llamado para intensificar acciones para acabar con el hambre y erradicar la desnutrición en todo el mundo, además de asegurar el acceso universal a las dietas más saludables y sostenibles para todas las personas. Esta resolución coloca a la nutrición en el centro del desarrollo sostenible y su reconocimiento para cumplir en su totalidad con la Agenda 2030 (UNSCN, 2016). Sin embargo, hasta el momento los discursos no han colocado a la nutrición en un primer plano, y las discusiones parecen ausentes desde la vía que incluye instancias vinculadas con la agricultura.

2.1.1 Programas de Alimentación Escolar y el Abastecimiento alimentario: Punto de encuentro entre la Seguridad Alimentaria y Nutricional y el desarrollo sostenible

El siglo XXI propone una serie de desafíos ante los acontecimientos como la volatilidad de los precios, la alta productividad, la disponibilidad de cereales, el agotamiento

de recursos pesqueros y del agua, las preocupaciones nutricionales, el cambio climático, el aumento de los precios del petróleo, la inseguridad alimentaria y nutricional, la urbanización y la biodiversidad, entre otros (LANG et al., 2009). Según Kneafsey et al. (2008), existe un reconocimiento creciente de que los valores que sustentan los acuerdos de suministro de alimentos contemporáneos necesitan un escrutinio crítico, relacionado con la valoración de los alimentos, su producción, distribución y consumo. De acuerdo con algunos autores, esta necesidad se debe principalmente, porque el lugar en donde son producidos los alimentos y donde se da el abastecimiento de los mismos, es cada vez más desconectado (distanciado) del lugar en donde son adquiridos por parte del consumidor (WISKERKE, 2010).

Esta situación sugiere un compromiso por parte de los países para desarrollar su propia legislación en el tema de SAN y avanzar en la gobernanza para desarrollar estrategias efectivas que permitan la creación de sistemas alimentarios sostenibles. Las reflexiones en torno al abastecimiento alimentario implican una reaproximación y reconocimiento de que existe una ruptura y desconexión en la cadena alimentaria (PEREZ-CASSARINO et al., 2018).

La relación entre productores y consumidores, y la de éstos con los lugares donde han sido producidos los alimentos son aspectos, que para algunos autores, representan un reflejo de una transición en el paradigma alimentario que se ha dado en las últimas décadas (RENTING, MARSDEN; BANKS, 2003). De acuerdo con estos argumentos, los autores indican que se trata de una reemergencia por la importancia del alimento local, que se acompaña de políticas específicas recientes en diversos países, con la intención de valorar los sistemas de abastecimiento de alimentos locales. Esa valoración enfatiza en el componente social de la acción económica y de la construcción de nuevos mercados, sin incurrir en el error de análisis simplistas que solamente tomen en cuenta aspectos estrictamente económicos (PEREZ-CASSARINO et al., 2018).

Según Mc Michael (2016), es posible cuestionarse sobre la idea de estar frente a un pos-régimen alimentario, indicando que la hegemonía corporativa ha girado en torno de la tensión entre el modelo de exportación de agro alimentos (“agricultura sin agricultores”: frase de Vía Campesina) y el tema de orientación hacia mercados locales. De acuerdo con el autor:

Esa tensión central entre “alimento de procedencia desconocida” y “alimento de procedencia conocida” presupone una redundancia del régimen alimentario - en la medida en que se prevé la relocalización de sistemas alimentarios como la solución, no solamente para una tensión de régimen alimentario, sino para una cuestión de sobrevivencia socio ecológica en una era pos-industrial-agrícola (MCMICHAEL, 2016, p. 34-35).

Aun cuando los alimentos han sido acusados como una de las principales causas de la crisis ambiental, éstos se han venido convirtiendo en parte de la solución. Para Morgan y Sonnino (2008), la contribución de los alimentos al desarrollo sostenible está intrínsecamente vinculada con la implementación de estrategias de re-localización; es decir, estrategias que relacionen la producción local de alimentos para el consumo local. Los autores indican que la propuesta se ha asociado al consumo sostenible como herramienta clave para enfrentar los desafíos de los patrones de consumo que predominan en la actualidad (MORGAN; SONNINO, 2008) y constituye una alternativa hacia sistemas alimentarios sostenibles.

En ese sentido, los programas se vuelven un potencial transformador significativo en términos de sostenibilidad, al estar sumergidos en dos grandes debates que reevalúan los objetivos de la alimentación escolar. El primero de ellos es el debate de desarrollo sostenible y la “nueva ecuación alimentaria”, alineándose con la emergencia de un régimen alimentario alternativo. El segundo debate se relaciona con el papel predominante que tiene el Estado para conseguir alcanzar ese nuevo régimen alimentario (APARECIDA; SCHNEIDER; VERARDI, 2015) y que tienen que ver con las compras públicas y el abastecimiento alimentario público. Este tema que incluye la acción del Estado, ha sido llamado por algunos autores como “Estado Verde” o democracia ecológica (MORGAN, 2006; SONNINO et al., 2016), en donde la alimentación escolar ha sido considerada como un punto de encuentro entre la alimentación pública y el desarrollo sostenible.

De acuerdo con Sonnino, Bassinello y Lozano (2016), los programas de alimentación escolar representan un tema “viejo y nuevo” en el que sus valores y decisiones políticas, varían significativamente sus objetivos, dependiendo del contexto y de los problemas a los que se dirigen. En la actualidad diversas experiencias buscan establecer relaciones entre la alimentación escolar y el abastecimiento de alimentos que favorezcan a agricultores locales. Entre esas experiencias está el caso del movimiento “*Farms to School*” del *United States Department of Agriculture*, ejecutado por medio del *Food and Nutrition System* de los Estado Unidos (NATIONAL FARM TO SCHOOL NETWORK, 2016). También el caso de *Powy Public Procurement Partnership* en Reino Unido, basado en el establecimiento de alimentos locales orgánicos en las escuelas y hospitales (POWY PUBLIC PROCUREMENT PARTNERSHIP, 2002).

En América Latina y para el caso de Costa Rica, la experiencia del *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE) de Brasil ha marcado la pauta para motivar a que otros países desarrollen o rediseñen sus programas. El interés nacional se caracterizó por una

mayor atención a la problemática que implica la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. En el caso de Costa Rica, esta situación puso especial atención hacia dos programas: el Programa de Abastecimiento Institucional y el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA), cuyas líneas de acción fueron incluidas en prácticas de diversos actores, proponiendo nuevos valores y desafíos de gobernanza de la SAN, desde el contexto de la sostenibilidad.

2.1.2 El enfoque sistémico y los principios de la Seguridad Alimentaria y Nutricional para el abordaje de estrategias

No existe una metodología específica para el análisis de estrategias o acciones políticas con enfoque sistémico de SAN. La construcción aún no acabada de su definición como tal y, el estar ligada a referenciales inseparables como el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), la Soberanía Alimentaria y la promoción del Desarrollo (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006), la hacen una noción de naturaleza compleja. Según Maluf y Reis (2013), la SAN se convirtió en una de las estrategias privilegiadas bajo la óptica del Derecho Humano a la Alimentación (DHA), deparándose con asuntos relacionados con la soberanía alimentaria, porque debe ser derecho de los pueblos el decidir sobre su alimentación.

Debido a esa complejidad, el enfoque sistémico por medio de las teorías de sistemas, permite un acercamiento para el análisis. La Teoría General de Sistemas fue desarrollada por K. L. Von Bertalanffy, ésta busca producir formulaciones conceptuales que puedan crear condiciones de aplicación a la realidad, desde una teoría interdisciplinar que puede ser utilizada por varios campos del conocimiento. Esto se debe a que los principios de la Teoría General de Sistemas pueden ser aplicados a todas las ciencias que tienen relación con los sistemas (BERTALANFFY, 1950). De esta forma, como nuevo paradigma ha recibido varias denominaciones: paradigma sistémico, pensamiento sistémico, paradigma de la complejidad, paradigma cuántico, pensamiento holístico y otros (VASCONCELLOS, 2014).

El enfoque sistémico ha sido apreciado por su habilidad única de representar el mundo real, aceptando la complejidad, la no linealidad y la retroalimentación inherentes de los sistemas sociales y físicos (FORRESTER, 1992). De acuerdo con Capra (2002) el patrón en red, es uno de los patrones de organización más básico de todos los sistemas. Según el autor, la aplicación de la comprensión sistémica de la vida al dominio social, se identifica con la aplicación de nuestro conocimiento sobre los principios básicos (retroalimentación,

interacción o sinergia) de la organización de la vida, a la red social. Por su parte, las redes sociales, son redes de comunicación que incluyen un lenguaje simbólico, límites culturales, relaciones de poder, entre otros. Por esta razón, para comprender las estructuras de esas redes, se debe complementar el análisis con las ideas complementarias de la teoría social y otras disciplinas (CAPRA, 2002). Para eso, en el siguiente capítulo se profundiza en el análisis de redes, que se adapta a los fines de esta investigación, al buscar comprender la gobernanza del enfoque sistémico de la SAN.

El entendimiento de la constitución de la red social, está relacionado con la concepción de una problemática específica a tratar, lo que permitiría estudiar la noción de sistema determinado por el problema (VASCONCELLOS, 2014). La experiencia relacionada al problema, mantiene unidos los elementos de ese sistema y así, la red sería formada por todos aquellos individuos que tienen relación con el problema (AUN, 1999). De acuerdo con Sterman (2000), los problemas de desarrollo son frecuentemente percibidos como condiciones existentes que deben aliviarse, en ese sentido la SAN no es la excepción. Sin embargo, el autor indica que en el enfoque sistémico, un problema debe definirse como una tendencia de comportamiento interno que se encuentra en un sistema, y no como una condición que surge instantáneamente (STERMAN, 2000).

Para Maluf (2009, p. 143), las experiencias brasileiras resultantes del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SISAN) permiten constatar las contribuciones del enfoque sistémico para dar cuenta de la complejidad que el tema alimentario suscita, inclusive en la implementación de acciones integradas. Autores como Burlandy et al. (2006) utilizan el enfoque sistémico en el abordaje de la SAN con vistas a identificar dinámicas sistémicas presentes en las dimensiones de la producción y del consumo de alimentos, así como en las acciones del área de la salud y de la nutrición.

Por su parte, Pérez y Razz (2009) utilizan el enfoque sistémico para abordar la problemática agrícola, con el fin de dar una respuesta al enfoque tradicional sectorial que limita el estudio de la seguridad agroalimentaria. En su estudio el enfoque sistémico permitió comprender que existen elementos íntimamente relacionados entre sí: el abastecimiento alimentario, la accesibilidad a los alimentos, la satisfacción de las necesidades, las políticas sectoriales agrícolas y las políticas macroeconómicas (PÉREZ y RAZZ, 2009).

Maluf (2009, p. 145) indica que la emergencia del enfoque sistémico de la SAN, está ligado a la percepción de que hay un conjunto importante de problemas que no pueden ser entendidos y resueltos aisladamente, por estar interrelacionados y ser interdependientes. Al considerar la complejidad y la diversidad de las políticas públicas de SAN, la experiencia del

SISAN en Brasil, reafirmó la importancia de un abordaje sistémico que permitió mayor racionalidad, visión integrada de los problemas de la población, efectividad en el uso de recursos en la medida en que evita la superposición de programas y facilita la convergencia de las acciones de diferentes sectores (LEÃO; MALUF, 2012). Situaciones que lograron marcar una referencia de avances en la Región Latinoamericana, y que según Burlandy et al. (2006) tienen que ver con la existencia de cierta apropiación de la perspectiva sistémica, por parte de los actores gubernamentales y no gubernamentales (BURLANDY et al., 2006).

Las diversas definiciones sobre la SAN, están acompañadas de la existencia de diferentes abordajes analíticos que contribuyen con su estudio. Como parte de esa producción de conocimientos, existen principios que caracterizan las estrategias o acciones de SAN, las cuales proporcionan una guía para el análisis de su proceso de gobernanza. Estos principios han sido reportados en la literatura y han formado parte de experiencias en la práctica que orientan hacia la efectividad de las acciones. A la vez, permiten realizar un estudio contemplando el enfoque sistémico y con ello, desafíos de gobernanza.

a) Principio de Participación e Intersectorialidad

La participación y relaciones que se establecen entre las personas, ya sea representantes de las comunidades, de instancias gubernamentales, autoridades políticas o municipales y organizaciones no gubernamentales entre otros, han demostrado que es posible encontrar soluciones a problemas muy complejos teniendo excelentes resultados (INCAP/OPS, 2003). Esto sucede porque al participar se favorece la permanencia de las estrategias a lo largo del tiempo, permitiendo identificar con mayor certeza las necesidades reales de la población, sobre todo al ser estimulados los espacios de diálogo y debate para conocer las demandas sociales en conjunto con las demandas políticas.

La SAN implica que el análisis de las políticas alimentarias sea abordado de forma intersectorial, pues se trata de un proceso dinámico, de un conjunto de instituciones, especialistas, organizaciones, investigadores de gobierno, empresa y sociedad civil; en el nivel local, nacional, regional e internacional, en donde el Estado tiene un considerable rol político (LANG et al. 2009). Algunas experiencias como la construcción y desarrollo del Plan de Mejoramiento Alimentario y Nutricional de Antioquia (MANA) en Colombia o el *Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional* (CONSEA) en Brasil, fomentan la participación de los actores para la toma de decisiones en relación con la SAN, con el fin de fortalecer la gobernanza para trascender hacia políticas públicas efectivas.

Diversos autores relacionan la participación con los procesos de gobernanza; según Cervato-Mancuso et al. (2015), a través de la participación se hace efectiva la democracia, al

promover la inclusión de los sujetos en los debates, formulaciones y fiscalización de las políticas en SAN. Para los autores, la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza, fortalece el accionar del Estado (MILANÉS, 2015) y es un criterio esencial de la gobernanza (REVESZ, 2006).

A parte de la responsabilidad de las autoridades públicas, la gobernanza implica la participación de un gran número de actores a lo largo de la cadena de producción, distribución y consumo de alimentos (TODT; PLAZA, 2005). Según Rocha (2009) la gobernanza engloba pero también trasciende al sector público (gobierno) que se extiende de la acción pública y de la responsabilidad con la sociedad civil. Así, actores gubernamentales, académicos, de la sociedad civil y de la cooperación internacional participan de diversas formas y desde diferentes niveles (local, regional, nacional e internacional).

En el contexto de las políticas públicas de SAN es común encontrar el discurso optimista acerca del principio de participación social como elemento vital para dar cuenta del enfoque. Sin embargo, eso no implica que se tomen en cuenta mecanismos para asegurar esa participación y por el contrario, puede ser más común encontrarse con la precariedad de condiciones para hacerla efectiva.

La participación multinivel es un aspecto asociado a la implementación de estrategias en SAN, programas de este tipo están basados en las relaciones entre pequeños productores, consumidores y actores interesados en la formulación de políticas (SONINO et al., 2014). De acuerdo con el autor, programas como el *Programa de Adquisição de Alimentos* (PAA) de Brasil, que ha llegado a coordinar esfuerzos entre los gestores de políticas públicas, líderes de organizaciones de movimientos sociales y líderes de organizaciones económicas de agricultura familiar, entre otros (CAMPOS; BIANCHINI, 2013) y el *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE), se han destacados por sus avances en cuanto a modelos de gobernanza participativa (SONINO et al., 2014).

En Centroamérica las estrategias de promoción de la SAN propuestas por el sector salud, instan al requisito de participación de todas las fuerzas vivas de la sociedad centroamericana, y la concertación del sector público, sector privado y sociedad civil. La finalidad de estas acciones esperan que la SAN se convierta en una estrategia y una política tendiente al logro del desarrollo humano sostenible (INCAP/OPS, 2004, p. 28). Por su parte, autores como Goodman et al. (2012) centran el abordaje de sus estudios sobre políticas de alimentación, en el repensar del mundo social. Los autores indican sobre la importancia de articular la política alimentaria en dirección a una comprensión del mundo como proceso

relacional que admite que la visión nunca es perfecta, pero siempre puede ser mejorada en relación con los otros, especialmente cuando es informado por una visión abierta y reflexiva.

b) Principio: Integrador

Aunque la noción de la SAN es compleja y su definición aún se considera en construcción, ya es bastante distinta de la concepción restringida a la temática del hambre, de la escasez productiva y del acceso a la alimentación, o como una discusión que sólo incluye consumo, estado nutricional o alimento seguro (TRICHES, 2015). En el contexto Centroamericano la teoría y la práctica de la SAN, han evolucionado significativamente durante las últimas décadas y, aunque originalmente el concepto se limitaba a aspectos de disponibilidad y acceso alimentario, ahora se reconoce la trascendencia de aspectos culturales, hábitos alimentarios y la condición de salud que ha dado lugar a la ampliación de los pilares de la SAN.

De acuerdo con la definición del INCAP, se identifican cinco pilares clave que se incluyen como componentes estratégicos de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012- 2032, éstos son la disponibilidad, el acceso, el consumo, la utilización biológica y la estabilidad de los alimentos (INCAP/ SICA/ COMISCA/ SISCA/ CAC, 2012). Dentro de ese marco de acción, en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Costa Rica, se han considerado dichos pilares, a excepción de la estabilidad de alimentos, que es considerado transversal, e incorporado el ámbito de fortalecimiento institucional (COSTA RICA, 2011).

El principio integrador, al contemplar la interrelación entre los pilares, permite analizar los sistemas alimentarios como un todo, proyectando su capacidad para promover la SAN. Según Delgado (2001), la íntima relación de dependencia existente en la cadena agroalimentaria, desde la disponibilidad, accesibilidad, consumo y hasta la utilización biológica de los alimentos, hace que todos estos pilares sean necesarios. El autor indica que aisladamente, éstos no serían suficientes para garantizar la adecuada nutrición de los individuos y de las poblaciones, siendo pilares básicos de la SAN (DELGADO, 2001).

Existen diversos determinantes de cada uno de los pilares que han sido considerados como influyentes en la SAN de la población. Debido a la interrelación entre los pilares, los determinantes pueden ser contemplados en uno o más de éstos.

En el siguiente cuadro se presenta un resumen elaborado y adaptado por la autora, en donde se incluyen diversos determinantes que han sido definidos en el contexto nacional para cada uno de los pilares. Cabe mencionar que éstos son dependientes del contexto y aunque permiten una base para el análisis, cada estrategia es determinada por situaciones particulares

en las que intervienen los actores. Sin embargo, las orientaciones que permite el siguiente cuadro, fueron fundamentales para el análisis del principio integrador que se contempla como parte del capítulo 5.

Cuadro 1 – Determinantes de los pilares de la SAN referentes a la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos

(continúa)

Pilar	Determinantes
<p>Disponibilidad: Se refiere a la cantidad, variedad y calidad de los alimentos que la población tiene disponibles para su consumo a escala local, regional o nacional.</p>	<p>Producción de alimentos (local, nacional e internacional), producción de alimentos disponibles para autoconsumo y comercialización, acceso a tierras cultivables, políticas de acceso a insumos (semillas, fertilizantes, capacitación), métodos de almacenamiento, infraestructura (vial, para la producción y el almacenamiento), sistemas de comercialización, existencia y acceso a mercados, cambio climático y fenómenos naturales, utilización de recursos naturales, acceso al agua, relaciones comerciales, alternativas de producción (agricultura familiar y agroindustria), transferencia y facilidades de tecnología y crédito para la producción. Mano de obra (costo en Costa Rica, migraciones, condiciones laborales), investigación, organizaciones de los productores, prácticas agrícolas, propiedad de las semillas, agrobiodiversidad, destino de la producción, desperdicio de alimentos, manejo pos cosecha, lactancia materna. Externalidades (industria alimentaria, ayuda alimentaria, dependencia alimentaria). Valor agregado a los alimentos.</p>
<p>Acceso: La capacidad de la población para adquirir los alimentos (comprar o producir) suficientes y variados para cubrir sus necesidades nutricionales.</p>	<p>Disponibilidad de los alimentos precio de los alimentos, autoconsumo de alimentos como un ingreso, poder adquisitivo, distribución de la riqueza, salarios mínimos, ingresos familiares (existencia, calidad y estabilidad de empleo), distribución del ingreso familiar, canasta básica alimentaria. Protección social para población vulnerable que puede favorecer el poder adquisitivo (entrega de recursos, incentivo para el desarrollo de capital social, incentivo para la capacitación y desarrollo de competencias laborales). Servicios de bienestar social (pago de costos de atención, mejoramiento de hábitat), transferencia de ingresos directos condicionados, titulación de tierras, acceso a comedores, equidad educativa, favorecimiento de becas y bonos escolares. Programas de reducción de la desnutrición infantil (distribución de alimentos y comidas servidas). Distribución de alimentos, control de precios de los alimentos, Políticas (laborales, sociales, de precios, tributarias, salariales), regulación de la oferta, competencia, programas sociales (comedores escolares CEN CINAI, etc.). Fortificación de alimentos. Conocimientos y habilidades para el manejo adecuado del presupuesto</p>
<p>Consumo</p>	<p>Disponibilidad y acceso a los alimentos, producción de alimentos para el autoconsumo, distribución de alimentos entre el grupo de comensales, acceso a educación nutricional, conocimientos sobre selección, preparación y cocción de alimentos según costumbres y tradiciones, efecto de la publicidad y de los medios de comunicación en la selección de alimentos para el consumo. Estilo de vida, oferta de alimentos preparados (restaurantes, cadenas de comida rápida, desiertos alimentarios) versus la oferta de</p>

Pilar	Determinantes
	alimentos frescos. Tendencia de consumo (porciones excesivas, desperdicio), alimentación escolar, apoyo a la lactancia materna, alimentación institucional, cultura alimentaria, hábitos alimentarios, necesidades nutricionales (edad, estado fisiológicos, enfermedad, otros), expectativas de los consumidores (calidad). Organización de los consumidores.
Utilización biológica Utilización que hace el organismo de los nutrientes obtenidos de los alimentos.	Disponibilidad, acceso y consumo de alimentos. Composición química del alimento y combinación con otros alimentos. Estado nutricional y de salud de las personas (capacidad de absorción y biodisponibilidad de nutrientes de la dieta). Cobertura y uso de servicios de salud, saneamiento ambiental, programas de fortificación de alimentos. Alimentación complementaria. Calidad del agua, calidad nutricional de los alimentos, salud ambiental, inocuidad de los alimentos, patologías sociales (drogadicción y farmacodependencia). Salud mental, estrés, calidad del aire. Exposición a sustancias, emanaciones, ondas electromagnéticas y radiaciones. Factores antinutricionales, desregulación de agroquímicos utilizados en la producción de alimentos.

Fuente: Elaboración propia a partir de Costa Rica (2011) y Dumani et al. (2012)⁹.

Reconocer los diversos determinantes que pueden conformar los pilares de la SAN, puede representar un desafío; sin embargo, es una forma de dimensionar lo que representa el fenómeno de la SAN en el contexto de los sistemas alimentarios. De esta manera, contemplar un solo pilar podría llevar a interpretaciones parciales o poco representativas sobre la problemática real que se quiere abordar. Poner atención en solamente uno de los pilares al abordar un proceso, podría no cumplir con el beneficio de asegurar la SAN de la población objetivo, pues se trataría de estrategias pero no de SAN.

c) Principio: Integral

Desde el principio integral, lo que se busca es la sostenibilidad del sistema. A pesar de la importancia de este principio dentro del enfoque sistémico de la SAN, su incorporación ha sido más reciente. Los informes solicitados al Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutricional de alto nivel (*High Level Panel of Experts /HLPE*) del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial (CSA) para los años 2014 y 2015, muestran una incorporación progresiva de la sostenibilidad como un componente integral de la SAN (BERRY et al. 2015). En el caso del Panel Internacional de Expertos en Sistemas Alimentarios Sostenibles (*International Panel of Experts on Sustainable Food Systems/ IPES-Food*) uno de los principios que guían su trabajo es el enfoque de sostenibilidad, el cual

⁹ Memoria de trabajo realizado por la Comisión Institucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Universidad de Costa Rica, sobre la construcción conceptual de la SAN.

incluye las dimensiones económica, ambiental, cultural, social y de salud de los sistemas alimentarios y la considera el punto de referencia para hablar de dichos sistemas.

El principio integral orienta hacia la definición del tipo de desarrollo que puede ser alcanzado por medio de una estrategia, al ser la SAN un eje estratégico del desarrollo (MALUF, et al. 2001). Esto es importante porque la SAN no siempre ha sido relacionada con el desarrollo sostenible, sino que ha sido vista como un presupuesto para que cualquier desarrollo sea alcanzado (REIS, 2009). Tal situación hizo que el término desarrollo fuera concebido como progreso y crecimiento económico durante el siglo XX, hacia la forma en que en la actualidad pasa a ser evaluado a partir de la sostenibilidad.

De esta forma, el desarrollo sostenible se convirtió en una necesidad ante los efectos sociales y ambientales producidos por la Revolución Verde. Desde una perspectiva integral de acciones encaminadas al alcance del desarrollo sostenible, el enfoque sistémico de la SAN, proporciona un abordaje que sobrepasa aspectos meramente económicos. Esta forma de abordar las problemáticas demanda estrategias concebidas desde una gobernanza intersectorial y participativa.

Diversos autores han analizado el abordaje integral, relacionando diferentes dimensiones para comprender y dar sentido a un concepto de sostenibilidad (CAPORAL; COSTABEBER, 2007; JALCIONE, 2005). Con ese propósito, Rodríguez et al. (2018) desarrolló una propuesta analítica a partir de un estudio en el ámbito costarricense, para integrar la multidimensionalidad de la SAN. Esta propuesta concentra el tema de sostenibilidad como dependiente de la interacción entre las dimensiones sociocultural, política, económica, ambiental, nutricional y ética (RODRIGUEZ et al.; 2018), las cuáles son utilizadas en el análisis de esta tesis, para ejemplificar la naturaleza de los diversos determinantes de los pilares de la SAN.

De acuerdo con Maluf et al. (2001), las estrategias en SAN sugieren una perspectiva que ultrapasa los límites de los enfoques sectoriales o de las acciones simplemente suplementarias o complementarias. De esta forma, desde el principio integral de la SAN, los sistemas agroalimentarios se preocupan con determinantes multidimensionales que requieren de abordajes multi e intersectoriales. Para Rocha (2018), se refiere a un lente holístico o una manera de pensar sobre el mundo, que busca identificar las relaciones lineales y no lineales entre los diferentes componentes del sistema. Desde esta perspectiva, esa sostenibilidad funciona como un elemento mediador que articula sectores diferentes (sociedad civil, gobierno, academia, ONGs) (RUSCHEINSKY, 2004) y esa perspectiva parece querer dar la idea de una búsqueda por la integración sistémica (JALCIONE, 2005).

Para corresponder con la investigación del enfoque sistémico de la SAN, en esta tesis se emplea el abordaje de Redes de Política Pública que permite

Para responder con esa concepción de enfoque sistémico, en el que existe articulación de los diferentes actores, en esta tesis se emplea el abordaje de Redes de Política Pública para entender la gobernanza de la estrategia en análisis, proponiendo una visión más integrada de análisis. A continuación, en el siguiente apartado será explicado este abordaje a profundidad, tanto los aspectos teóricos como metodológicos que fueron necesarios para la presente investigación.

2.2 REDES DE POLÍTICA PÚBLICA: UN ABORDAJE PARA ANALIZAR LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Los desafíos que propone el siglo XXI en relación con el tema de la SAN, así como los medios para enfrentarlos, resultan complejos probablemente más que en las décadas anteriores. Los problemas resultan ser globales, pero con una necesidad de ser abordados desde diferentes niveles, sobre todo nacionales y locales. De acuerdo con Maluf (2007, p. 31) los aspectos relacionados con la SAN se manifiestan en varias escalas (desde los individuos y domicilios, pasando por el ámbito nacional y hasta global), pero son distintas en cada una de ellas y comportan interacción y relaciones de determinación recíproca.

Replantearse los modelos de gobernabilidad actual, exige un involucramiento desde diferentes disciplinas del saber. De esta forma, reflexionar sobre la construcción de procesos de gobernanza y la necesidad de formas más democráticas para actuar, es indispensable ante problemas considerados sistémicos, como para el caso de los concernientes a las estrategias con enfoque sistémico de SAN.

2.2.1 ¿En qué pensamos cuando se habla de gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional?

Al preguntarse ¿En qué pensamos cuando se habla de gobernanza? Es necesario considerar el predominio que ha tenido el campo de la administración pública, al imprimir visiones gerenciales que han dado mayor énfasis a la gobernabilidad. Aunque existe relación y hasta confusión sobre el significado de las categorías de gobernabilidad y de gobernanza, situación a la que se debe la existencia de abundante literatura y variedad de enfoques sobre

estos temas, la gobernabilidad se centra en asuntos de eficiencia institucional del Estado (ATMANN, 2013).

Por ejemplo, en algunas ocasiones es común hacer alusión a la “ingobernabilidad” que aqueja a un país, según Guzmán (2013) para la autoridad pública que lo cita, ese término casi siempre parece referir a que la gente no se mantiene quieta, estática y domesticada frente a las acciones del gobierno. En cuanto al concepto de gobernanza, su uso ha dependido de las circunstancias. Así, se le atribuyen las características de la gobernabilidad para evitar la crisis de la legitimidad de los gobiernos, hasta puntos de vista que dialogan con la coordinación, articulación entre actores en espacios geográfico, social y culturalmente determinados, demostrando su utilidad en la instrumentalización de las políticas de desarrollo (TORRES; RAMOS, 2011).

Según Guzmán (2013), el concepto de gobernabilidad se contrapone, se superpone, se pone al lado o se le asemeja y se utiliza indistintamente al término de gobernanza; sin embargo como lo indica la autora:

La gobernanza da una idea de mayor movimiento. Uno de los actores claves, sin duda, es el Estado, o mejor dicho, el gobierno y las instituciones públicas. Pero claramente solo es un actor más. Gobernanza da la idea de relación, de movimiento, que vincula a las autoridades públicas con la ciudadanía, pero que dé cuenta de las relaciones múltiples entre los grupos de población, cómo interactúan, qué logran, hacia dónde se encaminan. En este sentido, tampoco presupone autoridades públicas homogéneas, que tienen objetivos claramente establecidos, va más allá, al dar cuenta de una mayor complejidad, hay contradicciones no solamente en los intereses que defienden los distintos actores de la comunidad civil, sino también entre los de la comunidad política” (GUZMÁN, 2013, p. 37).

Recientemente el término de gobernanza se ha presentado en las discusiones técnicas, como respuesta a las principales limitaciones de los modelos institucionales en ámbitos como el desarrollo rural, la agricultura y la alimentación en la Región de América Latina y el Caribe, así como en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (FAO, 2014). En este sentido, la gobernanza de la SAN ha sido definida por la FAO como se describe a continuación:

La gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional se relaciona con reglas y procesos formales e informales, por medio de los cuales actores públicos y privados articulan sus intereses, y toman, implementan y sostienen decisiones para lograr la seguridad alimentaria y nutricional (en el nivel local, nacional, regional y global) (FAO, 2011, p.6).

Tanto desde la perspectiva de Guzmán como los postulados sobre gobernanza de la SAN por la FAO, aluden a la forma en que interactúan los actores o grupos de la población en relación al tema de las políticas públicas. La idea de participación social asociada y como parte constitutiva de la gobernanza, se localiza como parte central de su análisis al tener que ver con las relaciones entre el gobierno y la sociedad. Al respecto, Vásquez (2010) indica que la noción de gobernanza tiene un gran potencial para el estudio de las transformaciones de las políticas públicas en América Latina, en tanto puede contribuir a revelar las formas emergentes de interacción público-privada en el tratamiento de problemas colectivos.

La autora señala la importancia de ampliar la perspectiva de este enfoque para que pueda trascender, y ser usado en la descripción y análisis de la transformación del gobierno y de las políticas públicas en diferentes contextos. En ese sentido, es importante considerar que no necesariamente implica la presencia de ciertos presupuestos atribuidos a dicha gobernanza, tales como: la horizontalidad de las relaciones, la cooperación, la ausencia del conflicto, o la confianza entre actores, sino que existen formas particulares de gobernanza, de acuerdo al contexto. Y, a pesar de que existe poca claridad en la literatura sobre la forma de desarrollar procesos efectivos de gobernanza de la SAN, eso no quiere decir que no exista o haya existido en la gestión o rutinas administrativas.

2.2.2 Bases teóricas y formas explicativas de las Redes de Política Pública

Para entender la gobernanza de la SAN en la estrategia que será analizada, el referencial de Redes de Política Pública provee de un marco teórico y analítico coherente con la condición sistémica de la SAN. Dicho referencial ayuda a entender las relaciones que surgen entre los actores que participan de la estrategia, permitiendo visualizar la complejidad de la participación e intersectorialidad multinivel de los involucrados con la problemática. Este abordaje corresponde a un conjunto de enfoques que vienen contribuyendo en el análisis de las políticas públicas, y promoviendo avances significativos en relación con las teorías tradicionales de la Ciencia Política, es decir, el pluralismo y el elitismo. Las redes de política pública serían consideradas una categoría general, que según Romano (2011), permite englobar, más que superar, estos abordajes y otros enfoques de política pública, a la luz de los debates sobre la autonomía relativa del Estado.

Las redes de política pública tuvieron sus inicios en la década de 1990 como un abordaje de intermediación de intereses que permitía describir de forma más precisa cómo se estructura el proceso de toma de decisiones (ZUBRIGGEN, 2011). Inicialmente, el

descubrimiento de las redes procede de los debates que cuestionan al pluralismo y el neocorporativismo, entendido este último como un enfoque contemporáneo de la teoría elitista. Así, por el lado del pluralismo cuyo máximo exponente fue Robert Dahl, se establece que el Estado concentra un poder político más como regulador de conflictos, que como dominador del mercado o de la sociedad, y en términos generales refiriéndose a un modelo ideal de gobierno integrado por valores, escogido por los individuos y funcional para la sociedad (ROMANO, 2009). La crítica que se despliega desde el abordaje de redes hacia éste, es sobre la idea de que cada uno puede tener acceso a los recursos del Estado, en un sistema de competencia abierta (MASSADIER, 2006).

En cuanto al enfoque neocorporativista, contrario al pluralismo, cierra el acceso a los recursos y se centra en las formas de mediación social, en la articulación entre organizaciones o grupos de interés de la sociedad y el Estado, durante los procesos de formación e implementación de políticas (ROMANO, 2009). Así, desde el neocorporativismo se recupera la idea sobre la participación del Estado, como organizador central. De esta forma, el debate transcurre en relación con la participación empresarial de forma corporativa y con poder de decisión en la dirección del Estado, con el fin de desarrollar políticas públicas que les favorece a un determinado sector. Desde este punto de vista, las políticas son “[...] fruto de una negociación entre el Estado y los representantes de los sectores involucrados” (ROTH DEUBEL, 2006, p. 33); diferente del pluralismo en donde las políticas son concebidas por medio de la competición entre los diferentes grupos.

Aunque las redes de política pública surgen de la crítica a los abordajes tradicionales mencionados (pluralismo y neocorporativismo), los diversos estudios que han sido desarrollados (RHODES; MARSH, 1995; MARQUES, 1999; LE GALÉS, 1998; ROMANO, 2007, 2009; entre otros) incluyen esos abordajes como parte de las tipologías en las que puede clasificarse la red. De esta forma, la red de política pública se puede considerar como una perspectiva que abarca desde formas de participación más abiertas y con características del abordaje pluralista, como es el caso de los aportes estadounidenses sobre “redes temáticas” (HECLO, 1978); hasta formas de participación más cerradas y con características neocorporativistas, como es el caso de “triángulos de hierro” (LOWI, 1968), o los estudios realizados en Gran Bretaña sobre las “comunidades de política” (RICHARDSON; JORDAN, 1979).

Algunos autores intentan dar un carácter explicativo sobre el surgimiento de los tipos de redes desde las Ciencias Políticas y su influencia, por una tentativa de analizar la relación entre el contexto y el proceso en la elaboración de políticas; “[...] dichas explicaciones han

sido desarrolladas principalmente como resultado de las discusiones entre elitistas y pluralistas durante los años cincuenta y sesenta” (KLIJN, 1998, p. 5). Por otro lado, Klijn (1998) hace referencia sobre la existencia de literatura relacionada con la teoría interorganizacional, en este caso partiendo de aspectos derivados de la sociología organizacional de los años sesenta y setenta.

Teniendo en consideración que existe una amplia gama de posiciones que ofrece la literatura para ser utilizadas durante el abordaje de redes de políticas, Rhodes (2006) explica ampliamente sobre diferentes formas de su comportamiento. Con el fin de ampliar sobre el tema y poder entender el posicionamiento de la presente investigación, a continuación en el cuadro 2 se incluyen los aspectos principales a los que apunta el autor:

Cuadro 2 – Formas explicativas sobre el término de red de política pública, según la literatura disponible analizada por Rhodes (2006)

Redes como Descripción Cuando se describe la elaboración de políticas gubernamentales.	Redes Políticas como Teoría Se refiere a dos escuelas principales por medio de las cuales se busca explicar el comportamiento de la red.	Redes de Política como Reforma
<u>Intermediación de intereses:</u> Pocos grupos privilegiados con relaciones cercanas al gobierno, el subgobierno resultante excluye otros intereses y crea las políticas. Las redes varían a lo largo de un continuo, desde las “comunidades de política hasta las redes temáticas.	<u>Dependencia de poder:</u> Trata las redes de política como un set de organizaciones dependientes de recursos, con relaciones caracterizadas por dependencias de poder. Las organizaciones dependen de los recursos de las otras para alcanzar sus objetivos. En este proceso, existen variaciones en la distribución de los recursos y en las habilidades de negociación entre los participantes.	La propagación sobre el estudio de redes y el reconocimiento de que éstas restringen la capacidad del gobierno para actuar, ha impulsado la investigación sobre cómo administrar las redes. Existen varios enfoques sobre la gestión de las redes para reformar el sector público: Institucional, Instrumental e Interactivo.
<u>Análisis interorganizacional:</u> Enfatiza en las relaciones estructurales entre las instituciones políticas como un elemento crucial de la red, aún mas importante que las relaciones entre los individuos en esas instituciones. Además, argumenta sobre las influencias interorganizacionales existentes y las relaciones de poder.	<u>Elección Racional:</u> Explica cómo las redes trabajan, por medio de la combinación entre la elección racional y el nuevo institucionalismo, para producir el institucionalismo centrado en el actor. La política es el resultado de las interacciones de los actores ingeniosos y limitadamente racionales, cuyas capacidades, preferencias y percepciones son en gran parte, aunque no completamente, formadas por las normas institucionalizadas dentro de las cuales interactúan.	

<p align="center">Redes como Descripción</p> <p>Cuando se describe la elaboración de políticas gubernamentales.</p>	<p align="center">Redes Políticas como Teoría</p> <p>Se refiere a dos escuelas principales por medio de las cuales se busca explicar el comportamiento de la red.</p>	<p align="center">Redes de Política como Reforma</p>
<p><u>Redes como gobernanza:</u> Se trata del análisis sobre el poder compartido entre actores públicos y privados. Su principal preocupación actualmente, ha sido con la gobernanza por, o entre redes, con tendencia en las relaciones entre actores del estado y la sociedad civil, más que en el tema de elaboración de políticas en un área en particular, como inicialmente se había apuntado: entre negocios, sindicatos y del gobierno en relación con la elaboración de la política económica.</p>		

Fuente: Elaboración propia a partir de Rhodes (2006).

A pesar de la gran variedad de aplicaciones que presenta el abordaje de redes de política pública, las diversas escuelas que forman parte del debate están de acuerdo en un punto: las redes existen y operan como enlaces entre actores públicos y privados en un campo de la política (ZUBRIGGEN, 2011). Para el caso de este estudio, la gobernanza adquiere una expresión empírica a partir del análisis de redes de política pública. Así, desde este marco de referencia, la gobernanza es una forma de entender las relaciones entre las instancias gubernamentales y el conjunto de actores que se encuentran ajenos al espacio que abarca su control político. Por lo tanto, una vez que se obtengan las informaciones del trabajo de campo, el carácter explicativo que puede representar esta literatura, constituye una referencia importante para comprender la gobernanza en la estrategia a investigar y así, identificar las características de la red que mejor la define.

Hasta cierto punto, la cantidad de formas explicativas puede resultar en una confusión. Sin embargo, como indica Porras (2001), es posible establecer un mínimo común denominador entre las diferentes definiciones que identifican a la red de política pública, entre ellas: 1) Se refiere a una estructura formada por vínculos, más o menos estables, que mantienen un determinado número de actores (públicos o privados), 2) que intercambian recursos materiales e inmateriales en el proceso de la política pública, en razón de su mutua interdependencia dentro de un determinado ámbito sectorial o subsectorial (PORRAS, 2001).

Según Raab y Kenis (2007), el abordaje de redes de políticas públicas puede ser considerado como uno de los principales conceptos analíticos en el campo de la política

pública, en algunas ocasiones de manera competente y en otras de forma complementaria con otros enfoques importantes. Así, a diferencia de otras teorías, el desarrollo del concepto de redes intenta romper con la dicotomía Estado - Sociedad y entender que los actores pertenecientes a los cuadros gubernamentales, son también actores sociales que mantienen relaciones constantes con otros actores en una amplia red de relacionamientos (CAPELLA; BRASIL, 2015).

El modelo de Rhodes como una de las propuestas más influyentes sobre la idea de redes de política, y que ha sido empleada con mayor frecuencia en estudios sobre gobernanza, supone tres variables clave que Peterson (2003) resume como: 1) una relativa estabilidad de los miembros de la red: ¿Son los mismos actores los que tienden a dominar la toma de decisiones a lo largo del tiempo o existe un flujo de los miembros y depende del tema específico de la política que está en discusión? 2) La relativa insularidad de la red: ¿Excluye a otros actores o es altamente permeable a una variedad de actores con objetivos diferentes? y 3) La fuerza de la dependencia de los recursos: ¿Los miembros de la red dependen fuertemente unos de otros por los recursos de valor como el dinero, la experiencia y la legitimidad, o los actores son autosuficientes y por tanto, relativamente independientes entre sí?

Sin embargo, este modelo ha sido criticado en relación con la carencia en su base teórica y poder explicativo, a lo que el autor indica, que se trata de una herramienta de investigación, más que de una teoría. En relación con la definición de redes de política, Rhodes argumenta:

Las “Redes de Política” son conjuntos de vínculos institucionales formales y vínculos informales entre actores gubernamentales y otros actores, estructurados en torno a creencias e intereses compartidos si se negocian, para la formulación e implementación de políticas públicas. Estos actores son interdependientes y la política surge de las interacciones entre ellos. (RHODES, 2006, p. 426).

Desde una perspectiva de gobernanza, como indica Klijn (1998), las organizaciones gubernamentales no son el actor director central en los procesos políticos, lo cual no implica que todos los actores tengan igual poder. Esta reflexión sobre la distribución del poder en la toma de decisiones políticas, considera el principio de gobernanza sin que esto signifique, que no existen jerarquías entre los actores de la red.

Tal reflexión para este estudio, parte de la propia perspectiva histórica del país, en función de la deficiente participación democrática que ha existido durante la toma de decisiones políticas en Costa Rica. Sin embargo, también es importante retomar el debate en

cuanto a la permeabilidad del Estado- Sociedad, considerando que los actores pueden circular en esos diferentes espacios, manteniendo diferentes tipos de relaciones entre ellos a lo largo de la vida. Como argumenta Marques (1999, p. 49):

La permeabilidad es producida a partir de una tela de relaciones y complicidades construida a lo largo de la vida de los individuos, incorporando diferentes tipos de enlaces que se propagan por todas las dimensiones de lo social. Relaciones personales y de amistad construidas por el paso de los años; algunas familiares, otras oriundas de la formación profesional, y otras construidas por vínculos de trabajo y afinidad política, constituyendo esa red que abarca e integra diversos campos de la vida social, tanto dentro como fuera del Estado¹⁰. (MARQUES, 1999, p. 49)

De esta manera, las redes reproducen jerarquías propias que parten de la interpretación analítica de las relaciones entre los actores, siendo éstas de diferentes tipos y consideradas tanto formales como informales. Por tanto, al tomar en cuenta la manera en que circulan los actores durante su trayectoria de vida, algunos cambios ocurridos durante el último periodo de Gobierno (2014-2018), se tornan aspectos fundamentales para este análisis.

Dichos cambios, se refieren a la relevancia en temas de SAN a partir, entre otras cosas, de la participación de nuevos actores gubernamentales y sus relaciones con la sociedad civil por sus vínculos anteriores¹¹. Como apunta Ruano de la Fuente (2002), en nuestras sociedades modernas existe una interdependencia funcional entre actores públicos y privados, al ser los gobiernos cada vez más dependientes de la cooperación y de los recursos de actores que escapan de su control jerárquico, favoreciendo así, la emergencia de redes de políticas como formas particulares de gobernanza.

En este caso, resulta interesante la participación de la FAO como organismo de cooperación, y su objetivo por llevar adelante la Iniciativa de Escuelas Sostenibles en América Latina y con ello, el involucramiento de actores de la sociedad civil. De esta forma, una ventaja del abordaje de redes es el hecho que, de forma natural predispone al analista a centrarse en múltiples niveles (micro, meso, macro) de análisis simultáneamente (HANNEMAN, 2000), y así poder considerar esas interacciones que dependen de un número mayor de vínculos entre actores.

Otras circunstancias relacionadas con el contexto de modernidad a las que se adapta el abordaje, son referidas por Le Galés (1995, p. 16) y tienen que ver con el creciente papel de

¹⁰ Texto original en portugués, traducido al español por la autora.

¹¹ Tal es el caso del actual Ministro de Agricultura y Ganadería, quien antes de asumir este cargo cumplía sus funciones como Decano de la Facultad de Ciencias Agroalimentarias de la Universidad de Costa Rica, y formaba parte de la Comisión Institucional de SAN, desde donde había participado activamente por el reconocimiento político y democrático de estos temas.

los actores privados en las acciones públicas; así como la transnacionalización de las políticas públicas. Sobre este tema, se puede hacer referencia a las nociones y acciones desarrolladas en el tema de agricultura familiar y de los Programas de Alimentación Escolar que forman parte del contexto en donde se lleva a cabo este estudio, y que son propuestas que se han diseminado recientemente en Centroamérica, tanto por medio de la FAO (desde la IALCSH 2025), como de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC, 2016).

Para el caso particular del presente estudio, el involucramiento de actores se da en diferentes niveles y desde diferentes organizaciones e instituciones. Por este motivo, el abordaje de redes se considera apropiado para entender, más allá de los límites espaciales o físicos, la manera en que diversos actores se relacionan y participan en una estrategia de SAN.

2.2.3 El análisis de las Redes de Política Pública: una forma de materializar el estudio de la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional

La reflexión sobre formas de gobernanza desde un plano más empírico y que no necesariamente responden a las estructuras establecidas formalmente, requiere de una reflexión analítica que se logra tanto: 1) desde el punto de vista teórico y conceptual descrito hasta ahora, el cual propone describir la complejidad de los procesos para la toma de decisiones, trascendiendo las visiones socio- céntricas y Estado-céntricas; 2) así como, a partir de una propuesta metodológica para operacionalizar la red.

El diseño metodológico que será utilizado en este estudio, parte de la aplicación de herramientas provistas por el Análisis de Redes Sociales, las cuales permiten construir la estructura de la red en el contexto a ser estudiado, y posteriormente brinda pistas para facilitar su interpretación y análisis siguiente. A pesar de ser un abordaje utilizado comúnmente por las ciencias políticas y sociales es importante abrir el abanico de posibilidades de su uso hacia otras áreas del saber; sobre todo cuando se trata, como en este caso, del análisis de la SAN cuyo carácter sistémico requiere de la transdisciplinariedad para ser estudiado.

Un aspecto importante a ser tomado en cuenta desde el inicio, es identificar el momento en que se encuentra la estrategia dentro del ciclo de políticas. Para el caso de la estrategia en estudio, al momento de recolectar la información en el trabajo de campo, ésta estaba en su fase de implementación; sin embargo se consideraron los acontecimientos anteriores que fueron clave por dar origen y marcar ciertos rumbos del proceso.

Según Vázquez (2011) y haciendo referencia a Bardach (1977) y Pressman y Widazsky (1973), las redes que se encuentran en la fase de implementación son entendidas

comúnmente como aquellas redes para llevar a cabo, completar o realizar. Además, la red de implementación se entiende como el proceso de conjuntar y estimular diversos esfuerzos dentro de un programa de política pública, a fin de producir cierto resultado (VAZQUEZ, 2011). El autor resalta la oportunidad que se presenta durante esta etapa, en cuanto a la posibilidad de observar nítidamente la diversidad de actores que interactúan.

Considerando ese escenario y la diversidad de actores interactuando, el investigador se enfrenta a la necesidad de desarrollar metodologías específicas para el establecimiento de las **fronteras de la red** (ROMANO, 2009). Los proyectos de desarrollo, como en este caso, operan en un cuadro socio institucional muy complejo en el que existen interacciones entre diversas organizaciones públicas y privadas, que además operan en niveles locales, regionales, nacionales y hasta internacionales (CLARK, 2006). Por este motivo, un punto de partida importante en esta tesis, se refiere a la delimitación de los actores y el tipo de relaciones que se establecieron entre ellos.

De acuerdo con la literatura, los dos métodos más comunes para delimitar a los actores son el realista y el nominalista. En el método realista, el investigador adopta el criterio de los propios actores de la red para definir sus fronteras; desde esta aproximación, los actores perciben la red como un hecho social, y son conscientes de quién pertenece a ella y quién no (PORRAS, 2001). En cuanto a la red como hecho social, según Hanneman (2000) el analista de redes tiende a ver a las personas inmersas en redes de relaciones directas con otras personas y a menudo, estas redes de relaciones interpersonales se convierten en “hechos sociales”, tomando vida propia.

Por otro lado, en el método nominalista las fronteras de la red dependen del marco teórico del estudio, siendo una función del investigador el delimitar dicha estructura. Como comenta Porras (2001), éste método puede resultar una buena opción, si se considera que en el método realista puede llegar a exceder el límite de recursos o pretensiones que contempla el estudio. Sin embargo, en este estudio será utilizado el método realista, considerando que una de las ventajas principales que ofrece es un mapa más completo de la estructura relacional al ser los propios actores los que van construyendo el conjunto de individuos que participan.

Como parte de la identificación de actores, es indispensable determinar los atributos o características de cada uno de ellos, es decir, aquellas cualidades descriptivas que sirven para caracterizar al individuo. Fueron importantes para este análisis los aspectos básicos como la organización o institución a la que pertenece, el tiempo de laborar en ella, el nivel de participación y tipo de cargo, así como otras complementarias que ayudarán a entender la manera en que participa el actor dentro del proceso, por ejemplo la identificación de las

prácticas que realiza dentro del contexto y que lo hacen formar parte de dicha red. Sin embargo, no hay que perder de vista que, como indica Lozares (1996), la idea central de la visión relacional consiste en que el análisis no se construye a través de categorías sociales o atributos, sino a través de los vínculos o relaciones entre los actores, incluso en el caso en que no estén directamente relacionados.

Un segundo momento dentro del proceso metodológico, se refiere al tema de las relaciones entre esos actores, los cuales son denominados como los vínculos formales o informales según la definición descrita por Rhodes (2006). De acuerdo con Lozares (1996), las relaciones se refieren a los vínculos entre pares de actores, siendo éstos de muy diverso tipo. Pueden ser vínculos personales, tales como las relaciones por amistad, respeto, consejo y familia, que son considerados de tipo más informal; así como otros tipos de vínculos, que surgen a partir de las relaciones organizacionales o institucionales establecidas por contratos formales entre los actores. Generalmente el tipo de relaciones que se pretenden identificar durante los métodos mencionados, depende de los intereses de la investigación.

En este punto, cualquier conjunto de actores puede estar conectado con diferentes tipos de relaciones y durante el momento de la recolección de los datos, con frecuencia se seleccionan o muestrean los tipos de relaciones que serán medidos para el estudio (HANNEMAN, 2000). Para poder identificar las relaciones que existen entre los actores, comúnmente existen dos métodos utilizados. El primero de ellos corresponde al método de “redes completas”, en éste se requiere información acerca de los vínculos de cada actor con los demás y la manera de desarrollarlo, es a partir de un censo de los vínculos entre la población de actores. Sin embargo, a pesar de aportar bastante información y ser sumamente detallado, se considera costoso, requiere de más tiempo y recursos que otros métodos (RAMÍREZ, 2015).

El segundo método apuntado en la literatura para la identificación de relaciones que permiten delimitar la red, corresponde al método de “bola de nieve”, el cual se ha considerado útil para desarrollar la presente investigación. Dicho método comienza con uno o algunos actores a quienes se les pregunta sobre las relaciones con otros actores; posteriormente toma nota de los nombres mencionados (que no sean parte de la lista original) (HANNEMAN, 2000; RAMÍREZ, 2015) y se les pregunta a éstos, por sus vínculos con otros actores, continuando con el proceso hasta que no se identifiquen más actores o se decida detener según los recursos o naturaleza del estudio (HANNEMAN, 2000).

Uno de los cuidados más importantes de utilizar el método de bola de nieve, es el hecho de considerar la posibilidad, en que alguno de los actores no mencionen a otros que

forman parte de la red. Otro aspecto a vigilar durante el desarrollo del método, es prestar atención al momento de elegir a los actores con quienes se va a iniciar la “bola de nieve” (RAMÍREZ et al., 2015).

Durante ese proceso de recolección de información, algunos investigadores prefieren solicitar al informante que indique por orden de preferencia, los diferentes vínculos que establece con el resto de actores. Esto puede servir para valorar las relaciones, indicando diferentes puntuaciones en función del orden que facilite el entrevistado, o por el contrario, no valorar y simplemente tratar de igual modo todas las relaciones con los actores mencionados (VERD; MARTÍ, 1999) sin distinguir el hecho de que haya preferencia mayor o menor por alguno de ellos.

Por su parte, los recursos existen de varias formas, el contar con información sobre los recursos con que cada actor dispone es fundamental, pues éstos influyen desde el inicio y de forma significativa a lo largo de la implementación de una política, variando según la manera en que dichos actores produzcan, gestionen, exploten, combinen e intercambien dichos recursos (CRUZ, 2013). Así, un tercer momento dentro de este análisis, tiene que ver con la identificación de esos recursos, que para Rhodes (1981; 2006), constituye una de las premisas en este tipo de análisis, pues los actores inmersos en la red de política, necesitan intercambiar recursos unos con otros en función de alcanzar sus metas.

Sobre este tema existe un abanico de posibilidades en cuanto al tipo de recursos que utilizan los actores durante su participación en la red, de igual forma, la literatura disponible ofrece ideas muy variadas acerca de su clasificación. Sobre este tema Marques (1999) indica que los tipos de recursos abarcan desde aquellos como el estatus y el prestigio, hasta recursos más fácilmente mesurables, como el dinero y la información.

La clasificación más general que se puede aportar en cuanto a recursos, está dada por su naturaleza material e inmaterial. Así, autores como Massadier (2006) indican que los recursos materiales clásicos que permiten la existencia de un dispositivo de política pública, podrían referirse a los financiamientos, competencia técnica y legitimidad. Sobre este tema, Romano (2007) hace referencia a los recursos que cada actor dispone en la red, mencionando los de tipo: constitucional, jurídico, organizacionales, financieros, políticos o de información; utilizados para intentar obtener mejores resultados como actor dentro de la red.

Otros autores como Santibáñez; Barra y Ortiz (sf) desarrollaron un esquema a partir de la contribución de varios estudiosos del tema, definiendo que los recursos que utilizan los actores para participar en el ciclo de políticas públicas, pueden ser: cognitivos/ tecnológicos, normativos, financieros, humanos y organizativos/ políticos. O, desde la clasificación que

propone Vázquez (2011): Recursos morales, humanos, organizacionales, culturales y materiales¹².

A pesar de la variedad de clasificaciones que existen documentadas, cada investigación por sí sola, arrojará una definición de cuáles recursos los actores utilizan y que definen sus particularidades. Por ejemplo Flores; Jimenez y Porras (2016) en un estudio sobre turismo desde el nivel local, identifican recursos como los ya mencionados (de información, relaciones, conocimiento, capital), así como otros que tienen que ver con el aprovechamiento del patrimonio cultural como atractivo turístico, siendo este último muy específico y relacionado con sus objetivos de estudio.

Tomando en cuenta lo anterior, en el presente estudio será contemplado las clasificaciones previas de la literatura a manera de facilitar el agrupamiento y análisis de los recursos que aportan los actores. Sin embargo, las propias entrevistas dieron las bases que posteriormente serán objeto de clasificación y que podrían indicar tipos de recursos particulares según sea el caso.

El tema de recursos despliega una discusión importante de valorar, pues la movilización de éstos se dará en función de las relaciones que existan entre los actores. Según Romano (2007), muchas de las disputas se deben a los recursos de poder con que cuentan los actores, entre éstos menciona el control del financiamiento para la investigación y de procesos de legitimación en el campo; disputas por el reconocimiento público, disputas académicas, y otras que toman posición dentro de la red. Cabe señalar que una de las debilidades que forma parte de este proceso metodológico, es lograr identificar las situaciones de conflicto que se generan entre los actores. De esta forma, las relaciones que existen entre los actores y los recursos con que cuentan, para alcanzar sus metas durante ese establecimiento de vínculos, podrían ser pistas importantes en la identificación de posibles conflictos¹³.

Las redes se constituyen como la herramienta principal para representar las interacciones entre los actores o grupos de actores. Sin embargo, como apunta Velázquez y

¹² La clasificación que Vázquez (2011) según Edwar y McCatthy (2004) es la siguiente: Morales (Legitimidad, solidaridad, difusión y apoyo a los objetivos de la organización), Humanos (Trabajo voluntario, apoyo técnico, especialistas y liderazgo), Organizacionales (les Membrecía (sentimiento de pertenencia a un grupo o movimiento), acceso a redes interorganizacionales, conocimiento y capacidades sobre el funcionamiento de organizaciones, reclutamiento de integrantes, acceso a información y promoción (publicidad) del movimiento u organización), Culturales (Experiencia de activistas, comprensión de los problemas y asuntos ante los cuales se actúa, acceso al conjunto de valores y percepciones de los actores políticos participantes en el movimiento u organizaciones) y Materiales (Financiamiento y recursos materiales (espacios de reuniones y equipos necesarios para las funciones adjetivas del movimiento u organización).

¹³ Recursos y relaciones entre actores podría ser una pista para determinar el conflicto. Sin embargo, no de forma única o independiente, sino que junto con un contexto mayor que será explicado posteriormente, y que tiene que ver con la perspectiva y objetivos que cada actor tiene, sobre la estrategia.

Aguilar (2005), el simple hecho de graficar los actores y vínculos entre éstos, no siempre es suficiente para establecer un análisis a profundidad sobre la red de política, y consecuentemente lo que sucede con la implementación de la estrategia en estudio. De este modo, existen diferentes indicadores a partir de herramientas estadísticas que pueden ser fácilmente analizados con el software disponible, permitiendo brindar información más detallada sobre la **estructura de la red**; sin embargo, necesitan ser complementadas con técnicas cualitativas para poder tener mayor detalle durante el análisis.

Existen diversos métodos de análisis para el tratamiento de las redes, siendo los más utilizados el relacional y el posicional. Como indica Lozares (1996, p. 119):

- a) Para el caso de los métodos relacionales, éstos se basan en las conexiones directas e indirectas que se crean entre los actores, siendo el foco de atención hacia un análisis micro. El primer criterio que se utiliza es el de cohesión social.
- b) Los métodos posicionales se basan en las pautas de las relaciones de unos actores con otros. Se centra más en el análisis macro y en describir la red completa o las estructuras globales. En este caso, el criterio se refiere a la estructura de equivalencia.

Para obtener las aproximaciones que proponen los métodos relacional y posicional, a continuación se muestran algunos de los indicadores que de forma más reiterada aparecen en la literatura. Dependiendo de las características que tome el análisis al contar con los resultados, algunos de estos indicadores pueden referirse a la forma individual (por cada actor) o a la forma conjunta (para toda la red) que representan.

Cuadro 3 – Tipo de indicadores¹⁴ para el análisis de la red

Tipo de indicador	Por actor	Por red completa
Densidad	Si	Si
Centralidad	Si	No
Centralización	No	Si
Intermediación	Si	Si
Cercanía	Si	Si

Fuente: Velázquez; Aguilar (2005).

¹⁴ El Cuadro 11 contiene la información sobre dichos indicadores y su interpretación, los cuales fueron utilizados para analizar los resultados en esta tesis.

Al obtener información sobre los actores y sobre las diferentes medidas de relaciones entre ellos, es posible entender la estructura de la red. Cabe mencionar, que en contra de lo esperado habitualmente, el análisis de la red, tiende a revelar una estructura de posiciones que muchas veces tiene poca similitud con la prevista; en otras palabras, con aquella que existe a partir de las relaciones formales establecidas por contrato, o en las que los actores creen o afirman (GARRIDO, 2001).

Para profundizar en el análisis es necesario identificar la **cohesión de la red** haciendo uso de algunos de los indicadores mencionados en el cuadro anterior. Así, se puede saber también cuáles son las relaciones más cohesionadas, es decir, aquellas en las que existe mayor número de interacciones entre los actores de la red con relación a su número potencial. A la vez, es necesario complementar con información cualitativa que permita conocer las formas de participación de los actores desde sus perspectivas en relación con el objetivo de la estrategia.

Retomando lo que indican Bressers y O'Toole (1998, p. 219), una característica central de la red de políticas es la distribución de objetivos entre los actores que la conforman, argumentando que:

[...] Los objetivos pueden ir desde conflictivos hasta compatibles por refuerzo mutuo. Dado que dentro de cada red varios actores pueden tener objetivos tanto de apoyo como de conflicto¹⁵, se necesita una variable más general: “cohesión”; es decir, la medida en que los individuos, grupos y organizaciones se identifican con los objetivos de cada uno y su relevancia dentro del campo de la política. Esta empatía generalmente se deriva de valores compartidos y una visión de mundo compartida (BRESSERS; O'TOOLE, 1998, p. 219).

En ese sentido, Fleury (2002, p. 15) reafirma la importancia de considerar la situación de interdependencia entre los actores en la red, la cual “[...] es producto de la necesidad de compartir recursos para alcanzar un objetivo común”. Además, la acción conjunta va más allá de los objetivos particulares de cada actor, porque exige la construcción de un objetivo mayor compartido como red (FLEURY, 2002).

Sobre este tema, Mandell¹⁶ (1990, p. 37) indica que además de la movilización y el control de recursos, otra de las limitaciones importantes es la congruencia de valores y concordancia de objetivos, considerándose un desafío el poder conciliar el objetivo de la red con los objetivos particulares de los actores. Sobre esto, la autora lanza algunas preguntas que

¹⁵ O de cooperación conflictiva como describió Giugni y Passy (1998)

¹⁶ Mandell hace esta referencia desde una argumentación orientada a las formas explicativas de la red como reforma, define algunas de las principales limitaciones durante la gestión de la red, las cuales son susceptibles de influenciar en la producción de las políticas públicas.

ayudan a reflexionar durante la presente investigación, éstas se refieren a: ¿En qué podrían estar todos de acuerdo? O ¿Cuál es el mega- objetivo de la red?

Para ampliar sobre este tema, en el presente estudio se tomará en cuenta las perspectivas de los actores y su correspondencia con el objetivo¹⁷ (o mega-objetivo, según Mandell) de la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. Atendiendo al tema de la cohesión a la que Bressers y O'Toole (1998) apuntan, ésta es un consenso que no es específico y estrecho, sino que más bien se refiere a cuestiones más profundas; así en donde existe un grado extremadamente alto de cohesión, los actores se auto identifican como un conglomerado.

2.3 DELIMITACIÓN DEL ESTUDIO

El escenario de estudio de la presente investigación, se realizó en Costa Rica, un país Centroamericano con un territorio de 51 100 Km² de área total, y una población de 4 890 379 (INEC, 2016). De acuerdo a la división administrativa, el país se divide en siete provincias: San José (Capital), Cartago, Alajuela, Heredia, Limón, Puntarenas y Guanacaste y según la subdivisión político-económica¹⁸ está subdividida en seis regiones: Central, Chorotega, Pacífico Central, Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte.

El recorte de este análisis se definió por medio del involucramiento de los actores relacionados con la estrategia de SAN definida por la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. Por lo tanto, los actores, sus prácticas y recursos en relación con la problemática en estudio, definieron el escenario del nivel nacional, regional y local en que se desarrolló la problemática.

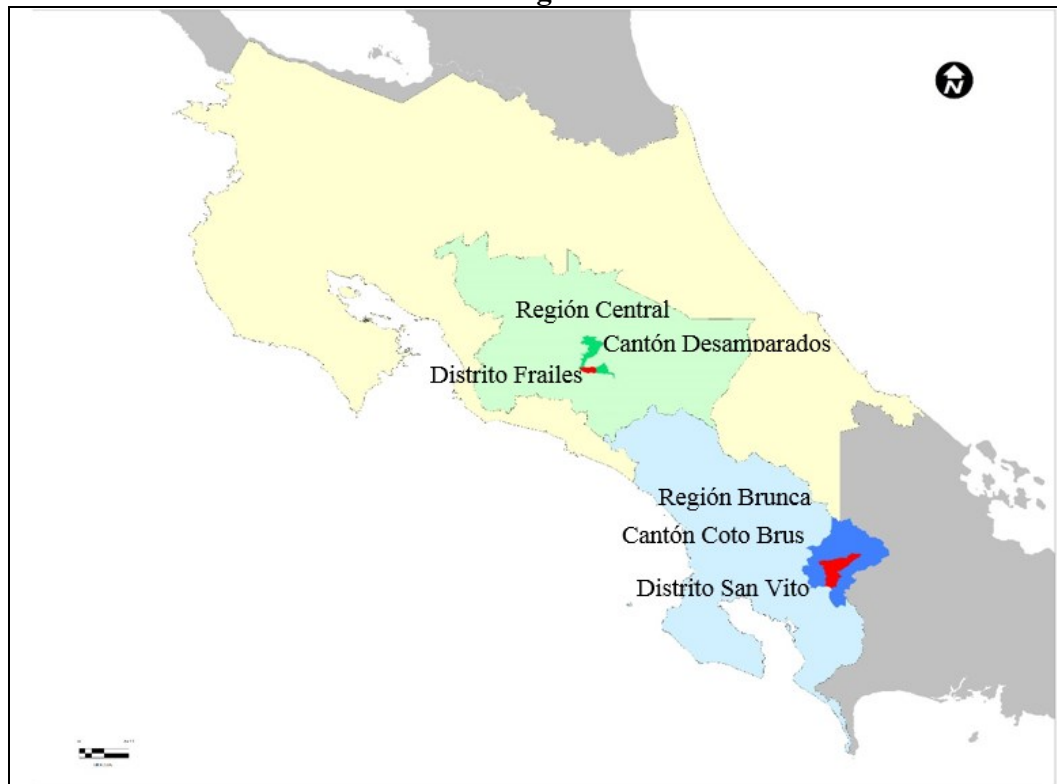
En el nivel nacional, el escenario comprende San José, que es la Capital del país y se encuentra en la Región Central. En ésta se localizaron las sedes centrales de las instancias, desde donde son centralizados varios de los procesos estudiados. También algunos actores se involucraron desde el nivel regional, comprendido por la mencionada Región Central y la Región Brunca. Finalmente, existen actores que se involucran desde un nivel local en donde fueron desarrollados los dos primeros proyectos piloto de la iniciativa Escuelas Sostenibles.

¹⁷ Dicha estrategia fue creada como una manera eficiente para apoyar la reducción del hambre, contribuir con la educación alimentaria y nutricional, de aprendizaje de los estudiantes y de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) para la comunidad escolar; además de apuntar hacia una perspectiva de desarrollo local por medio de la participación de los agricultores familiares; esperando también, que en mediano a largo plazo los PAE Sostenibles, puedan contribuir con el Derecho Humano a la Alimentación (DHA) y el Desarrollo Humano Sostenible (FAO, 2013a).

¹⁸ Decreto Ejecutivo N° 7944 del 26 de enero de 1978.

Éstos comprenden el distrito de Frailes del Cantón de Desamparados, en la Región Central, y el Cantón de Coto Brus que se localiza en la Región Brunca, como se muestra en la siguiente figura.

Figura 1 – Mapa de Costa Rica en el que se indican las zonas que representan el nivel nacional, regional y local desde donde actúan los actores que conforman la red de esta investigación



Fuente: IGN. División Territorial Administrativa de Costa Rica 2017. Mideplan. Regionalización de Costa Rica (2013).

Para el caso del Cantón de Desamparados, éste tiene una extensión territorial de 118 km², de los cuáles 19,48 km² corresponden al distrito de Frailes. Desamparados se encuentra en la provincia de San José en la Región Central del país. Los cantones del Norte de la provincia de San José tienen alta densidad demográfica y se encuentran cerca de la Capital; mientras que los cantones del Sur, como es el caso de Frailes, tiene densidades mínimas, mayor cercanía y actividad comercial con poblados de Cartago, Aserrí y la Zona de los Santos. De acuerdo con el Censo Población del 2011, el distrito de Frailes posee 3 772 habitantes de los cuales 3280 (87%) viven en zonas rurales, y 492 personas pertenecen al sector urbano.

Desamparados presenta mejores indicadores, en la mayoría de aspectos evaluados en relación con Coto Brus. Ocupa la posición 49 entre los cantones del país en cuanto al IDHc

que es de 0,753. Con respecto al IPHc se coloca en la posición 27 con un valor de 12.786. En el cantón existe una tasa de matriculación primaria de 98,4% y una esperanza de vida de 77,8 años.

Algunas características generales de las fincas y de las personas productoras (uno de los grupos de la población objetivo de la estrategia) del Cantón de Desamparados, según los datos del último Censo Agropecuario Nacional se muestran a continuación:

Cuadro 4 - Características generales de las personas productoras y de las fincas del Cantón de Desamparados, Costa Rica.

Característica	Información
Cantidad de fincas de personas productoras	1057
Tamaño en hectáreas del total de fincas	3534,5
Fincas para el trabajo agrícola	750- 1500
Fincas dedicadas al cultivo de café	Más de 700
Fincas dedicadas a pecuaria	Menos de 50
Productores en organizaciones	Menos de 50
Edad promedio de los productores	50-59 años
Nivel de instrucción	Primaria completa

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional Agropecuario, 2014

La zona de Frailes ha sido dedicada principalmente al cultivo del café de altura (1500 – 1800 msnm), siendo ese la fuente del principal ingreso económico de las familias. En los últimos años, los volátiles precios internacionales del grano, el cambio climático y las plagas en el cultivo, han generado poca producción y altos costos de asistencia, originando una crisis socioeconómica en estas zonas. Esto ha provocado problemáticas sociales, migración de los jóvenes hacia las zonas urbanas y ausencia de relevo generacional (CACD, 2016). De acuerdo con información del Centro Agrícola Cantonal de Frailes de Desamparados (CACD) (2016), recientemente los agricultores de la región han intentado diversificar mediante el cultivo de frutas y verduras. Sin embargo, se enfrentan a problemas de comercialización y distribución. Existen pocos agricultores que pertenecen a asociaciones de productores, dentro de las cuales figura el Centro Agrícola Cantonal de Desamparados.

De acuerdo con un estudio realizado por la Agencia de extensión del MAG y la Universidad de Costa Rica en el año 2014, en una muestra de 25 agricultores y agricultoras de la zona, un 70% se dedican a hortofrutícolas; con una producción de granos que representa un 20% de los agricultores, siendo los alimentos cultivados principalmente café y en menor cantidad maíz. En menor cantidad se encuentra la producción de huevos (3,5%), pollo (2,4%)

y solamente un productor de cada uno de los siguientes alimentos: carne de res, leche, pescado y derivados lácteos (MORA, 2014). Los principales puntos de venta de los alimentos producidos en Frailes, se ubican en las casas de los vecinos, a intermediarios que los venden en otros mercados y en la feria del agricultor que administra el CACD (MORA, 2014).

Como parte de los niños y niñas que corresponden al otro grupo de la población objetivo de la estrategia, en Frailes existe una población de aproximadamente 300 preescolares con edades entre 5 y 6 años que son atendidos en los Centros de Educación y Nutrición (CEN) y Centros infantiles de Nutrición y Atención Integral (CINAI). Además, hay cerca de 1486 estudiantes escolares con edades entre los 7 a 12 años, matriculados en 16 escuelas. Y existen dos Colegios Técnicos Profesionales y un Liceo, que brindan educación secundaria y pertenecen al Circuito 4 de la Dirección del MEP.

De acuerdo al estudio de Mora (2014) para ese momento, la demanda de alimentos establecida en el menú del Programa Nacional de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA), era mayor que la oferta generada por los agricultores de la región. Por ejemplo, eran demandados algunos productos frutales como mango, cas, manzana y piña, y otros cultivos como ajo, chayote, culantro coyote, elote, plátano maduro y plátano verde, repollo morado y yuca, que no son características de esta región de Desamparados, representando aproximadamente un 30% de la demanda total de los comedores escolares que no es cubierta por la oferta local.

En el caso del Cantón de Coto Brus, que se encuentra en la Región Brunca, es una de las regiones más afectadas por la pobreza y exclusión social en el país. El Cantón de Coto Brus limita al Este con la República de Panamá, al Sur y Oeste con los cantones de Golfito y Buenos Aires y al Norte con Talamanca y Buenos Aires. Se compone de seis distritos, siendo San Vito la cabecera del cantón. Se encuentra a 271 km de la Capital del país, su clima oscila entre los 17°-24°C y posee la más extensa red fluvial en la Vertiente del Pacífico del país, la Cuenca del Río Grande de Térraba y sus ríos principales: General y Coto Brus.

Según datos del Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica (2016), Coto Brus es el sexto cantón evaluado negativamente en relación con el Índice de Desarrollo Humano (IDHc), con un puntaje de 0,669 ocupa la posición 76 entre 81 cantones nacionales. A la vez, según los datos del Capítulo de Índice de Pobreza Humana (IPHc) del Atlas, obtuvo la última posición con un valor de 27.282. Como parte de otros datos interesantes, la tasa de matriculación en el nivel de primaria corresponde a 94,3% y en el Cantón existe una esperanza de vida de 80,3 años.

Por sus condiciones, Coto Brus forma parte de los distritos prioritarios para desarrollar acciones que mejoren las condiciones de vulnerabilidad y, por estas razones, ha sido foco de atención para una gran cantidad de proyectos. En el caso del Sector Agropecuario, la Región Brunca fue la que obtuvo una mayor inversión en acciones de impacto durante el año 2016, con un valor de ₡ 15 246 millones de los cuales el 52% se orientó al Desarrollo Rural Territorial (proyectos de riego y drenaje e inundaciones, programa de renovación de cafetales y proyectos de infraestructura para el desarrollo de los territorios), un 25 % a intervenciones en seguridad alimentaria, principalmente en lo que se refiere a la incorporación de la micro, pequeña y mediana agro empresas insertadas en el Programa de Abastecimiento Institucional de la región y, un 20% orientado al Mejoramiento de las capacidades competitivas de los productores de Pequeña y Mediana Empresa (PYME), con énfasis en jóvenes rurales y sus organizaciones (SEPSA, 2017).

A continuación, algunas características generales del Cantón:

Cuadro 5 – Características generales de las personas productoras y de las fincas del Cantón de Coto Brus, Costa Rica

Característica	Información
Cantidad de fincas de personas productoras	3044
Tamaño del total de fincas en hectáreas	40982,6
Fincas para el trabajo agrícola	Más de 1500
Fincas dedicadas al cultivo de café	Más de 700
Fincas dedicadas a pecuaria	200- 750
Productores en organizaciones	Más de 500
Edad promedio de los productores	40-49 años
Nivel de instrucción	Primaria completa

Fuente: Elaboración propia con información del Censo Nacional Agropecuario, 2014.

De acuerdo a la información suministrada por la Agencia de Extensión Agropecuaria de San Vito (2016), la economía de este Cantón se fundamenta en la producción agrícola que representan un 90% de los rubros, de los cuales el café figura en un 70%, siendo el “grano de oro”, considerado como el principal medio de ingresos para la mayoría de las familias rurales. El otro 20% corresponde a otras prácticas agrícolas como la ganadería de carne y en menor cantidad la de leche, la producción de cultivos hortícolas principalmente tomate, chile, culantro, pepino y por último, la producción de granos básicos. El otro 10% es representado por el sector servicios, el comercio y el sector profesional, siendo la industria una actividad muy poco incentivada en la zona. Se considera como uno de los cantones con alto índice de

vulnerabilidad, debido a su dependencia de la agricultura (monocultivo de café), las bajas oportunidades de trabajo para la población, y por ser una zona transfronteriza, con migración permanente entre Panamá y Costa Rica, en dependencia directa con la siembra y cosecha de café (MORALES; LIBEROFF, 2013).

De acuerdo con un informe técnico del CNP¹⁹, en Coto Brus el número de centros educativos del Circuito 5 de la dirección del MEP, que habían sido considerados dentro de los planes de abastecimiento por parte de la agricultura familiar en el año 2016, fue de treinta y una (31) escuelas, dos (2) Liceos, un (1) Colegio y dos (2) Colegios Técnico Profesionales que se encuentran en diferentes rutas que comprenden las zona como son: San Vito-Limoncito, San Vito- Gutiérrez Brown- Pittier, San Vito Centro, Agua Buena y Sabalito-Mellizas. Esta cantidad de centros educativos representa aproximadamente 5097 escolares.

2.4 TÉCNICAS, INSTRUMENTOS Y PROCEDIMIENTOS METODOLÓGICOS

El análisis de la gobernanza desde el enfoque sistémico de la SAN y la utilización del abordaje teórico metodológico de Redes de Política Pública, demandó el uso de un método mixto para el diseño de procedimientos metodológicos y su análisis. El método mixto ya ha sido utilizado por diversos autores desde la década de 1970 (SIEBER, 1973; JICK, 1979; BREWER; HUNTER, 1989). De acuerdo con Hernández, Fernández y Batista (2003) los métodos mixtos,

[...] representan el más alto grado de integración o combinación entre los enfoques cualitativo y cuantitativo. Ambos se entremezclan o combinan en todo el proceso de investigación o, al menos, en la mayoría de sus etapas [...] agrega complejidad al diseño de estudio; pero contempla todas las ventajas de cada uno de los enfoques (HERNÁNDEZ et al., 2003, p. 21).

El postulado central de los métodos mixtos radica en la retroalimentación de los métodos cualitativos y cuantitativos, dentro de una perspectiva metodológica única y coherente que se acerque a comprender la complejidad de los fenómenos (NUÑEZ, 2017). La justificación de métodos mixtos, es que estos suponen una clarificación del diseño, de manera que supone un grado más de comprensión y un grado mayor de esfuerzo por integrar ambos enfoques que pueden concebirse como complementarios, o bien, como enfoques diversos pero convergentes en algún punto; sin embargo, en cualquiera de los casos, el uso de herramientas

¹⁹ Informe Técnico subministrado por el Área de Desarrollo de Mercados del Consejo nacional de Producción con datos del 2016.

que contemplen ambos abordajes, permiten fortalecer el resultado (GUERRERO-CASTAÑEDA, PRADO; OJEDA-VARGAS, 2016).

Como parte del método mixto, en esta investigación existió predominio del uso del método cualitativo. Esto se debe a la naturaleza de la investigación, pues como indica Minayo (2013), las investigaciones cualitativas se ocupan de un nivel de realidad que es tratado por medio de la historia, la biografía de las relaciones, del universo de los significados, de los motivos, de las aspiraciones, de las creencias, de los valores, de las actitudes y manejan técnicas variadas para el trabajo empírico. Según la autora, la interpretación es el punto de partida, porque inicia con las propias interpretaciones de los actores y es también el punto de llegada, porque es la interpretación de las interpretaciones.

Para comprender la manera en que ambos métodos (cualitativo y cuantitativo) fueron utilizados en la elaboración de esta tesis, a continuación se presentan las técnicas, instrumentos y procedimientos metodológicos utilizados en la etapa de recolección de la información y en la etapa de análisis. Posteriormente se incluye un cuadro, que muestra la forma en que se utilizaron tales elementos para la construcción y análisis de los objetivos de esta tesis.

2.4.1 La Etapa de Recolección de la información

La etapa de recolección de la información estuvo constituida por dos periodos, el primero de ellos fue en los meses de julio y agosto del año 2016. En ese momento fue utilizada la técnica de entrevista a profundidad dirigida a 18 informantes clave relacionados con el tema. El segundo periodo se realizó de febrero a agosto del año 2017 y fueron realizadas las técnicas de entrevista semiestructurada a 46 actores. Además, se realizaron tres grupos de discusión participativo, uno a nivel nacional y dos a nivel local en Frailes de Desamparados y en San Vito de Coto Brus. Para el caso de las entrevistas y los grupos de discusión, se realizaron grabaciones de voz por medio de una grabadora digital Sony, con el fin de posteriormente transcribir la información y proceder con el análisis.

Tanto en el primer como en el segundo periodo de recolección de la información, se realizó la técnica de observación participante, análisis documental y revisión bibliográfica. Por su parte, para realizar la entrevista semiestructurada y los grupos de discusión, se entregó la carta de presentación de la investigación (Apéndice 1) a los actores, tal y como lo establece el Comité Ético Científico de la Universidad, con el fin de explicar el proceso y aclarar su voluntaria participación.

Sobre la **observación participante**, ésta se realizó durante la participación a reuniones de los espacios de articulación que fueron creados, y otros ya establecidos para tratar el tema del abastecimiento institucional de la alimentación escolar. Esta técnica fue necesaria porque permite realizar “[...] una descripción sistemática de eventos, comportamientos y artefactos en el escenario social elegido para ser estudiado” (MARSHALL; ROSSMAN, 1989), siendo una medio complementario para entender las dinámicas y situaciones que giran en torno al tema en estudio. En el siguiente cuadro se indican los eventos en donde se realizó observación participante.

Cuadro 6 – Características de las reuniones y eventos en donde fue realizada la observación participante durante la recolección de información

(continúa)

Fecha y lugar	Reunión o evento	Motivo	Participantes
Agosto, 2016 San Vito de Coto Brus	Reunión del Comité Sectorial Local (COSEL) y Consejo Cantonal de SAN (COSAN).	Presentación de tres propuestas de oportunidades de mercado para la agricultura familiar en Coto Brus: Mercaditos comunales, Mercado Cantonal y Escuelas Sostenibles.	Representantes de instituciones y organizaciones, tanto del nivel nacional como del Cantón de Coto Brus, consultores de la FAO coordinadores de la iniciativa Escuelas Sostenibles.
Julio, 2016 Fila Guinea en Coto Brus	Reunión en el Centro Agrícola Cantonal (CAC) de Coto Brus	Identificar dificultades de comercialización, tipos de alimentos que se producen en la zona y los que son potenciales para la venta en los comedores escolares.	Miembros del CAC, profesora de la UCR coordinadora del proyecto de Acción Social de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica titulado: “Fortalecimiento de capacidades de la agricultura familiar para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional en el Cantón de Coto Brus, región Brunca, Costa Rica” en el cual participé como estudiante de pasantía.
Febrero, 2017 Consejo Nacional de Producción, San José.	Reunión del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar.	Avances de la iniciativa Escuelas Sostenibles y presentación de la metodología de recolección de información de esta tesis para invitar a participar	Representantes de las instituciones gubernamentales, consultoras de la FAO, representante de JICA.

Fecha y lugar	Reunión o evento	Motivo	Participantes
		del proceso.	
Marzo, 2017 Ministerio de Agricultura y Ganadería, San José	Reunión de la Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF).	Propuesta de actividades que conforman la ruta crítica de trabajo de los grupos temáticos de la REDCAF Cabe señalar que mi participación como miembro de la REDCAF fue en el grupo temático de comercialización y asociatividad en donde se discutieron los temas relacionados con el abastecimiento institucional y compras públicas a pequeños y medianos productores.	Miembros de organizaciones de agricultores y agricultoras, representación de la academia y de instituciones gubernamentales miembros de la red.
Julio, 2017 Fila Guinea, Coto Brus	Acompañamiento en los procesos desde el recibo de alimentos en el CAC de Coto Brus y de Frailes de Desamparados hasta la entrega en las escuelas	Observación y participación del recibo, organización y rotulación, transporte y entrega de alimentos en los centros educativos.	Miembros de cada CAC y cocineras de los comedores escolares.

Fuente: Elaboración propia.

En el caso de la **revisión documental**, fueron utilizados como fuentes secundarias, documentos impresos y disponibles en internet. Como parte de los principales documentos utilizados se contó revisión de normativas vigentes como leyes, políticas, decretos ejecutivos, reglamentos, programas, oficios, convenios y proyectos de ley, publicaciones del periódico oficial La Gaceta sobre el tema de la SAN y sobre temas relacionados, específicamente con el abastecimiento institucional para la alimentación escolar.

También fueron utilizados informes técnicos, programas operativos anuales, fichas técnicas de registro, tablas de Excel, manuales, panfletos y presentaciones de power point, suministradas por los informantes clave de las instituciones gubernamentales como el Consejo Nacional de Producción, el Ministerio de Educación Pública, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Salud, Instituto Nacional de Estadística y Censos, la Comisión Institucional de SAN de la Universidad de Costa Rica, de los Centros Agrícolas Cantonales de Frailes de Desamparados y de Fila Guinea en Coto Brus. A la vez, fueron consultadas las

páginas de internet de las instituciones gubernamentales y de la FAO relacionadas con la temática y algunos de los registros disponibles en dichas páginas.

La búsqueda de **revisión bibliográfica** se realizó por medio de las bases de datos de texto completo EBSCO y SCOPUS, así como las disponibles en el Sistema de Bibliotecas de la Universidad Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) y de la Universidad de Costa Rica (UCR). Fueron utilizados artículos disponibles en el buscador google académico, en la página del *International Network for Social Network Analyses* (<http://insna.org/>). Así como artículos de libros publicados por el Programa de pós- graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR) de la editorial de la UFRGS.

Para desarrollar las **entrevistas a profundidad**, se utilizó como instrumento el documento que se encuentra en el apéndice 2. La entrevista fue aplicada a 18 informantes clave relacionados con el tema de la SAN y con el tema del abastecimiento institucional para la alimentación escolar en Costa Rica, como se muestra en el cuadro 7.

Cuadro 7 – Informantes clave que participaron en las entrevistas a profundidad durante la etapa 1 del trabajo de campo

Informante clave	Cargo y entidad
Sr. Antonio González	Presidente del Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus.
Sra. Cecilia Gamboa	Coordinadora Técnica de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Ministerio de Salud.
Sra. Marcela Dumani	Docente- Investigadora de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica y Coordinadora de la Comisión Institucional de SAN (CISAN-UCR). Miembro de la Red Costarricense de Agricultura Familiar.
Sra. Karla Pérez	Coordinadora de la iniciativa Escuelas Sostenibles de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Costa Rica.
Sr. Dennis Sánchez	Consultor de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Costa Rica.
Sr. Eladio Alfaro	Agricultor y Miembro de la Junta Directiva del Centro Agrícola Cantonal de Fila Guinea.
Sr. Octavio Ramírez	Representante de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Costa Rica.
Sra. Maria de Jesús Arrieta	Directora Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN- CINAI).
Sr. Ricardo Rodríguez	Presidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Rural Territorial.
Sr. Franklin Charpantier	Directora Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN- CINAI).
Sr. Hugo Muñoz	Docente- Investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, miembro de la CISAN- UCR y consultor de la FAO.
Sr. Felipe Aráuz	Ministro de Agricultura y Ganadería
Sr. Dagoberto Vargas	Coordinador Nacional de Agricultura Familiar del Ministerio de Agricultura y Ganadería, Miembro de la Red Costarricense de Agricultura Familiar.
Sr. Hernán Villalobos	Encargado de la Secretaría Técnica del Territorio Buenos Aires- Coto Brus.
Sr. Luis Hernández	Jefe de área del Ministerio de Agricultura y Ganadería en San Vito de Coto Brus y del Comité Sectorial local (COSEL)

Informante clave	Cargo y entidad
Sr. Juan Prendas	Presidente del Comité Cívico Agropecuario de Coto Brus y de la Unión de Productores Agropecuarios de Coto Brus.
Sr. Rafael A. Navarro	Alcalde Municipal de Coto Brus.
Sra. Sara Montero	Trabajadora Social del Área de Planificación Estratégica del Ministerio de Salud en Coto Brus.

Fuente: Elaboración propia (2018).

Fue utilizada la entrevista a profundidad, porque ésta permitió tener una perspectiva amplia sobre la situación de la inserción de alimentos de la agricultura familiar en la alimentación escolar. Este método consiste en reuniones orientadas hacia la comprensión de las perspectivas que tienen los informantes respecto a sus vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras (ROBLES, 2011). De esta forma, fue posible identificar situaciones e informaciones complementarias a la información documental y a las referencias bibliográficas para la construcción de los objetivos. A la vez, por medio de las entrevistas a profundidad con los informantes clave, fue posible identificar a los actores relacionados específicamente con la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras para la alimentación escolar. Con estas personas mencionadas, se inició la aplicación de las entrevistas semiestructuradas del segundo periodo de recolección de la información que se describen más adelante.

Durante el segundo periodo, se utilizó como instrumento las **entrevistas semiestructuradas** (Apéndice 3) dirigida a los actores involucrados en la problemática en estudio. Esta técnica fue utilizada porque “permite un grado mayor de flexibilidad que las entrevistas estructuradas, parte de preguntas planeadas y pueden ser ajustadas a los entrevistados. Su ventaja es la posibilidad de adaptarse a los sujetos con enormes posibilidades para motivar al interlocutor, aclarar términos, identificar ambigüedades y reducir formalismos” (DIAZ-BRAVO et al., 2013, p. 163).

Esta entrevista estaba dirigida a los actores que irían a conformar la red de acuerdo con su participación y mención por otros, como lo establece la técnica de bola de nieve (apartado 2.2.2 de este documento). Para conocer los vínculos de los actores, éstos debían responder a la siguiente pregunta: ¿Cuáles son las personas que considera un vínculo importante para que usted pueda realizar las acciones que tienen que ver con este proceso? De esta forma, fueron entrevistados 46 actores (Apéndice 13) que hicieron posible delimitar la red conformada por 134 actores.

Cabe señalar que para la delimitación del número de actores siguiendo el método de la bola de nieve, se consideró el criterio en el cual el analista es quien decide el número final de

miembros incluidos en el grupo, puesto que la incorporación de nuevos miembros siguiendo este método puede no detenerse nunca. Por tanto, uno de los criterios recomendados, es que se llegue a un determinado nivel en que la mayor parte de los nuevos candidatos hayan sido ya citados anteriormente por los miembros del grupo (VERD; MARTÍ, 1999, p. 514).

Además de los actores, vínculos y tipo de vínculos, la entrevista semiestructurada permitió obtener información sobre los atributos de los actores en cuanto a los recursos que aportan, las prácticas o actividades que realizan y sus perspectivas en relación con el funcionamiento, objetivo y alcance del proceso de inserción de alimentos producidos por agricultores familiares para la alimentación escolar, tal y como se muestra en el cuadro 11 sobre la ruta de análisis de la investigación.

El último recurso utilizado para recolectar información durante esta etapa, fue la realización de tres **grupos de discusión participativos**, uno a nivel nacional y dos en el nivel local (en Frailes de Desamparados y en San Vito de Coto Brus). El grupo de discusión, forma parte de los procedimientos utilizados para la investigación acción participativa, la cual permitió incluir a los actores “investigados” a colaborar en el propio proceso investigativo de la estrategia en la que están participando. A su vez, los resultados de los grupos de discusión fueron un insumo para las reflexiones sobre la sostenibilidad de la estrategia en la toma de decisiones futuras. La metodología empleada fue relevante al considerar que,

Cuanto más asuman los hombres una postura activa en la investigación temática, tanto más profundizan su toma de conciencia en torno de la realidad y explicando su temática significativa, se apropian de la realidad[...]Investigadores profesionales y pueblo, en esta operación simpática que es la investigación del tema generador, son ambos sujetos de este proceso (Freire, 1975, p. 134).

Los grupos de discusión consisten en “[...] la producción controlada de un discurso por parte de un grupo de personas que son reunidas, durante un espacio de tiempo limitado, a fin de debatir sobre determinado tópico propuesto por la investigadora” (GIL-FLORES, 1992, p. 3). El tipo de información que se produce, constituye preocupaciones, sentimientos y actitudes de los actores participantes, sin limitarse a las concepciones previas de la investigadora (GIL-FLORES, 1992). Su desarrollo se basó en una conversación cuidadosamente planeada, en un ambiente permisivo que promovió la retroalimentación.

A continuación se muestra información sobre los grupos de discusión y los actores participantes en cada uno de ellos.

Cuadro 8 – Características principales de los grupos de discusión participativos y actores que asistieron

Nivel Nacional
Lugar: Instalaciones de la Escuela de Nutrición de la UCR en San José (La Capital) en la Región Central. Convocatoria: Entrega de carta de presentación de la investigación y explicación de la actividad (Apéndice 1) durante la reunión del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar.
Participantes (Código y cargo): Directora Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN- CINAI). Funcionario del Área de Desarrollo de Mercados del Consejo Nacional de Producción. Jefe de Extensión Agropecuaria de la Región Brunca del MAG. Consultora y Coordinadora del Programa de Alimentación Escolar de la FAO-CR. Docente e investigadora de la Escuela de Nutrición de la UCR. Consultora nutricionista de la FAO-CR. Coordinador de Agricultura Familiar y de la Dirección de Extensión del MAG, miembro y coordinador institucional de la Red Costarricense de Agricultura Familiar. Pasante de la Cooperación Internacional JICA y colaborador en la Dirección de Extensión Agropecuaria del MAG.
Nivel Local 1
Lugar: Propiedad de una de las agricultoras de Frailes de Desamparados en la Región Central. Convocatoria: Entrega de carta de presentación de la investigación y explicación de la actividad (Apéndice 1) de forma individual y personal a cada participante.
Participantes (Código y cargo): Asistente administrativa en el CAC de Desamparados. Productora de alimentos Productora de alimentos Docente y Coordinadora de la Huerta Escolar en la Escuela Cecilio Piedra Gutiérrez Directora de la Escuela Cecilio Piedra Gutiérrez Gerente General del CAC de Desamparados Asistente comerciante y transportista de alimentos recibidos en el CAC de Desamparados.
Nivel Local 2
Lugar: Instalaciones de la Unión de Productores Agropecuarios de Coto Brus (UPACOB) en San Vito de Coto Brus de la Región Brunca. Convocatoria: Entrega de carta de presentación de la investigación y explicación de la actividad (Apéndice 1) de forma individual y personal a cada participante.
Participantes (Código y cargo): Productor de alimentos y presidente del CAC de Coto Brus Coopesab: Administrador de Coopesabalito Mediador entre las organizaciones de productores y el PAI del CNP en Coto Brus, Representante Legal de UPACOB. Productora de alimentos y secretaria del CAC de Coto Brus Productor miembro de UPACOB.

Fuente: Elaboración propia (2018).

Como lo indica Huertas et al. (2010), la preparación para el grupo de discusión consistió en una primera fase i) exploratoria, con el fin de que la investigadora realizara una revisión exhaustiva sobre el tema en estudio. Este es un proceso importante en donde la investigadora cumple una doble función para orientar los temas de interés y como observador.

Seguidamente se requirió ii) de una delimitación de los contenidos centrales y el guion para conducir los grupos de discusión participativos. Según Gutiérrez (2001), el guion podría ser una lista de chequeo que permite observar con mayor tranquilidad el recorrido del proceso y que podría funcionar como un medio para que el investigador pueda ir contrastando sus hipótesis del trabajo, de esta forma se elaboró el guion (Apéndice 4) y un material audiovisual (un video: Apéndice 5) y de contenido escrito (libreta con imágenes del video para tomar apuntes) que permitiera orientar y delimitar esa discusión, considerando además, el público diverso al que iría dirigido (agricultores, miembros de instituciones gubernamentales, dirigentes de organizaciones de productores y cooperantes).

Posteriormente, para la iii) fase de desarrollo y análisis, durante los tres grupos de discusión, se empleó la técnica del Sociograma, esta utiliza recursos gráficos (Apéndice 6) para la construcción colectiva de un “mapa” que represente la situación que se investiga. Además, facilita la comprensión de las relaciones entre actores o grupos y demuestra “la posición que cada individuo ocupa en el grupo, así como las interrelaciones de los diversos individuos” (ALVES, 1974, p. 106), por lo tanto, sus resultados permiten la triangulación de información referente a los actores y vínculos, que se obtuvo por medio de las entrevistas semiestructuradas.

El sociograma estimuló la participación de todos los actores de forma no jerárquica, en donde todos los aportes tienen una misma relevancia y los resultados se transforman en un incentivo común, para entender la situación en la que se encuentran inmersos y comparten. Estos aspectos son esenciales al tratarse de una población compuesta por actores diversos.

Fotografía 1 – Elaboración del sociograma durante el grupo de discusión participativo a nivel nacional



Fuente: Propia (2016)

Fotografía 2 – Elaboración del sociograma durante el grupo de discusión participativo en Frailles de Desamparados



Fuente: Propia (2016).

Fotografía 3 – Elaboración del sociograma durante el grupo de discusión participativo en Coto Brus

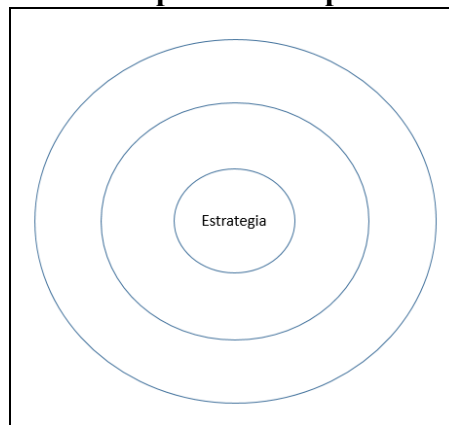


Fuente: Propia (2016).

Para construir el “mapa” de la situación, se tomó en cuenta la conciencia del espacio y de lo que implica una organización como sistema, que “[...] concibe el mundo como un todo integrado y no como una colección de partes disociadas” (CAPRA, 1996, p. 16). Así, la intención metodológica del sociograma permitió esbozar el proceso a estudiar, tomando en cuenta la condición sistémica del enfoque de la SAN, estableciendo un espacio de libertad, para que los actores opinaran e indicaran en el mapa sus percepciones en relación con la estrategia.

El punto de partida del mapa consistió en la representación de una organización con un centro y posiciones orbitales a diferentes distancias de éste, como se muestra a continuación:

Figura 2 – Representación del mapa utilizado para dar inicio al sociograma



Fuente: Elaboración propia (2016).

El centro del mapa representó la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar, como objeto de estudio de esta investigación. Por lo tanto, quienes se ubicaron más cerca del centro fueron aquellos actores e instituciones que tenían mayor influencia, interacción, o se sentían inmersos en el proceso. Por otro lado, quienes participaban de forma ocasional o realizaban actividades relacionadas indirectamente con ese proceso, se encontraban representados lejos del centro en el mapa.

La técnica de sociograma permitió identificar un “mapa actual” de la situación y un “mapa futuro”, en el cual los participantes visualizaron lo que sería importante contemplar, para dar sostenibilidad y promover mejores resultados del proceso. Para representar las informaciones utilizando recursos gráficos (Apéndice 6) se contó con el apoyo del diseñador Alonso Sequeira, quien colaboró en la preparación del sociograma y su posterior digitalización en PowerPoint como se muestra en el Apéndice 7 8 y 9, para poder realizar el análisis.

Fotografía 4 – Uno de los mapas elaborados en el sociograma



Fuente: propia (2016).

Para la iv) fase de presentación de resultados, se realizaron tres informes (uno por cada grupo) para entregar a cada uno de los actores participantes. Los informes incluyeron una descripción de la actividad que incluyó los principales resultados del mapa actual y futuro del sociograma junto con algunas de las reflexiones discutidas. Finalmente, para el caso del grupo en el nivel nacional, los contenidos del informe fueron presentados en una de las reuniones del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, siendo posible a través de la sala de videoconferencia del PGDR y con la participación de la profesora orientadora. El proceso de presentación para los grupos de discusión a nivel local, se realizaron únicamente por medio del informe escrito.

2.4.2 La Etapa de Análisis de la Información

Para el análisis de los datos obtenidos de la etapa de recolección de información, las grabaciones de las entrevistas y grupos de discusión fueron transcritas a formato de Word, para ese proceso, además de las transcripciones realizadas por la investigadora, se contó con el apoyo de dos estudiantes de la carrera de Nutrición Humana de la UCR, quienes realizaron horas estudiante como parte del proyecto “Seguridad alimentaria y nutricional y programa de alimentación escolar en San Vito de Coto Brus: avances y desafíos”²⁰.

Posteriormente, para el análisis de contenido se utilizó el software NVivo®, éste se dirige a la investigación con métodos cualitativos y mixtos que ha sido creado para ayudar a organizar, analizar y encontrar perspectivas en datos cualitativos (QSR, 2016). La información de cada entrevista fue clasificada en nodos, de acuerdo con las preguntas establecidas en la entrevista semiestructurada (Apéndice 3), y para el caso de los grupos de discusión, se realizó un análisis del contenido de cada grupo para utilizarlo de forma triangulada o complementaria con los resultados.

En el caso de la construcción de la red de actores, la información sobre los actores, sus vínculos y atributos, fueron digitados en formato de tablas de Excel. Posteriormente, estas tablas fueron convertidas al formato .csv y transportadas al software VISONÉ para visualizar las fronteras de la red en figuras de redes. El software VISONÉ: *Analysis and visualization of social networks* versión 2.17 es una herramienta de investigación que propone el desarrollo de modelos y algoritmos para el análisis de las redes sociales, facilita la exploración visual de las redes (BAUR, 2008). Para realizar las medidas cuantitativas de centralidad que permiten

²⁰ Proyecto de la Escuela de Nutrición código 450-B7-137. Vicerrectoría de investigación de la Universidad de Costa Rica

conocer la estructura y cohesión de la red, fueron utilizados los mismos datos para el análisis por medio de UCINET 6: *Comprehensive social network analysis software* (BORGATTI, et al. 2008).

A continuación se presenta el cuadro que resume las variables y su operacionalización para el análisis de los objetivos de esta tesis.

Cuadro 9 – Categorías, operacionalización y análisis del primer objetivo específico.

(continúa)

Objetivo 1: Investigar el contexto en el que se desarrolla la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar, considerando las características del sistema alimentario, así como la construcción del marco normativo de la seguridad alimentaria y nutricional y trayectoria del Programa de Alimentación Escolar en Costa Rica. Capítulo de la tesis:				
Método: Cualitativo				
Categoría	Definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, técnicas e instrumentos
Contexto de la investigación	Conjunto de eventos históricos y actuales que demuestran la evolución, transformaciones y situación del sistema alimentario y del sistema institucional costarricense, en el que se encuentra incluida la estrategia de análisis de esta tesis; es decir, de la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar	Situación Agroalimentaria: Son las condiciones y el escenario relacionado con los alimentos en diferentes eslabones de la cadena agroalimentaria (producción, comercialización, abastecimiento, consumo).	Se describe, desde una perspectiva histórica, los principales eventos que generaron transformaciones en el sistema alimentario costarricense. Para eso, se toma en cuenta el contexto nacional y las situaciones que influenciaron el rumbo de producción y el consumo de los alimentos desde el contexto internacional. A la vez, se retoma la relación de la producción y el consumo y sus efectos en la nutrición humana. Para retomar la situación global que influencia los acontecimientos nacionales, se tomó en cuenta la estructura de los regímenes alimentarios descritos por Friedman y Mc Michael.	Revisión documental Revisión Bibliográfica
		Marco normativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) en Costa Rica: Son las reglas formales (Leyes, políticas, programas, planes, reglamentos, convenio o directrices) sobre SAN.	Se describen las principales normativas institucionales relacionadas con el tema de la SAN en Costa Rica, desde una perspectiva histórica que incluye las primeras normativas específicas sobre esta noción, hasta la actualidad.	Revisión documental Revisión Bibliográfica Entrevistas abiertas a informantes clave
		Programa de Alimentación Escolar costarricense: Se refiere al Programa de Aumentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA).	Se describen las principales normativas y las transformaciones que ha tenido el PANEA desde su creación y formalización como programa, hasta la actualidad.	Revisión documental Revisión Bibliográfica Entrevistas abiertas a informantes clave Grupos de discusión participativos.

Objetivo 1: Investigar el contexto en el que se desarrolla la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar, considerando las características del sistema alimentario, así como la construcción del marco normativo de la seguridad alimentaria y nutricional y trayectoria del Programa de Alimentación Escolar en Costa Rica. Capítulo de la tesis:				
Método: Cualitativo				
Categoría	Definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, técnicas e instrumentos
		Abastecimiento de la alimentación escolar en Costa Rica: Se refiere a los procedimientos que son utilizados para adquirir la alimentación escolar.	Se detallan los mecanismos establecidos para la compra de alimentos en los centros educativos, así como la forma de funcionamiento del Programa de Abastecimiento Institucional que existe en Costa Rica.	Revisión documental Revisión Bibliográfica Entrevistas abiertas a informantes clave

Fuente: Elaboración propia (2018).

Cuadro 10 – Categorías, operacionalización y análisis del primer objetivo específico.

(continúa)

Objetivo 2: Investigar el principio de participación de los actores y sus relaciones durante la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.				
Método: Cualitativo y cuantitativo				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, Técnicas e instrumentos
Fronteras de la red: componentes que conforman la red.	Actores Personas que se considera tienen relación con el objeto de estudio.	Atributo nivel Ámbito de la sociedad (micro o macro) desde donde participa el actor.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Local Frailes 2. Región Central 3. Local Coto Brus 4. Región Brunca 5. Nacional 6. Nacional con vínculo internacional 7. Internacional 	Revisión Bibliográfica Entrevistas semiestructuradas Análisis Cualitativo: NVivo® Tablas y matrices en Excel
		Atributo prácticas Finalidad de las acciones principales que realiza el actor dentro de la red.	Se operacionalizan en el Sistema Alimentario <ol style="list-style-type: none"> 1. Producción: encargados de la producción y venta de alimentos, algunos lo empacan y transportan y están representados los productores, productores e intermediarios, productores y representantes de organizaciones, asociaciones de pequeños y medianos productores. 	

Objetivo 2: Investigar el principio de participación de los actores y sus relaciones durante la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.				
Método: Cualitativo y cuantitativo				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, Técnicas e instrumentos
			<p>2. Comercialización: Compran, reciben, almacena, transportan y venden los alimentos. Son miembros de los Centros Agrícolas Cantonales, Cooperativas, Asociaciones de productores o productores intermediarios.</p> <p>3. Abastecimiento Institucional: Quienes trabajan en el Programa de Abastecimiento Institucional del Estado mediando el proceso de comercialización.</p> <p>4. Consumo: Quienes consumen, supervisan el recibo de alimentos, compran, almacenan, preparan los alimentos y aplican el menú estudiantil. Son los actores relacionados con los centros educativos (escolares, cocineras, directores, miembros de la Junta Escolar o Administrativa, Patronato Escolar o Comité de Salud y Nutrición).</p> <p>5. Gestión Técnica y operativa: organización o coordinación de acciones para proveer de algún recurso diferente a la cooperación internacional (financiero, de infraestructura- tierra- semilla, capacitación, información e inspección), para favorecer el proceso y como parte de sus funciones al representar las entidades para las cuales trabajan.</p> <p>6. Formulación de políticas Son prácticas que tienen que ver con el desarrollo o formación de propuestas de políticas, lineamientos políticos o normativos en las instituciones gubernamentales para influir el proceso. Más que tomar decisiones, también tienen que ver con preparar las propuestas de una política que son presentadas a la Asamblea Legislativa o a quien corresponda hacerlo legal.</p> <p>7. Acciones estratégicas: Son prácticas que tienen los representantes de una entidad (institución u organización) para comunicar actores o procesos de diferentes niveles o entidades, ya que tienden a controlar o tener algún grado de influencia o dirección sobre ciertos procesos clave en esa entidad.</p> <p>8. Cooperación internacional: Se refiere a cooperación de actores tanto nacionales como internaciones que desarrollan acciones de cooperación técnica y aportan recursos externos de apoyo a la estrategia.</p>	

Objetivo 2: Investigar el principio de participación de los actores y sus relaciones durante la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.				
Método: Cualitativo y cuantitativo				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, Técnicas e instrumentos
		Atributo recursos Los elementos principales de que dispone un actor que puede influir en la eficacia (que se logre el efecto esperado).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organizacionales: acceso a conocimiento sobre un grupo de actores, capacidad sobre manejo organizacional, capacidad de movilizar o reclutar a integrantes que pueden dar asistencia en requerimientos administrativos u operativos. 2. Cognitivos: relacionados a un proceso de aprendizaje o a la experiencia. Favorecen el cumplimiento de las prácticas por ejemplo para desarrollar estrategias de comercialización. 3. Conocimiento fundamentado en bases científicas adquirido vía capacitación y profesionalización (TOLEDO; BARRERA- BASSOLS, 2008). 4. Saberes: basa en la experiencia personal, el conocimiento empírico adquirido por su forma de vivir (TOLEDO; BARRERA- BASSOLS, 2008). 5. Políticos: de apoyo a los grupos de interés, autoridad formal e informal con capacidad de influenciar la movilización y acción colectiva, habilidad para negociar, argumentar y comunicar pero no necesariamente tiene el poder de legitimar. Para el análisis de recursos políticos se realizó una reflexión de si éstos aportaban en términos legales, entendiendo: recursos legales como aquellos que permiten dar legitimidad a las decisiones o actividades que se desarrollan dentro de la red, éstas podrían institucionalizarse para que sean legales y darles carácter de obligatoriedad. Sin embargo, ninguno de los actores realiza ese proceso legal que corresponde a la Asamblea Legislativa en Costa Rica.. 6. Económicos: presupuesto (monetarios, infraestructura, equipo, viáticos para actividades, insumos para la producción o compra de alimentos) para hacer viables las prácticas que realizan los actores de la red. 7. Logísticos: apoyo administrativo u operativo para realizar procesos o servicios. 8. Sin dato 	

Objetivo 2: Investigar el principio de participación de los actores y sus relaciones durante la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.				
Método: Cualitativo y cuantitativo				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, Técnicas e instrumentos
	Vínculos Relaciones que establece un actor con los otros.	Personales	Se incluyen los vínculos de amistad, confianza, familiar y emocional.	
		Organizacionales/institucionales	Son aquellos establecidos por contratos formales entre actores, en esta categoría se incluye los vínculos de tipo: institucional, profesional, político, de trabajo, de organización, de lucha, técnico, formal, de comunicación, de motivación para el trabajo y de seriedad.	
		Personales y organizacionales/institucionales.	Este tipo de vínculo incluye relaciones entre las personas tanto personales como formales, ya sea organizacionales o institucionales.	
		Mencionados	Son vínculos que los actores mencionaron como importantes sin indicar el tipo de vínculo.	
		Conflicto	Son vínculos con quienes los actores mencionaron tener conflicto.	
Estructura de la Red Se refiere a la cantidad de actores que conforman la red y su comportamiento como conjunto e individualmente.	Estructura: Cantidad de actores que componen una red de PP	-	Descripción de la cantidad de actores que participan de una política pública. Identificación de posibles actores interesados o involucrados en un asunto de política pública, pero, los hallazgos de la investigación permiten ver que en la red de la política no se aprecian tal cantidad de actores, sino un número inferior, considerando las redes no son necesariamente abiertas e incluyentes (BETANCUR; MURCIA, 2017, p. 13).	Revisión Bibliográfica Entrevistas semiestructuradas Análisis Cualitativo y Cuantitativo: Tablas y Matrices en Excel y formato csv. NVivo® VISONE (<i>Analysis and visualization of social networks</i>) versión 2.17 UCINET 6
	Intermediación (<i>Betweenness</i>) entre actores: Posibilidad que tiene un actor de conectar a otros que se encuentran	-	Identificación de aquellos que por sus relaciones pueden ser puentes entre otros actores que no se encuentran conectados aún (BETANCUR; MURCIA, 2017, p. 17). Los actores con mayor intermediación tienen un gran poder porque controlan los flujos de comunicación óptimos (DÍAZ-LIMA, 2013).	

Objetivo 2: Investigar el principio de participación de los actores y sus relaciones durante la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.				
Método: Cualitativo y cuantitativo				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, Técnicas e instrumentos
	aislados.			<i>(Comprehensive social network analysis software).</i>
	Centralidad de entrada <i>(Indegree)</i> entre actores: Número de vínculos con actores que dicen conocerlo.	-	Permite identificar aquellos actores que, por su alto grado de reconocimiento (una cantidad considerable de actores los reconocen o dicen tener alguna relación de inter/dependencia con ellos), ocupan una posición central en la red (BETANCUR; MURCIA, 2017, p. 17).	
	Centralidad de salida <i>(outdegree)</i> entre actores: Número de vínculos con actores que el actor conoce.		Permite identificar cuáles actores son más influyentes (HANEMMAN, 2001)	
Cohesión de la red: Se refiere a una identificación de los actores con la colectividad, expresada en sentido de	Subestructura de la red: Coaliciones, cliques y subgrupos que se encuentran en una red de PP	-	Observación en la red de subgrupos (Coaliciones, alianzas o micro-redes) caracterizados por la cercanía o el trabajo colaborativo específico de un conjunto de actores en una red de política pública (BETANCUR; MURCIA, 2017, p. 13). Los Cliques son indicadores del centro neurálgico de la red, es la estructura más fuertemente cohesionada y que funciona como columna vertebral de la red (DÍAZ-LIMA, 2013). Un clique es un subconjunto de una red en el cual los actores están más cercana y fuertemente conectados mutuamente, que lo que lo están respecto al resto de los integrantes de la red (HANNEMAN, 2000).	
	Densidad de la red: Número de		Identificación de la brecha existente entre el número de relaciones existentes entre actores y el número de relaciones posibles (incluso deseables). La inexistencia de	

Objetivo 2: Investigar el principio de participación de los actores y sus relaciones durante la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.				
Método: Cualitativo y cuantitativo				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, Técnicas e instrumentos
identidad y pertenencia, reconocimiento, confianza mutua, reciprocidad y valores comunes entre otros; además de la intensidad de las relaciones entre los actores (RINCÓN, 2014).	relaciones efectivamente existentes frente al número de relaciones posibles en una red.		relaciones entre algunos actores es más una muestra de una desconexión entre estos, en torno a asuntos en los cuales deberían estar articulados para movilizar una política pública, apoyar su formulación, trabajar en su implementación o en su monitoreo/evaluación. En otros casos, permite apoyar la generación de evidencias sobre las diferencias políticas e ideológicas entre actores, las cuales resultan un impedimento para el trabajo colaborativo (BETANCUR; MURCIA, 2017, p. 15).	
	Centralización (<i>Centrality: Degree</i>) de la red: Nivel de concentración del poder en una red.		Puede mostrar qué tan in/equitativa es la distribución del poder en la política pública (HANNEMAN, 2000). Una alta centralidad en la red es dominada por uno o pocos nodos. Si esos nodos son removidos la red rápidamente se fragmentara en subredes desconectadas. Por otro lado, una red con baja centralidad no tiene un único punto de falla por lo que las hace mucho más resistentes (FREEMAN, 1978). Elevados valores de centralización muestran coaliciones disfuncionales y jerarquizadas.	
	Cercanía (<i>Closeness</i>) en la red: Es la capacidad de un actor para alcanzar a todos los actores de la Red.		Un valor mayor indica que hay una capacidad de obtener y enviar información. Permite identificar quien tiene más capacidad para obtener y enviar información.	
	Perspectivas de los actores Se refiere al	Aspectos que consideran todos están de acuerdo.		Se refiere a las respuestas de la pregunta: ¿En qué considera que todos están de acuerdo? Por medio de NVIVO® se creó el nodo EN ACUERDO

Objetivo 2: Investigar el principio de participación de los actores y sus relaciones durante la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.				
Método: Cualitativo y cuantitativo				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, Técnicas e instrumentos
	punto de vista de los actores en relación con aspectos concernientes a la estrategia y su participación.	Aspectos con los que no está de acuerdo.	Se refiere a las respuestas de la pregunta: ¿En qué aspectos se encuentra en desacuerdo? Por medio de NVIVO® se creó el nodo DESACUERDO CON ALGO	
		El objetivo de la estrategia	Se refiere a las respuestas de la pregunta: Para usted ¿Cuál es el objetivo de la estrategia? Por medio de NVIVO® se creó el nodo OBJETIVO para analizar el contenido de cada respuesta.	
		El alcance de la estrategia.	Se refiere a las respuestas de la pregunta: Para usted ¿Cuál es el alcance de la estrategia? Por medio de NVIVO® se creó el nodo ALCANCE	

Fuente: Elaboración propia (2018).

Cuadro 11 – Categorías, operacionalización y análisis del primer objetivo específico

(continúa)

Objetivo 3: Analizar el principio integral e integrador de la SAN en la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, para la alimentación escolar.				
Método: Cualitativo				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, técnicas e instrumentos
Principio integrador de la SAN	Pilares de la SAN: Son procesos que le confieren el carácter integrador al enfoque sistémico de la SAN.	<p>Según La Política Nacional de SAN de Costa Rica (2011-2021):</p> <p>Disponibilidad de alimentos: Cantidad y calidad de los alimentos que la población tiene disponibles para su consumo a escala local, regional o nacional.</p> <p>Acceso de alimentos Capacidad de las escuelas para adquirir los alimentos (comprar o producir) suficientes y variados alimentos para cubrir sus necesidades nutricionales.</p> <p>Consumo de alimentos: Se refiere a que las exigencias alimentarias respondan a las necesidades nutricionales de los escolares, a la diversidad, a la cultura y las preferencias alimentarias.</p> <p>Utilización biológica de los alimentos: La utilización que hace el organismo, de los nutrientes obtenidos de los alimentos, la cual depende del alimento (composición química y combinación con otros alimentos), como del estado nutricional y de salud de las personas que puede afectar la absorción y la bio-disponibilidad de nutrientes y sustancias de la dieta.</p>	Principales potencialidades y limitaciones que determinan la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos que ocurrieron durante la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar.	<p>Revisión Bibliográfica</p> <p>Entrevistas semiestructuradas</p> <p>Grupos de discusión participativos</p> <p>Análisis cualitativo:</p> <p>Tablas y Matrices en Excel y formato csv.</p> <p>NVivo® ®</p>

Objetivo 3: Analizar el principio integral e integrador de la SAN en la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, para la alimentación escolar.				
Método: Cualitativo				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis, técnicas e instrumentos
Principio integral de la SAN	Se refiere al carácter multidimensional de la SAN	Se utilizan las dimensiones establecidas por Rodríguez et al (2018): Dimensión Nutricional Dimensión Ética Dimensión Ambiental Dimensión Soocultural Dimensión Económica Dimensión Política	Para cada potencialidad o limitación se indica, según el contexto, la o las dimensiones con las que tiene relación el determinante que se analiza.	

Fuente: Elaboración propia (2018).

Cuadro 12 – Categorías, operacionalización y análisis del primer objetivo específico

Objetivo 4: Analizar la gobernanza de la estrategia de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar, abordando la forma en cómo se contemplaron los principios del enfoque sistémico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional.				
Método:				
Variable/ Categoría y definición	Subvariable/ Subcategoría y definición	Clasificación y definición	Operacionalización	Análisis
Gobernanza de la SAN	Principio de intersectorialidad	-	Se analizan los principales resultados clave de la investigación que caracterizan la forma en que fueron abarcados los principios durante la gobernanza de la SAN y que explican la relación entre el sistema institucional y el sistema alimentario que forman parte de la SAN.	Revisión bibliográfica Grupos de discusión participativo Resultados principales de los objetivos anteriores
	Principio de participación	-		
	Principio Integrador	-		
	Principio integral	-		

Fuente: Elaboración propia (2018).

3 CONTEXTO DE LA INVESTIGACIÓN: SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COSTA RICA

En este capítulo se investigó la transformación y situación actual agroalimentaria, con el fin de establecer un punto de referencia, para comprender la desconexión que existe actualmente en el país entre la producción, la comercialización, el consumo y la nutrición humana. Posteriormente, se presenta el marco normativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional que se encuentra vigente en el país y la forma en cómo ahí se dio inicio al tema. Además, con el fin de hacer énfasis en el tema de agricultura familiar, se desarrolló un apartado con los principales acontecimientos que han dado forma a esta noción en Costa Rica.

En el capítulo también se expone la investigación sobre la perspectiva histórica del Programa de Alimentación Escolar costarricense, hoy Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente. Además, se puntualiza en el proceso de abastecimiento institucional que tiene que ver con la alimentación escolar y su relación con el Programa de Abastecimiento Institucional del Consejo Nacional de Producción. Finalmente, el capítulo incluye el proceso de implementación del proyecto Escuelas y CEN-CINAI Sostenibles, que fue desarrollado como una metodología propuesta dentro de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025 y, que genera un interés de diversos actores que define la problemática que se analiza en esta tesis.

3.1 LA SITUACIÓN AGROALIMENTARIA Y LA DESCONEXIÓN ENTRE LA PRODUCCIÓN, COMERCIALIZACIÓN, CONSUMO Y NUTRICIÓN HUMANA

Durante todo el siglo XIX y en las primeras décadas del siglo XX, en el contexto internacional, operó un ordenamiento de la economía agroalimentaria bajo las políticas de libre cambio, promovidas por Inglaterra (periodo hegemónico). Las exportaciones de azúcar, café, banano, cacao, carne y cereales, constituían la principal fuente de divisas para los países de América Latina (LLAMBI, 2000, p. 94). De acuerdo con Friedmann (2005), estos eventos consolidaron un régimen alimentario (1870- 1914) en el que se creó una clase de agricultores familiares comerciales. En Costa Rica, este régimen se caracterizó por la economía dependiente del modelo de exportación del café, conocido como “desarrollo hacia afuera”. Este tenía como objetivo principal, ser un mercado que satisfacía la demanda externa de materias primas.

La contribución de la construcción de vías de comunicación como la del ferrocarril al Atlántico, fue impulsada por la necesidad de transportar el café, creando también la oportunidad para la producción y exportación del banano. Posteriormente, se estableció en esa región del país la *United Fruit Company* (UFC) (1899- 1970), primera compañía transnacional estadounidense que tomó control de las exportaciones bananeras. La UFC, fue responsable por las exportaciones de banano que para 1910 igualaron las del café, haciendo uso de la contratación de mano de obra barata (MOLINA; PALMER, 2017).

Durante la inestabilidad en el período entre las Guerras Mundiales (1914- 1945) y con la llegada del nuevo siglo, los costarricenses estaban invadidos por el descontento social, principalmente por la transformación del modo de vida a partir del capitalismo agrario. La primera Guerra Mundial limitó la economía mundial produciendo desequilibrios en los mercados europeos, restringiendo su importación a productos de los países en desarrollo. Los principales efectos en el país, fueron la baja en las exportaciones y disminución del ingreso, cuya fuente principal provenía de los impuestos a los productos de exportación. Además, aumentó la preocupación laboral, la falta de asistencia médica y de legislación laboral.

En el tema de producción, este descontento creció por la caída del Modelo Agroexportador del café y del banano ante la Gran Depresión de 1929, que tuvo repercusiones económicas, sociales y políticas propias de la época, siendo afectada la ideología de “Progreso” que caracterizó a la Costa Rica Liberal de la época. Del lado del consumo de alimentos en la década de los treinta, la mayoría de las familias costarricenses fueron afectadas por la gran penuria alimentaria y la población infantil sufrió las consecuencias de una desnutrición proteico calórica (Díaz, 1993)²¹. Según Díaz (1993):

Desafortunadamente, la cadena alimentaria nutricional está expuesta, tanto a factores socioeconómicos que impiden el acceso a una alimentación completa, suficiente y balanceada, como a factores intrínsecos, que trastornan la correcta utilización biológica de los alimentos. Nuestro país, sujeto a la serie de factores adversos propios de un país en vías de desarrollo, ha confrontado el serio problema de la desnutrición infantil. Esta enfermedad nutricional, expresión de la pobreza extrema y de la ignorancia, ha agobiado a muchas familias costarricenses y constituido un pesado lastre para el desarrollo económico y social del país (Díaz, 1993, p. 31).

La crisis de 1929 dejó en problemas económicos a los agricultores concentrados en distintas latitudes, obligándolos a buscar empleo en las ciudades (RODRIGUEZ, 2010). Frente a los efectos de la crisis y las secuelas económicas y sociales en el país, se realizaron

²¹Dr. Carlos Díaz Amador médico pionero en la dirección de los Centros de Educación y Nutrición (**Cen**) y Centros Infantiles de Nutrición y Atención Integral (**Cinai**) en Costa Rica, además de participar en la dirección de cuatro Encuestas Nacionales de Nutrición (1966, 1975, 1978 y 1982).

acciones de intervención estatal asociadas a un régimen “presidencialista”, necesarias para responder a las situaciones sociales y políticas de la época, que generaron un fortalecimiento del Poder Ejecutivo sobre la sociedad (Ruiz, 2000) y dando paso al Estado Reformista.

Durante 1940-48 ocurrió un nuevo cambio en las funciones del Estado costarricense, se promulgaba la justicia social y una modernidad del Estado, que incluía el establecimiento de varias instituciones y reformas sociales. Para el caso del sector agropecuario y rural, hacia el final de la década de los cuarenta, convergieron varias situaciones que permitieron importantes cambios en el ámbito institucional, ampliándose con nuevas organizaciones públicas y privadas.

En términos de producción agrícola, hubo una significativa expansión de los cultivos para consumo interno, principalmente fuera del Valle Central, pero la falta de vías de comunicación seguras, hizo que el abastecimiento alimentario continuara siendo precario. Esto se debió a las complicaciones que implicaba el transporte de esa producción para los mercados de la Región Central (LEÓN, 2012), donde se estableció la Región Metropolitana del país. El resultado de este proceso dejó un fuerte papel del Estado como impulsor directo de la agricultura, por medio de políticas e instrumentos; un reconocimiento por la necesidad de incluir nuevas tecnologías de producción e información y, estadísticas en materia de desarrollo de la agricultura (LEÓN, 2012).

De acuerdo con Llambi (2000), la versión Latinoamericana del proyecto desarrollista nacional, en relación con los sistemas agroalimentarios, fue basada en dos diferentes tipos de políticas. Por un lado, las políticas de establecimiento de convenios para la administración de los sistemas agroalimentarios mundiales con los países productores y consumidores, con la finalidad de garantizar precios y controlar la alta volatilidad de los mercados. El objetivo de este primer conjunto de políticas era generar suficientes divisas de los productos de la agroexportación, que surgieron o se consolidaron durante el periodo anterior, a fin de que funcionaran como una contribución para subsidiar el proceso de industrialización (Llambi, 2000).

Para el caso de los países Centroamericanos y específicamente para Costa Rica, en 1963 entra en vigencia el tratado de integración conocido como el Mercado Común Centroamericano (MCCA). Este tuvo como objetivo el unificar las economías, impulsar de forma conjunta el desarrollo y perfeccionamiento del mercado, así como mejorar la calidad de vida por medio de la inserción y participación en el contexto internacional.

El segundo conjunto de políticas en dicho período, son las políticas de sustitución de importaciones agrícolas y de promoción de nuevos sistemas agroalimentarios, con el fin de

incrementar el abastecimiento interno de las materias primas agrícolas que requerían las nacientes industrias nacionales (Llambi, 2000). En Costa Rica el Modelo de Sustitución de Importaciones alcanzó un punto importante en la década de 1950, creándose un esfuerzo por diversificar los productos de exportación.

En la década de los años 1960, durante el llamado Estado Benefactor, surgieron varias instituciones importantes para el sector agropecuario del país, como el Instituto de Tierras y Colonización (ITCO)²² y la creación del Consejo Nacional de Producción (CNP), el cual desarrolló programas importantes para el mercado de productos nacionales. El CNP asumió un compromiso con los pequeños y medianos productores nacionales por medio del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), estableciendo el “Reglamento de Compras y Abastecimiento de la División y Estabilización de Precios” cuyo objetivo era comprar alimentos de producción nacional para vender en las instituciones públicas del país²³. A la vez, se estableció una política de precios mínimos para favorecer tanto al consumidor como al productor nacional (ROJAS et al., 2015).

Además del PAI, durante las décadas de 1960 y 1970, el CNP promovió la instalación de estancos o expendios de alimentos para ofertar productos nacionales. Cuanto mayor fuese la cantidad de estancos, mayor sería la capacidad de diversificación y oferta de bienes alimenticios. En esta época, la demanda de alimentos a nivel nacional estuvo relativamente alta; los artículos más vendidos fueron verduras, frutas, carnes, implementos agrícolas, útiles escolares y fórmulas para nutrición animal (ROJAS et al., 2015, p. 3). En la época, el panorama económico recesivo costarricense condicionó para una baja en la industria artesanal, frente a la de tipo capitalista. También se establecieron las Ferias del Agricultor, consideradas como los mercados más importantes para comercializar los alimentos producidos por los pequeños y medianos productores nacionales.

A mediados de los años 1980, el país tenía un panorama económico sumamente recesivo con claro deterioro de las condiciones sociales. Esta situación generó cuestionamientos al modelo de desarrollo vigente basado en la sustitución de importaciones que el país había impulsado conjuntamente con los países centroamericanos, y reorientó su política económica hacia la apertura económica y la inserción en la economía mundial (ALONSO, 2016). Para impulsar la competitividad de la producción nacional en los mercados internacionales, se implementaron los Programas de Ajuste Estructural (PAE's) constituidos

²² sucedido por el Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), actual Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER).

²³ COSTA RICA, Artículo 9 a la Ley 2035 (1956); Ley 6050 (1977) y Ley 8700 (2008)

para establecer un nuevo modelo de desarrollo basado en la promoción de exportaciones (ARIAS; MUÑOZ, 2007, p. 6).

Los años siguientes y después de 1980 el panorama internacional se caracterizó por la hegemonía corporativa, representada por las industrias transnacionales (Mc MICHAEL, 2016) y cambios ocurridos en el abastecimiento alimentario (BURSCH; LAWRENCE, 2009) que privilegió a las grandes cadenas de supermercados (FRIEDMANN, 2005; HEFFERNAN, 2000) de manera global. En el país el rumbo se dirigía hacia un desarrollo del sector privado; así como un cambio en la gestión y creación del sector intermediario, como controladores de la producción y el consumo. Se promovió una racionalización del sector público y un desarrollo de las exportaciones, que demandaban estándares de calidad en los productos para el comercio exterior. Según Arias et al. (2007), las reformas estructurales en el país, tornaron hacia un ambiente caracterizado por la pobreza, inestabilidad económica y aumento de la deuda externa.

El Gobierno comenzó un proceso de apertura comercial que fue responsable por implantar un nuevo modelo de desarrollo, para el cual el país no era compatible por su situación temporal y por sus capacidades de exportación. Por tal razón, se generaron dificultades y exigencias impuestas desde el mercado externo, que imposibilitan la participación de productores pequeños y medianos, quienes más bien necesitaban de ayudas para lograr mantenerse en la práctica productiva y dinámicas económicas locales. La política social sufrió un cambio evidente hacia el asistencialismo y focalización de acciones a corto plazo (ARIAS; MUÑOZ, 2007, p. 7).

Varios acontecimientos evidenciaron cambios en las formas de producción y consumo de los costarricenses en esa época. Como ejemplo, Rojas et al. (2015) indica que en la década de 1990 desaparecieron los estancos, lo cual representó el fin de algunas costumbres que la población adquirió durante la segunda mitad del siglo XX. Como indican las autoras:

Un claro ejemplo consiste en que las personas dejaron de lidiar con el administrador, a quien debían pedir la cantidad de alimento que pretendían comprar. Esto debido a que la revolución de los supermercados consistió en que el consumidor, podía tener un contacto directo con el producto, sin necesidad de interactuar con algún empleado de la tienda (ROJAS et al., 2015, p. 7).

El Consejo Nacional de Producción, originalmente había iniciado labores con el objetivo de fomentar la producción agrícola e industrial, establecer precios tanto de las materias primas como de productos agrícolas, así como encargarse del proceso de comercialización. Sin embargo, con la implementación de los Programas de Ajuste

Estructural (PAEs), se dio el fin de los precios de sustentación que realizaba, el cierre de plantas de acopio y almacenamiento, el cierre de los estancos y el despido de personal (SÁENZ; CHAVES, 2013). De acuerdo con Sáenz et al. (2013), este cambio significó el fin del “mercado seguro” con precios fijos para muchos pequeños productores de granos básicos, a quienes súbitamente se les indicó que tenían que empezar a funcionar bajo una lógica de mercados competitivos.

Los posteriores Tratados de Libre Comercio (TLC) fueron un detonante que afectó la estabilidad para el sector productivo, conformado por familias agricultoras con producción de pequeña y mediana escala. Lejos de promover, facilitar y consolidar la creciente integración del país a la economía internacional, los TLCs promovieron la desigualdad entre grupos de pobres y ricos, así como un estancamiento de las familias pobres en aproximadamente 20% de la población total, según los resultados del X Informe del Estado de la Nación del 2004 (períodos entre 1990-2003).

En el año 2000, casi tres cuartas partes de los agricultores estaban fuera del Valle Central, “dejaron de ser importantes” como generadores de empleo de tipo agrícola y fue necesario que buscaran empleo en diversas actividades como industria y servicios (LEÓN, 2012). El panorama reflejaba en ese momento una población rural campesina caracterizada porque tenía alguna tierra, pero que ante la falta de recursos la aprovechaba poco, y adicionalmente, necesitaban realizar trabajos temporales para obtener un ingreso que permitiera mantener a sus familias (LEÓN, 2012).

De acuerdo con Fernández (FERNANEZ, 2018), la crisis económica del 2007- 2008, afectó a todos y cada uno de los países de la región de América Latina. Como parte de las situaciones poscrisis, los procedimientos democráticos permitieron suscribir reglas del juego que benefician la política de competitividad, creándose controversia con las políticas implementadas para combatir las desigualdades sociales y espaciales. Según el autor, esa desconexión entre la política de competitividad regional y la de desigualdad, se manifiesta en la protesta y el malestar de la población con la calidad de la democracia.

El segundo informe de síntesis analítica “*Situación y tendencia del Sector Agropecuario*” (2004-2008) de Costa Rica, reveló que el efecto de las políticas aplicadas por el sector agroalimentario habían sido positivas para el crecimiento económico, la generación de riqueza para los productores dedicados a actividades de exportación, así como para la generación de empleos relativamente bien remunerados para las personas con niveles de calificación académica y técnica. Sin embargo, con resultados negativos para quienes tenían niveles de calificación inferior (trabajadores remunerados y pequeños agricultores), los cuales

quedaron fuera de esos beneficios del crecimiento, el modelo económico aplicado generó desajustes en la distribución del ingreso y no fue efectivo para disminuir la pobreza, ni para mejorar el empoderamiento, sino más bien debilitó la economía tradicional, especialmente de subsistencia (SEPSA, 2008).

En relación con la disponibilidad de alimentos y la organización de los productores, las características más relevantes del sector agropecuario costarricense, reflejan que un 70% de los propietarios de las 93 017 fincas²⁴ estudiadas en el “*VI Censo Nacional Agropecuario*” (2014), no se encuentran vinculados a ningún tipo de organización; el resto de fincas pertenecen a cooperativas, asociaciones, sindicatos y otros. Un 85,4% de las fincas son propiedades administradas por la familia o personas productoras, mientras que las fincas restantes son gestadas por una persona administradora. En relación con la posesión de la tierra, del total de fincas, un 91% están en manos del propietario. Éstas representan un total de 80 987 propiedades, de las cuales el 84,5% corresponde a un propietario hombre y el 15,5% son de mujeres. Además, en dichas propiedades, se identificó que vive un promedio de 3,3 personas con una media de 53,8 años de edad.

El Censo demostró que de un total de 60 626 propiedades (fincas) agrícolas se dedican principalmente al cultivo del café (37%), frutas (15%), banano (4%), granos básicos (13%), hortalizas (7,7%), raíces y tubérculos (5,9%), caña de azúcar (3%), palma de aceite (3%), forestales (3,1%), ornamentales (1,6%). y un 4,9% que se dedica a actividades agrícolas diversas. Las restantes 30 248 fincas son utilizadas para actividades pecuarias, entre ellas la acuicultura (1%), avicultura (7%), ganado porcino (3%) y ganado vacuno (87%) y 2% de otras especies menores, apicultura, caballos, mulas, búfalos y asnos.

En cuanto a los granos básicos, cabe mencionar que la dieta del costarricense tiene como base el arroz y los frijoles; para el caso del arroz, Costa Rica produce un 66% del grano que consume, y se importa un 34%. En relación con los frijoles, en el país se produce un 27% del grano que consume y se importa un 73%. El país de procedencia de ambos granos básicos en su mayoría, es Estados Unidos (MAG/ SEPSA, 2013.); sin embargo, existen varias alianzas comerciales con México y China (entre otros de menor importación).

Para el caso del maíz, el 31% del consumo nacional es producido en el país, mientras que el 69% es importado principalmente de Guatemala (MAG/SEPSA, 2013). Por otro lado, existen 30 248 propiedades dedicadas a actividades pecuarias, de las cuales 87,6% son

²⁴ De acuerdo con el VI Censo Nacional Agropecuario, una finca es toda extensión de terreno, dedicada total o parcialmente a la producción agropecuaria para la venta o el autoconsumo, administrada por un hogar, sociedad, empresa, institución pública u otra, cuyas labores pueden ser dirigidas o ejecutadas directamente por una persona o con la ayuda de otras.

dedicadas al ganado bovino, el 6,4% son avícolas, el 2,8% a ganado porcino, el 0,8% son de acuicultura y el restante se dedica a actividades variadas (COSTA RICA/ INEC, 2015).

El desarrollo de Costa Rica, se ha sustentado en un modelo de desarrollo económico con predominio de la producción agrícola como fuente principal de divisas. Sin embargo, la agricultura ha producido y produce altos costos ambientales, entre ellos los impactos generados por el café y el banano, la ganadería o la piña, como ejemplos de diversificación de la producción agroexportadora (AVENDAÑO, 2016).

Estos procesos han provocado impactos sociales poco favorables para los agricultores que producen para el autoconsumo o comercialización en mercados locales. Entre estos impactos están los costos de producción y capital, el desplazamiento de familias agricultoras a las ciudades, el despojo de tierras para cultivar, la contaminación de ríos y acuíferos, la sedimentación de canales, el aumento de plagas, la reducción de variabilidad genética, la erosión de suelos, la aplicación de agroquímicos, la toxicidad en animales y humanos, la huella de carbono y el uso de empaques no biodegradables, entre otros.

En cuanto al acceso económico de los alimentos a nivel nacional, se reflejó una estabilidad en el precio de los granos básicos durante el año 2016 (DELGADO, 2016). En una perspectiva de 16 años (de 1995 a 2010) en la región Centroamericana, Costa Rica y El Salvador presentaron la mayor erosión en cuanto al poder adquisitivo de alimentos, a partir de un salario mínimo agrícola (PRESISAN/PRESANCA, 2011).

A nivel nacional el ingreso promedio mensual de la población ocupada en actividades agrícolas y pecuarias para el año 2015 fue de ₡290 495 y el costo de la canasta básica (CB) de ₡155 264. Es decir, el costo de la canasta básica representaba más de la mitad del salario familiar, lo cual condiciona la cantidad de dinero restante y suficiente para otras necesidades del hogar. Para el caso rural, el ingreso fue de ₡261 296 y el precio de la CB de ₡136 243; y en la zona urbana ambos rubros son mayores, con un ingreso promedio de ₡348 642 y un precio de la CB de ₡166 781 (SEPSA, 2016).

Con la apertura comercial se incentivó la industria alimentaria en el país. Existe un estímulo a la producción y consumo de alimentos procesados, que ha transformado los hábitos alimentarios de las familias, generando nuevos patrones de alimentación. El acceso físico a establecimientos de venta de este tipo de productos aumentó considerablemente con la apertura comercial. Como apunta Schejtman y Chiriboga (2009),

En la mayoría de los países de nuestra región, los sistemas alimentarios han experimentado enormes transformaciones producto de la acelerada urbanización, los cambios tecnológicos y organizacionales, la industrialización y la

“supermercadización”, modificándose toda la cadena, desde su producción de insumos, su transformación industrial y su distribución y consumo [...] que, en el caso de los supermercados, ha conducido a una sucesión de fusiones de grandes cadenas para competir con WalMart, [...] afectando seriamente la rentabilidad y viabilidad del desarrollo de los proveedores (pequeños y medianos) (SCHEJTMAN; CHIRIBOGA, 2009, p. 4)

Tal situación responde a la gran distribución comercial que sufrió el mercado minorista, el cual comenzó a pertenecer a las mayores transnacionales del mundo, convirtiéndose en uno de los actores más importantes en el proceso de globalización capitalista (Esteve, 2017). Con la expansión de los supermercados, cambian las formas de comer y de consumir, sometiendo nuestras necesidades básicas a una lógica comercial y a los intereses económicos de las grandes empresas del sector. Como indica Esteve (2017, p. 44-45), “Se produce, se distribuye y se come aquello que es más rentable” y “La dieta global es el resultado de una cadena de producción, distribución y consumo globalizada, en donde ni los agricultores ni los consumidores cuentan”.

De acuerdo con la clasificación de sistemas alimentarios sugerida por el Informe HLPE (2017) sobre la nutrición y los sistemas alimentarios, la situación costarricense refleja la existencia de sistemas alimentarios mixtos. De acuerdo con dicho informe, éstos se caracterizan porque existe un entorno alimentario que ofrece una gama más amplia de lugares para obtener alimentos, que para el caso de un sistema alimentario tradicional. Las personas tienen acceso a mercados locales, pero también a supermercados que tienen una gran variedad de alimentos procesados, empacados y frescos durante todo el año. Sin embargo, el acceso puede estar limitado en áreas de bajos ingresos, y los productos frescos y alimentos de origen animal a menudo son más caros que los alimentos envasados. Las personas tienen acceso a “pulperías” o tiendas de la esquina que también existen en los sistemas alimentarios tradicionales.

Sin embargo, en los últimos años se han acentuado y consolidado sistemas alimentarios modernos, que han repercutido en los entornos alimentarios de la sociedad. Estos, caracterizados por ofrecer opciones alimentarias más diversas durante todo el año y por técnicas de elaboración y envasado que prolongan la vida útil de los alimentos; también han sido relacionados con niveles de desnutrición y carencia de micronutrientes bajos, pero con niveles de sobrepeso y obesidad más altos, que en aquellos donde existen sistemas alimentarios tradicionales o mixtos (HLPE, 2017 p. 13).

Costa Rica, a pesar de ser un territorio pequeño, cuenta con una amplia oferta de supermercados que atiende diferentes segmentos de mercado, desde el formato de

supermercado con venta al por mayor, hasta otros de más pequeño porte con horarios amplios. Pocas corporaciones transnacionales han instalado y comprado varias empresas nacionales para ofrecer muchas opciones, en donde el consumidor puede escoger entre más de quince diferentes establecimientos de los cuales, por lo menos dos, corresponden a capital nacional.

A partir del 2010 y con la llegada de Walmart en Costa Rica, inició una competencia acelerada de distintas cadenas e inversiones millonarias, estrategias de precios bajos y nuevas ofertas. De acuerdo con información de los principales sitios web de las corporaciones de supermercados en el país, actualmente operan cerca de cinco corporaciones entre ellas Walmart que incluye 160 establecimiento de Palí, 35 MasXMenos, 39 Maxi Palí y 10 Walmart Supercenter; la corporación Gessa que es dueña de los 22 establecimientos de Perimercados (entre ellos la compra de supermercados pequeños nacionales como La Esperanza, La Selecta y Sindy), 35 Super Compro, el supermercado Saretto, otras marcas como Jumbo, Turribásicos y Día Express; la corporación Megasuper; corporación de AMPM que incluye 14 establecimientos de Freshmarket y 45 ampm. Finalmente, la corporación de Automercado de capital nacional que incluye 21 supermercados y 13 Vindi.

De acuerdo con Arias, R; Sánchez, L y Sánchez, R (2013), Costa Rica presenta un proceso de desarrollo caracterizado por la apertura económica y el crecimiento con estabilidad; sin embargo, sin alguna medida que permita que los beneficios obtenidos sean distribuidos de forma equitativa. La estrategia de desarrollo costarricense no ha incluido la problemática alimentaria de forma integral, generando alta dependencia del mercado internacional y una débil producción para el consumo interno (PORRAS, 2015).

Del lado de los productores costarricenses, éstos experimentan situaciones difíciles debido a las limitaciones para colocar sus productos, ante una gama de cadenas de supermercados extranjeros que son físicamente accesibles al consumidor. Las oportunidades de comercialización que tiene el agricultor familiar, se perfila como una de las limitantes más fuertes en el desarrollo del sector. Estas situaciones se agravaron, al pensar que el agricultor competiría en el mercado de libre competencia como un agente privado (POMAREDA, 1994²⁵ *apud* BARRANTES, 2006, p. 1).

Dentro de los cambios ocurridos en las dos últimas décadas, se podría mencionar el apoyo a las acciones colectivas y diversas formas de redes que conectan productores con consumidores (ALLAIRE, 2016 p. 75). Tales experiencias desempeñan un papel significativo en los entornos alimentarios y para el caso de Costa Rica, la coexistencia de cadenas de

²⁵POMAREDA, C. **In Search of New Policies and Institutions to Encourage the Sustainability of Agriculture**. San José: IICA, 1994.

supermercados con otros tipos de mercado locales e informales, pueden verse representados en las ferias del agricultor, consolidadas por medio del Programa Nacional de Ferias del Agricultor²⁶ (Ley N° 8533). Así como el registro de la existencia de más de veinte ferias de productos orgánicos²⁷ y éstas, al igual que las ferias del agricultor, son mercados locales que han aumentado en los últimos años.

Algunas experiencias gubernamentales podrían ser consideradas una puerta de entrada, para consolidar el papel del Estado en relación con los sistemas alimentarios, como actor poderoso en términos regulatorios de financiamiento y por su mandato para actuar en nombre del interés público; aspectos que de acuerdo con Soninno et al. (2016), lo dotan de autoridad singular tanto sobre la oferta como sobre el consumo de los alimentos. Estas experiencias se refieren al Programa de Abastecimiento Institucional (PAI)²⁸ y la construcción de los Mercados Regionales, como acuerdo en la administración Solís Rivera (2014- 2018) que inició con la aprobación de financiamiento (Ley N° 9327) del primer Proyecto Mercado Regional Mayorista de la Región Chorotega.

Si bien es cierto, las ferias, el PAI y los mercados regionales son oportunidades para mejorar la disponibilidad y acceso a alimentos más frescos, es necesario mejorar los entornos alimentarios costarricenses que permitan a los consumidores obtener más alimentos nutritivos y saludables. Sin embargo, el crecimiento de la oferta de alimentos ha provocado desigualdades que se expresan en los modos de vida. Los hábitos alimentarios se ven afectados por el crecimiento de la oferta de alimentos industrializados, el fácil acceso a alimentos procesados y productos comestibles ultraprocesados, caracterizados por su alta densidad energética y poco valor nutricional.

Los supermercados, aunque aportan una variedad de alimentos necesarios en la dieta de los costarricenses, son también los principales promotores de la venta de productos

²⁶ “Programa de mercadeo de carácter social, de uso exclusivo para los pequeños y medianos productores nacionales de los sectores de la producción agrícola, pecuaria y forestal, pesca, acuicultura, avicultura, agroindustria y artesanía, en forma individual y organizada con el objeto de poner en relación directa a consumidores y productores, de manera tal que los primeros obtengan mejor precio y calidad, y los segundos incrementen su rentabilidad, al vender de modo directo al consumidor” (Ley N° 8533, 2006).

²⁷ En 1994 el gobierno de Costa Rica creó por decreto ejecutivo el Programa Nacional de Agricultura Orgánica (PNAO), adscrito a la Dirección de Programas Nacionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), con el objetivo de apoyar y promover el desarrollo de la agricultura orgánica en Costa Rica a través del fomento de la producción, transformación y comercialización de los productos orgánicos (MAG, 2018).

²⁸ “Artículo 9- Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo Nacional de Producción (CNP) todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de esta institución, a los precios establecidos. El Consejo Nacional de Producción debe fungir, con carácter de prioridad, como facilitador en el acceso al mercado institucional a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícola de Costa Rica” (COSTA RICA/CNP, 2008).

procesados y ultraprocesados. Esta oferta ha tenido un resultado significativo en el establecimiento de nuevos patrones de consumo alimentarios, que se han instalado en los hábitos de las familias costarricenses. La exposición a tales productos es mayor que en años pasados, y éstos ya han sido considerados como “alimentos” obesogénicos, por existir una correlación entre el alto índice de consumo de alimentos ultraprocesados con la prevalencia de obesidad (MONTEIRO et al., 2018).

Por otro lado, el consumo de alimentos naturales y principalmente de frutas y vegetales, ha disminuido en el país y principalmente en la población escolar. Dentro de las principales razones de no consumo de estos alimentos en los escolares, están la poca disponibilidad tanto en el hogar como en las sodas y comedores escolares y, aunque reconocen que las frutas y vegetales son alimentos que contribuyen con una buena salud, no los consumen porque prefieren la llamada “comida chatarra” (UREÑA et al., 2008).

La ENIGH (2013) evidenció que en los hogares de zona urbana, existe una tendencia al aumento del consumo de carnes y huevos, comidas preparadas, lácteos y bebidas; un mayor consumo de frutas, vegetales y carnes, comidas preparadas, alimentos de conveniencia, bebidas, sal, salsas y condimentos, respecto a la encuesta anterior del 2004. Por otro lado, en la zona rural la tendencia de aumento se presentó en alimentos como cereales, aceites y grasas, azúcares, dulces y golosinas (CARAVACA, 2014).

De acuerdo al Mapa del Hambre (2016), la proporción de personas subalimentadas en Costa Rica corresponde a menos del 5%. Aunque existen personas que padecen de problemas de desnutrición, el mayor problema es el exceso de peso que afecta a una porción mayor de la población. Así lo demuestran los datos de la última Encuesta Nacional de Nutrición (ENN) (2008-09), indicando que para el caso particular de la población escolar de 5 a 12 años de edad, el sobrepeso y la obesidad (según el Índice de Masa Corporal) se incrementó de 14,9% (en 1996) a 21,4% en el 2009 (siendo una tendencia aún más preocupante en los grupos de población con mayor edad). Estos porcentajes aumentaron en el 2016 a un 34%, según los datos del Censo Escolar de Peso y Talla. Por el contrario, los casos de escolares con bajo peso disminuyeron de un 16,5% (en 1996) a un 6,1% en el 2008 (ENN, 2008-2009).

El exceso de peso figura entre los problemas principales de salud pública del país. Los entornos alimentarios se ven afectados por la comercialización y la estandarización en “masa” que desconectan el consumo de alimentos, como práctica social de sus prácticas de producción (ILBERY et al., 2005). Los gobiernos nacionales, las organizaciones intergubernamentales y la sociedad civil, necesitan urgentemente evaluar cómo está afectando

la concentración en el sector agroalimentario a los campesinos, la seguridad alimentaria y nutricional y, la sustentabilidad (IPES-Food, 2017).

Las luchas por el poder conllevan a desafíos para hacer efectivo el Derecho Humano a la Alimentación, en un marco normativo de reglas del juego que estimula el comercio. A la vez, las empresas transnacionales de alimentos, muchas veces utilizan su poder económico para obstaculizar la acción política orientada a mejorar los sistemas alimentarios y las dietas. Los conflictos de intereses también entorpecen la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y alejan las metas en materia de salud y nutrición, de las prácticas y políticas de las instituciones (HLPE, 2017).

3.2 LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN EL MARCO NORMATIVO COSTARRICENSE

Comprender las relaciones entre producción, consumo y nutrición humana desde un enfoque sistémico, aporta percepciones necesarias para entenderlas como procesos interdependientes. La visión de un mundo mecanicista que tomó control de la noción de Seguridad Alimentaria, que imperaba en el periodo posterior a las Guerras Mundiales, imprimió el entendimiento del mundo, como una máquina dividida en unidades distintas que ejecutarían tareas específicas hacia aspectos relativos al hambre y a la producción masiva de alimentos. Esa visión fragmentada, también tomó control de las formas de gobernar y de organizar las instituciones, cuyas acciones para atender los problemas, tomaron como base un pensamiento lineal.

Esa fragmentación, también se muestra en la desarticulación del marco normativo costarricense para abordar el tema de la SAN, lo que dificulta el desarrollo de estrategias intersectoriales que sean capaces de establecer una relación entre la producción, el consumo y la nutrición humana. Situación que junto con las circunstancias que trae consigo el proceso de globalización, han dejado en evidencia la desconexión entre la producción y el consumo que conforman el sistema alimentario.

Según Chacón y Araya (2014)²⁹ el marco normativo relacionado con la SAN para tutelar el tema en el país es insuficiente, y ante esta carencia existe un conjunto de leyes, políticas, decretos, reglamentos y códigos que intentan responder en esa dirección. Para estas autoras tales acciones han sido la base para pensar el tema de SAN en el país. Sin embargo,

²⁹ Estudio desarrollado para el Informe del Estado de la Nación

estas normativas no han sido desarrolladas con ese fin, sino que cada una podría atender parcialmente algún aspecto relacionado con la SAN.

La normativa sobre el tema de SAN en Costa Rica, se fundamenta en el artículo 50 de la Constitución Política de 1949, en ésta no se expresa de forma explícita el DHAA pero incluye como sigue:

El Estado procurará el mayor bienestar a todos los habitantes del país, organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello está legitimada para denunciar los casos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes (Artículo reformado mediante la Ley N° 7412 de mayo de 1995, publicada en La Gaceta N° 111 de 10 de junio de 1994).

Como estrategias concretas en SAN, en 1993 durante la reunión de mandatarios en la cuarta Cumbre de Presidentes Centroamericanos, éstos solicitaron al Consejo de Ministros de Centroamérica (COMISCA), a la Secretaría de Integración Centroamericana (SICA) y al Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP/OPS), apoyar acciones dirigidas al logro de la SAN de la Región (OPS/INCAP, 2003. p 6). Así, el INCAP/OPS y la OPS/OMS junto con varios entes gubernamentales, principalmente Ministros de Salud, comenzaron a trabajar una propuesta en el nivel local para desarrollarla en municipios fronterizos.

Para el caso de Costa Rica los cantones prioritarios fueron Upala, Los Chiles, Coto Brus, Buenos Aires, Corredores y Talamanca, los cuales iniciaron a partir del año 1995 en la zona fronteriza norte y en el año 1998 en la zona sur (MUNICIPALIDAD DE CORREDORES et al., 2007; JIMÉNEZ, 2005). El proceso se realizó con el acompañamiento del Ministerio de Salud, en algunos momentos participó la Secretaría de Políticas en Alimentación y Nutrición (SEPSA) y la Dirección de Promoción de la Salud (comunicación personal de Kattia Jiménez).

Según el Dr. Hernán Delgado, presidente del INCAP en ese momento, la consolidación de la SAN tendría que darse para que el círculo vicioso de la desnutrición, que persiste en Centroamérica, se convirtiera en un círculo virtuoso del desarrollo humano. Así mismo apuntó que,

[...] tales iniciativas son difíciles de articular, por nuestra mala costumbre de sectorizarlo todo. La seguridad alimentaria exige un amplio concepto de integración entre la agricultura, el ambiente, la salud, la economía, el sector vivienda, la iniciativa privada, la sociedad civil y los gobiernos locales; todos en una sola corriente de acción, capaz de doblegar nuestra mentalidad fragmentada” (INCAP/OPS/OMS, 2002, p. 8).

El proceso tenía la finalidad de buscar soluciones a la problemática relacionada con la seguridad alimentaria y la malnutrición, mediante la participación de representantes comunales, autoridades políticas, representantes municipales y organizaciones no gubernamentales y gubernamentales (INCAP/ OPS/ OMS, 2002). De esa forma se creó la “Estrategia para la promoción y mejoramiento de la seguridad alimentaria y nutricional en el nivel local” por medio de trabajo de los Consejos Cantonales de SAN (COSAN) en los municipios de Costa Rica. Los COSAN se crearon en el año 2004 como dependencias de la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN)³⁰ mediante un decreto interministerial (Decreto N° 31714-MS-MAG-MEIC) que los define como:

Instancias de coordinación e integración en el nivel local, en materia de seguridad alimentaria y nutricional y nutrición preventiva, con la participación de las Municipalidades y de los sectores institucionales involucrados en los objetivos y funciones de la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN), con la participación de la sociedad civil en cada uno de los cantones donde operen (Artículo 26/ Decreto Ejecutivo 31714 MS-MAG-MEIC, 2004).

Las oficinas del INCAP/OPS en Costa Rica elaboraron una serie de etapas, y para poder implementar los proyectos de SAN en el nivel local, se impulsó la figura de los COSAN, cuyos actores principales eran del gobierno local, las instituciones públicas (en sectores específicos como: salud, educación, agropecuario y social), organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil (JIMÉNEZ, 2012). Sin embargo, en los periodos de gobierno siguientes y con las subsecuentes políticas de carácter neoliberal, las funciones de la SEPAN y con ésta, el funcionamiento de los COSAN fueron quedando relegados hasta la actualidad, cuando no es un tema en el que se esté trabajando desde el nivel Central. Esta situación es dependiente de los gobiernos, como lo menciona uno de los actores:

Hubo una época en donde hablar de SAN era mala palabra porque lo identificaban con autoabastecimiento, y por lo tanto se decía que eran prácticas ya olvidadas”[...] “se trabajaba un poco contracorriente, además de eso, no ayudó la forma como se manejaba el asunto desde el punto de vista de la institucionalidad, la forma en la que se estructuró la SEPAN; tal vez no hubo buena comunicación y eso no ayuda” (FAO-CR2, 2016).

Según los informantes clave entrevistados, ha sido un proceso complicado desde el momento en que la Organización Panamericana para la Salud (OPS) solicitaba a los países

³⁰ Artículo 5° inciso e) como un órgano adscrito al Despacho del Ministerio de Salud, y su funcionamiento mediante el Decreto Ejecutivo N° 17073-S de 1986 Como parte de la Ley Orgánica del Ministerio de Salud (Ley 5412) de 1973

tener un registro de su situación. Según MS1 el problema principal se debía a que esa información “[...] está esparcida por todas partes [...]” y “[...] cada Ministerio tenía una manera de ver la seguridad alimentaria y nutricional”. El problema para desarrollar estrategias se ha atribuido, no a la inexistencia de acciones en SAN, sino a la desarticulación entre las instituciones públicas del país, como se expresa a continuación:

Es que aquí el problema es que sí se hacen acciones de seguridad alimentaria y nutricional, varias acciones, y hay interés, pero no hay articulación [...] No hay un ente fuerte que realmente integre a todas las instituciones [...] No hay una visión de toda la cadena alimentaria y verla como un conjunto, ha costado mucho. (MS1, 2016).

De acuerdo con Chacón y Araya (2014), es a partir del año 2004 cuando se promueven de forma más intensiva varias acciones políticas en el país. Dichas acciones, a excepción de los COSAN que trabajan con una visión más integral de la SAN, se orientan hacia temas sobre alimentación, nutrición, pobreza, desarrollo agropecuario o desarrollo rural (CHACÓN, ARAYA, 2014) (Apéndice 10). A su vez, son acciones que han sido producto, principalmente, de la actuación del Ministerio de Salud Pública (MS) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).

Por su parte, el sector académico inició un debate sobre el tema de SAN con mayor representación a partir del año 2004, cuando se realiza el VI Congreso Universitario Centroamericano en la ciudad de Guatemala por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA)³¹. En dicho congreso se definió la Promoción de la SAN en la región, como una de las Líneas de Acción prioritaria que llevó a la creación del Plan de Acción Universitario (PAU-SAN) firmado por CSUCA, INCAP y FAO/PESA. En el PAU-SAN se establecían dos grandes acciones que están vigentes en la actualidad: i) contribuir activa y colectivamente con la formación de profesionales en el estudio, análisis y propuestas de solución de la situación de la Seguridad Alimentaria y Nutricional de la población Centroamericana y ii) la creación de una Comisión de SAN en cada universidad (PESA, 2015).

Desde el año 2005 se han desarrollado encuentros académicos centroamericanos para avanzar y conocer lo que las universidades han desarrollado sobre el tema de SAN. Para el

³¹ El CSUCA tiene como objetivo promover la integración centroamericana y particularmente la integración y fortalecimiento de la educación superior.

caso de Costa Rica, las universidades miembros del CONARE³² han participado de diversas formas. Como argumenta UCR-EN3 (2016):

Esto arrancó desde el año 2004 con el Plan de Acción Universitaria que generó el CSUCA, donde por primera vez dice que tiene que haber una participación de las universidades en el tema de SAN [...] Iniciamos la conversación sobre la conceptualización, necesidades e instituciones participantes y se tomó esa decisión [...] (UCR-EN3, 2016).

Para el caso de la Universidad Nacional fue creada una Comisión de Decanos, la cual realizó un pronunciamiento universitario respecto a la crisis alimentaria y sus repercusiones en el ámbito nacional, participando activamente en el Plan Nacional de Alimentos lanzado por el Gobierno en el 2008. En cuanto al Instituto Tecnológico de Costa Rica y la Universidad Estatal a Distancia, fueron nombrados coordinadores para el abordaje del tema de la SAN y con el fin de debatir el tema a nivel nacional e internacional (CISAN, 2010).

En el caso de la Universidad de Costa Rica (UCR), esta ha tenido una amplia participación tanto en el ámbito académico, como en los procesos de análisis nacional, siendo la instancia dentro del CONARE que tiene mayor producción en el tema, asociada a una antigüedad y desarrollo académico en múltiples áreas (CISAN-UCR, 2010). Dentro de la UCR se destaca la existencia de la Escuela de Nutrición desde 1980, la cual desarrolla desde su creación un trabajo articulado en la región Centroamericana con el INCAP, en pro del fortalecimiento de la SAN bajo un enfoque integral; así como las instancias académicas del Área de Ciencias Agroalimentarias, que han mantenido una activa participación en diferentes temas, con un enfoque más dirigido hacia la seguridad alimentaria, producción agropecuaria e inocuidad de alimentos, generando impactos en el país (CISAN-UCR, 2010).

En el 2007 se inició con el proceso de conformación de una Comisión Institucional de SAN (CISAN-UCR) y para el 2011 dicha Comisión establece un plan de trabajo que plantea el realizar incidencia política sobre SAN, tanto en un contexto nacional como hacia lo interno de las políticas universitarias; así como estimular el debate al reunir a diversos actores en eventos, como es el caso del “I Congreso de Seguridad Alimentaria y Nutricional: Construyendo un abordaje integral” realizado en el 2012.

En cuanto al marco normativo de la SAN en el país, en el 2016 la CISAN- UCR promueve y coordina la elaboración del Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Expediente N°20076), con la

³² Fondo Especial para la Educación Superior del Consejo Nacional de Rectores.

participación de la FAO y de la sociedad civil (Comunicación personal de actor UCR-EN1, 2016).

En el ámbito institucional, los funcionarios del Ministerio de Salud por medio de la Dirección de Planificación Estratégica de las Acciones en Salud y la SEPAN, desarrollaron un proceso de formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) que inició en el 2010. La intención de la PNSAN era contar con un instrumento que permitiera reunir las acciones que hasta entonces se habían considerado como desarticuladas (COSTA RICA, 2011).

La PNSAN (2011- 2021) fue estimulada por el reconocimiento de que era necesario relacionar ciertas acciones dentro de una misma línea de trabajo en SAN. A su vez, su elaboración estuvo dentro del Marco del Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana (2010- 2015), aprobado por el Consejo de Ministros de Salud del Sistema de Integración Centroamericano, el cual estableció la elaboración de políticas en SAN como desafío para los países de esta región (COSTA RICA, 2011). El proceso de elaboración de la PNSAN (2011- 2021) contempló un diagnóstico sobre las acciones que se desarrollaban sobre SAN en el país, que sirvió como base para las convocatorias posteriores dirigidas a participantes de diferentes sectores, que permitiera identificar y articular las acciones para desarrollar la Política.

El objetivo de la PNSAN, es avanzar en la protección social de la población y asegurar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada. Además, servir como instrumento para la consecución de un Sistema Nacional de SAN, que permita guiar y orientar las acciones institucionales, y consecuentemente la distribución de recursos, la integración y la cohesión de los diferentes actores sociales. La definición sobre SAN contenida en la política, tiene sus bases en la concepción del INCAP, definiéndose como “El estado en el cual todas las personas gozan, en forma oportuna y permanente, a acceso físico, económico y social, a los alimentos que necesitan en calidad y cantidad, para su adecuado consumo y utilización biológica, garantizándoles un estado de bienestar que coadyuve al logro de su desarrollo” (COSTA RICA, 2010).

La PNSAN está formada por cinco ámbitos de acción, inspirados en los pilares de la SAN: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica. A su vez, incluye el ámbito sobre fortalecimiento institucional. Según MS1 (informante clave):

En su momento casi que lo forzamos un poco para que se le prestara atención al tema y lo aprobaran, entonces se trabajó muy bien en esa política y queríamos que fuera firmada por los tres ministerios que están relacionados con la SEPAN, que era

Salud, Agricultura y el MEIC, pero no fue posible porque hubo un cambio de gobierno [...] el tema es político [...] entonces, si bien fue aprobada y consensuada, articulada con los diferentes sectores, las autoridades de salud nos dijeron que había que firmarlo antes de ellos irse y no había tiempo mientras lo veían las otras autoridades (MS1, 2016).

Sin embargo, aun cuando por medio de la PNSAN se intentó establecer una mayor articulación de sectores, en la práctica no se consiguió el apoyo político e intersectorial requerido para desarrollar las acciones, y después de finalizado el Primer Plan Nacional (2011- 2015) de la PNSAN, no se renovó el siguiente.

Hicimos un plan de seguridad alimentaria y nutricional que respondía a esa política y también con los mismos actores sociales y validado y todo, pero el plan, obviamente lo hicimos solamente hasta el 2015 para poder irlo renovando y pensando en que íbamos a cumplir ciertas metas y ciertas acciones estratégicas en el 2015 [...] Pero como en el 2015 entra un nuevo Gobierno y ahora el gobierno dispone que ya no quieren hacer más planes específicos, que todos estos temas deben de ir incluidos dentro de la Política Nacional de Salud. Entonces, esto nos cambia el panorama, porque nosotros lo que queríamos era visibilizar la seguridad alimentaria y nutricional, independientemente [...] (MS1, 2017).

Durante la administración del presidente Luis Guillermo Solís (2014- 2018), se crearon expectativas positivas sobre los temas de SAN, en cuanto a su mayor reconocimiento en el Programa de Gobierno, así como algunos eventos coyunturales e influyentes. Según algunos actores clave en el tema de SAN desde diversas instituciones públicas:

Teníamos buenas expectativas por la oportunidad de cercanía como universidad, con gente que viene de la academia en el gobierno. Hay una esperanza de que teníamos que aprovechar el tiempo para lograr cosas que queríamos y eso nos impulsó a aprovechar el tiempo y unir esfuerzos (actor: UCR-EN2, 2016).

El tema de seguridad alimentaria está planteado desde el Programa de Gobierno de esta administración, hemos tenido un ambiente propicio que yo digo, deberíamos de avanzar y aprovechar lo máximo porque quizá venga otra administración y nos pase lo que nos pasó antes, que no querían hablar de seguridad y menos de soberanía alimentaria (Informante clave: SEPSA2, 2016).

En el año 2014 se presentó la Política para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales (2015-2018) desde la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). La política contenía como primer pilar la “Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional”, mencionando que la SAN ha dejado de ser un problema simple de oferta y demanda de alimentos, para evolucionar a un tema complejo, de carácter interdisciplinario e intersectorial, que forma parte del desarrollo integral del ser humano (COSTA RICA, 2014, p. 23). En esta política, al igual que en la PNSAN, la definición de SAN se planteó sustentada en las bases de la definición propuesta por el INCAP.

La propuesta de Política para este Sector, tuvo como estímulo el hecho de que el Dr. Arauz en el 2010, durante sus funciones como Decano de la Facultad de Ciencias Agroalimentarias de la Universidad de Costa Rica, elaboró el documento “Seguridad Alimentaria y Nutricional: Oportunidades y Desafíos para el Sector Agroalimentario Nacional: Una propuesta desde la Facultad de Ciencias Agroalimentarias”, junto con un equipo académico. El documento fue entregado a la entonces Viceministra de Agricultura la señora Tania López (en la administración de la presidenta Laura Chinchilla 2010- 2014) con el fin de comenzar una reflexión sobre el tema en el nivel político. Sin embargo, durante ese gobierno el tema de SAN no era prioritario. Años después ese mismo documento sirvió de base para el Plan de Gobierno del partido en el que el Dr. Arauz es elegido como Ministro de Agricultura (Administración Solís- Rivera 2014- 2018):

De hecho varias de las cosas que ahí se mencionaron (refiriéndose al documento académico) nos sirvieron de base para el planteamiento de política que hicimos, para el Plan de Gobierno del Partido Acción Ciudadana (PAC) en aquel momento y bueno, nos ha tocado un poco llevar a la práctica [...] Por ejemplo planteamos la importancia de ligar el tema de seguridad alimentaria con el tema de soberanía alimentaria [...] (Actor: MAG3, 2016).

A pesar de los avances sobre la reflexión del tema de SAN, e inclusive de soberanía dentro de los lineamientos políticos del MAG, a la entrada de ese nuevo Gobierno (2014-2018), se presentaron algunos retos que desviaron la atención por su sentido de urgencia, entre ellos una de las sequias más devastadoras de los últimos 80 años en la zona de Guanacaste. Sin embargo, dentro de los aspectos que el Dr. Arauz considera un avance, fue el hecho de establecer alianzas con la academia; así como la intención de fortalecer el PAI como uno de los compromisos del Plan de Gobierno del PAC. Así, se logró que los diputados aprobaran el presupuesto extraordinario, para pagar las antiguas deudas del PAI, generadas porque en años anteriores la intención de cerrar el CNP, provocó que esta institución desviara el pago que tenía que dar a los proveedores, hacia el pago de la planilla de sus funcionarios. Como menciona el Dr. Arauz (2016): “Logramos trabajar con el Consejo Nacional de Producción para rescatar el problema de abastecimiento institucional, pues el programa estaba básicamente en el suelo”.

A raíz de la II Cumbre de la CELAC realizada en La Habana en el año 2014, cuando los Jefes de Estado y de Gobierno solicitaron a la FAO, con el apoyo de Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) y CEPAL, preparar el Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, surgen algunos eventos coyunturales. El

Plan de la CELAC tiene como objetivo identificar las acciones que se ejecutan sobre este tema, a nivel nacional de todos los estados miembros, con base en un plan guía elaborado por la CEPAL, ALADI y FAO, el mismo preparado a solicitud de la CELAC y desde el cual los órganos cooperantes marcan la pauta, desde una lógica de comparación entre los países de la Región.

En Costa Rica, la respuesta al mandato de la CELAC inicia en el 2015 por medio de un trabajo conjunto entre SEPSA, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y la FAO, para elaborar el Plan Estratégico para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, 2025. Documento conocido como Plan SAN CELAC que culminó con la elaboración del documento en el año 2017 (COSTA RICA/ SEPSA, 2017).

Como marco conceptual, el Pan SAN CELAC incluye las definiciones de SAN de la FAO, de la PNSAN y del Sector Agropecuario y de Desarrollo de los Territorios Rurales mencionadas en apartados anteriores; adicionalmente incluye la definición establecida en el proyecto de Ley Marco del derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional (Nº 20076) (2016), que define lo siguiente:

Existe seguridad alimentaria y nutricional cuando todas las personas en el territorio nacional, tienen en todo momento acceso físico, social y económico a alimentos inocuos y nutritivos, cuyo consumo es suficiente en términos de cantidad y calidad para satisfacer sus necesidades alimentarias y preferencias culturales, asegurando su utilización biológica, sin menoscabo de la satisfacción de otras necesidades humanas que les permiten llevar una vida activa y sana.

La propuesta de Ley Nº 20076 contempla un Sistema SAN que pretende reorganizar más de 100 componentes identificados en la legislación actual, con el fin de aprovechar los recursos. A su vez, ese sistema se divide en 3 subsistemas (solidario, de mercado y de formación y capacitación). Como parte del subsistema de mercado que pretende integrar todos los dispositivos jurídicos y programáticos que ejecutan las instituciones del Estado, para garantizar el buen funcionamiento de los mercados y el ingreso a los mercados, se contempla el Programa de Abastecimiento Institucional dentro de otras cosas. A su vez, en el subsistema solidario se integran los componentes que suministran directamente alimentos, entre ellos el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) (ASAMBLEA LEGISLATIVA, 2016).

Por su parte, el Plan SAN CELAC además de proponer la aprobación del proyecto de Ley Nº 20076, también propone la aprobación del proyecto de Ley General de los Programas Estatales de Alimentación y Nutrición de la Niñez y Adolescencia Nº 18. 936. El mismo fue

presentado en el año 2014 a la Asamblea Legislativa y tiene como finalidad, establecer un marco jurídico que permita al Estado Costarricense implementar políticas, planes, programas y estrategias para garantizar de manera permanente y con carácter de prioridad nacional, el derecho a la alimentación complementaria, la seguridad alimentaria y nutricional de la niñez y adolescencia, que contribuya a una vida saludable de la población beneficiaria de los comedores estudiantiles (ASAMBLEA LEGISLATIVA/ LEY N° 18 936).

En la siguiente figura se presenta una línea de tiempo con las principales normativas y acciones específicas en SAN y agricultura familiar, que han sido desarrolladas en los últimos años.

Figura 3 – Línea de tiempo de las normativas y acciones específicas sobre seguridad alimentaria y nutricional y agricultura familiar de los últimos años

2004	<p>COSAN Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN) Decreto Ejecutivo N° 31714-Ministerio de Salud-Ministerio de Agricultura y Ganadería-Ministerio de Economía Industria y Comercio</p>	2010	<p>Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) (2010-2030).</p> <p>Comisión Nacional de Agricultura Familiar</p> <p>Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana (2010-2015).</p> <p>Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN). Ministerio de Salud</p>	2014	<p>Política para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales (2015-2018)</p> <p>Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). Ministerio de Agricultura y Ganadería.</p> <p>Proyecto de Ley General de los Programas Estatales de Alimentación y Nutrición de la Niñez y Adolescencia N° 18. 936</p>	2016	<p>Proyecto de Ley Marco del derecho humano a la alimentación y la seguridad alimentaria y nutricional (N° 20076).</p>
2004	<p>Plan de Acción Universitario (PAU-SAN):</p> <p>i) Formación de profesionales en SAN</p> <p>ii) Creación de Comisiones de SAN en las universidades.</p> <p>Firmado por Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), INCAP y FAO/PESA en el VI Congreso Universitario Centroamericano.</p>	2011	<p>Plan Sectorial de Agricultura Familiar (2011-2014)</p> <p>Comité Nacional para atender el Año Internacional de la Agricultura Familiar (CONAIAF)</p>	2014	<p>Programa Mesoamérica Sin Hambre. Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID): Fortalecimiento de marcos institucionales y políticas públicas de SAN y agricultura familiar</p>	2017	<p>Plan Estratégico para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre, 2025</p> <p>Conformación de la Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF)</p>

Fuente: Elaboración propia (2018).

Como se muestra en la figura anterior, desde el 2004 y hasta la actualidad, se han creado diferentes normativas específicas en el tema de SAN, y algunas de ellas continúan en proceso de formalización. Estas han sido creadas principalmente desde el sector agropecuario y de salud. Sin embargo, aún hace falta un componente articulador que permita establecer una conexión entre los procesos de producción, consumo y nutrición humana, desde el contexto normativo y de forma intersectorial. Por su parte, también se ha desarrollado un conjunto de acciones políticas en torno al tema de agricultura familiar, que se han ido posicionando desde el año 2010, éstas serán discutidas en la siguiente sección.

3.2.1 El posicionamiento político de la noción de agricultura familiar en Costa Rica

Según Sabourin, Samper y Massardier (2015, p. 600), la diseminación regional del modelo de políticas públicas para la agricultura familiar en el caso latinoamericano, surge a partir de dos factores principales: La liberalización de los mercados (con sus consecuentes efectos perversos para ciertas categorías de productores) y la democratización de la vida política. Según los autores, ambos factores están asociados a la conformación de grupos de interés, que pretenden tener influencia en las orientaciones de las políticas relacionadas con la agricultura patronal y empresarial (SABOURIN et.al, 2014).

Según el informe de la Reunión Especializada sobre Agricultura Familiar (REAF) en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la expresión “agricultura familiar” tuvo sus inicios en la década de 1990, como un medio de identificación para los establecimientos agropecuarios de esa región. En ese año (1990), la noción de agricultura familiar se consolidó por la influencia de Brasil, que fue reconociendo sus bases sociales y políticas relacionadas con: 1) la recuperación de la fuerza política del movimiento sindical de los trabajadores rurales y 2) con una transformación teórica e interpretativa de la agricultura familiar producida a partir de investigaciones y publicaciones (MANZANAL; SCHNEIDER, 2011).

La noción de agricultura familiar fue reconocida oficialmente por el MERCOSUR en el año 2004 a partir de la creación de la REAF, y fue divulgado fuera de los países del MERCOSUR en el 2010 durante la XXXI Conferencia Regional de la FAO para América Latina y El Caribe. De esta forma, la intención era generar una discusión y aprobación por los países miembros, para poder dar asistencia técnica con la finalidad de potenciar el papel que tiene la agricultura familiar en el desarrollo rural, económico y en la SAN de la Región.

Para el caso de Centroamérica, el término es relativamente nuevo y en Costa Rica no se hablaba sobre agricultura familiar, sino hasta el lanzamiento de la Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) (2010-2030). A partir de ese momento, la agricultura familiar adquiere relevancia, reconociéndose una tipología de acuerdo al grado de vinculación de los agricultores con el mercado, la tierra y el trabajo; la especialización productiva y las actividades no agrícolas; con formas individuales, asociativas o colectivas, y con distintos significados culturales (SICA; COMISCA; CCAD; CAC, 2008).

ECADERT creó un marco de referencia que permite promover políticas y programas de desarrollo rural territorial, destinados a la agricultura familiar; con el acompañamiento de la Plataforma Regional de Apoyo Técnico, coordinada por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) (SABOURIN et al., 2014). De esta forma, se

promueve la incorporación en la agenda de los países, incluidos Costa Rica, el fortalecer la agricultura familiar para garantizar la seguridad alimentaria, la protección de la biodiversidad y las semillas criollas, así como la promoción de prácticas sostenibles.

En el año 2010 se creó en el país, la Comisión Nacional de Agricultura Familiar conformada por el Instituto Nacional de Innovación de Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA), el INDER, la Dirección Nacional de Extensión Agropecuaria del MAG y en el año siguiente se integraron el CNP y la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica (CONAIAF, 2014).

Fotografía 5 – Miembros de la Red Costarricense de Agricultura Familiar durante el año 2014



Fuente: CONAIAF, 2014

La Comisión desarrolló un Plan Sectorial de Agricultura Familiar (2011-2014), cuyo fin era “Contribuir a mejorar las condiciones de vida de las familias en su territorio, mediante la formulación y ejecución de instrumentos que permitan un desarrollo en forma sostenible”. A su vez, el objetivo general del Plan era “Incrementar la producción de alimentos diversificados, sanos, inocuos y nutritivos, para mejorar la condición alimentaria-nutricional, ambiental y social, y elevar los ingresos de las familias con la generación de valor agregado y venta de los productos en mercados accesibles de manera inclusiva”.

Dentro de los objetivos específicos del Plan Sectorial y por medio de los cuáles las instituciones definían la prioridad de sus acciones, estaba la asistencia técnica y tecnológica diferenciada, inserción a circuitos comerciales diferenciados, programas diferenciados de financiamiento, acción y apoyo a sistemas de información y la inserción con equidad de las

mujeres y personas de alta vulnerabilidad. En ese momento aún no existía una institucionalización que permitiera trabajar con políticas diferenciadas sobre el tema; sin embargo, el plan fue la base para ese proceso. La participación de las instituciones involucradas en la Comisión era desde su quehacer, que como argumenta uno de los actores entrevistados:

Al principio yo trabajaba así, aunque no existiera la norma, cuando hicimos el plan de agricultura familiar y todo eso; porque considerábamos que era lo que pusiera cada institución, y porque pensamos que eso se necesitaba. Entonces el INTA³³ ponía tal cosa y nosotros otra, pero ahora no, incluso, no generamos otro plan, sino que empezó ya a institucionalizarse [...] (MAG1, 2017).

Yo pienso que en un inicio no sabíamos lo que era la agricultura familiar verdad, lo prioritario, entonces trabajábamos en todo. Casi no teníamos relación, un poquito de asesoramiento, qué se yo, de Argentina, de Chile [...] entonces nosotros empezamos, incluso hicimos una definición muy pobre porque no sabíamos del tema, pero ahora vemos que no, que hay políticas que son estratégicas, que se han aplicado a nivel internacional y que sería bueno para el país adaptarlas. Entonces ahí es cuando traemos estas políticas de alimentación escolar, de compras públicas, sistemas [...] (MAG1, 2017).

Como un mandato del Foro Rural Mundial, en el 2011 se conformó un Comité Nacional para atender el Año Internacional de la Agricultura Familiar (CONAIAF), proceso que consolidó y reunió a diferentes actores para organizar varios eventos en torno al tema y unirse a la Comisión ya existente. En uno de estos eventos, se reunieron los diferentes actores, y con participación de organizaciones de agricultores debatieron sobre el tema de la agricultura familiar en Costa Rica, momento en el que fue declarado de interés público y nacional por el Gobierno, mediante el Acuerdo Ejecutivo N° 006-2013 que dicta lo siguiente:

Que la agricultura familiar constituye una base importante para la producción sostenible de alimentos, orientada a lograr la seguridad alimentaria y nutricional así como el mejoramiento de las economías rurales (COSTA RICA, 2013).

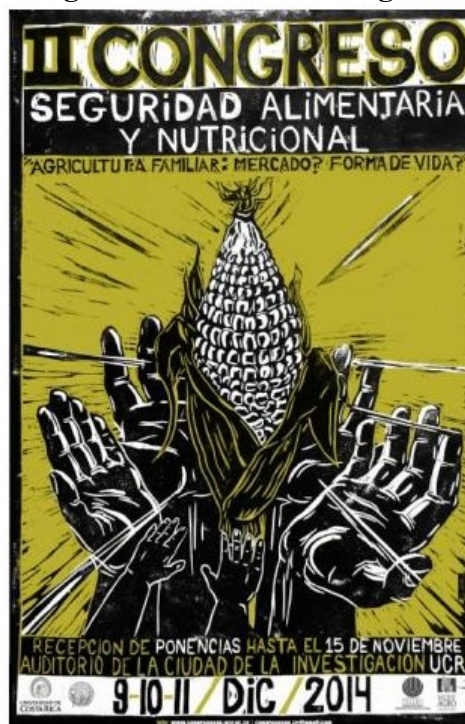
Si bien es cierto, el tema de agricultura familiar ha sido impulsado principalmente desde el sector Agroalimentario, existen otros sectores que han incluido el término como parte de sus planes de trabajo, en correspondencia con el Plan Sectorial de Agricultura Familiar (2011- 2014) y la importancia que el Gobierno le dio al tema. En este sentido, la PNSAN (2011- 2021) incluye a la agricultura familiar como una de las estrategias de disponibilidad y acceso a los alimentos, argumentando que:

³³ Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología, institución perteneciente al Sector Agroalimentario.

La agricultura familiar está en función de conservar el suministro de productos variados y buscar acciones de apoyo directo mediante la transferencia de tecnología, crédito, capacitación, apoyo a la inversión y sistemas de comercialización ante la importancia para la SAN. Para integrar la agricultura familiar es necesario lograr un acuerdo con el sector público para satisfacer demandas locales, regionales y nacionales de alimentos que se orienten a mejorar la nutrición e intervenciones focalizadas para combatir el hambre (COSTA RICA/PNSAN, 2010).

Durante el año 2014 se desarrollaron talleres con agricultores, instituciones, las universidades y con la FAO; acciones que culminaron con la celebración del “II Congreso de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Agricultura Familiar: ¿Mercado? ¿Forma de vida?” Dicho congreso fue coordinado junto con la CISAN-UCR, el Sector Agroalimentario del Gobierno y la Universidad Nacional a Distancia (UNED).

Figura 4 – Afiche del congreso



Fuente: CISAN-UCR (2014).

El Congreso tuvo dentro de sus objetivos el contribuir con la comprensión y valoración de la agricultura familiar, como forma de vida y producción que sustenta la seguridad y la soberanía alimentaria y nutricional, promueve la cultura y presenta características y necesidades particulares en la región Latinoamericana. A su vez, el contribuir con la comprensión y valoración de la sustentabilidad de los sistemas agrícolas como

condición indispensable para el mejoramiento de la calidad de vida en sus dimensiones social, ambiental y económica (UCR/SECTOR AGROALIMENTARIO/UNED, 2014).

Los resultados del trabajo realizado durante el 2014, fueron incluidos en la Memoria del Año Internacional de la Agricultura Familiar (AIAF) en Costa Rica (CONAIAF-2014). Este proceso reunió a varios actores para transformar el CONAIAF en una Red Costarricense de Agricultura Familiar (RedCAF), con la cual se espera posicionar la Agricultura Familiar en todos los ámbitos: local, territorial, y nacional. Así como, promover y colaborar con procesos para el mejoramiento de la Agricultura Familiar y desarrollar estrategias de incidencia política para su mejoramiento (MAG, 2014).

Según la CONAIAF (2014), durante el año 2014 se insistió en la necesidad de construir una posición de Centroamérica para fortalecer la Agricultura Familiar, por lo que el Consejo Agropecuario Centroamericano (CAC), se manifestó a favor de que el Programa Diálogo Regional Rural (PDRR) en conjunto con el Grupo Técnico de Agricultura Familiar, Desarrollo Rural y SAN del CAC, participen en la construcción de propuestas y seguimiento a los compromisos del gobierno (CONAIAF, 2014, p. 22). Como lo indicó una de los actores durante la entrevista para esta investigación:

Anteriormente se trabajaba el área de agricultura familiar, pero solo desde los ministerios. Entonces, cuando se hizo lo de las políticas regionales, que es la Política Agropecuaria Centroamericana (la PAC) que ya termina a finales de este año (2017), hubo como muchas protestas de organizaciones porque ellos no veían el tema de agricultura familiar ni eso, si no que veían una política muy enfocada a tratados de comercio exterior, por la época esto fue como en el 2008. Entonces, a raíz de sus protestas y reclamos se fortaleció un poco esa área de la política pero siempre quedo muy débil. Entonces se quedó con el compromiso de ir trabajando un poco más esto, y en consulta con las asociaciones regionales que representaban agricultores, productores. A partir de eso empezó como a surgir un poco la idea de este mecanismo de dialogo para la agricultura familiar; también por el año de la agricultura familiar, que se hizo un evento en Centroamérica y una de los principales resultados del evento fue la necesidad de tener este espacio de dialogo entre el gobierno y los productores (PDRR5, 2017).

Durante el 2017 en Costa Rica se comienza a tener mayor representación en el PDRR, con la participación de una representante del Comité Directivo de la RedCAF y otro de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios y Ganaderos y el coordinador de agricultura familiar del MAG, quien además participa del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar y es miembro de la RedCAF. Según comunicación personal:

En este mecanismo (PDRR) se empezaron a identificar las diferentes áreas en las que se quería trabajar en la parte de la agricultura familiar, tanto a nivel de la región, como a nivel de cada país que la conforman. Entonces una de esas áreas fue

precisamente la parte de comercialización y compras públicas entonces fue surgiendo el tema de la alimentación escolar y precisamente viendo las experiencias de Brasil porque ya muchos de los funcionarios de ministerios habían ido a ver las experiencias y estaban muy interesados en que se aplicara eso. Y también se ha trabajado mucho el tema de la intersectorialidad, entonces se vio que ese tema de la alimentación escolar por la naturaleza vinculaba muchos sectores como agricultura, salud, educación, desarrollo social. Entonces se veía como una buena manera de ir dinamizando la economía de los territorios porque se mejoraba la calidad de vida y se creaban mejores oportunidades de los productores familiares. El programa regional surgió como una posible propuesta y apenas lo estamos empezando a trabajar (PDRR5, 2017).

El PDRR nació a raíz o en respuesta a los Tratados de Libre Comercio que se veían que iban a producir y generar pobreza, hambre y cada vez la situación se iba a empobrecer más en las comunidades, entonces salimos de un movimiento, porque nosotros trabajábamos también con la Vía Campesina y en la Vía Campesina, en reuniones conjuntas con el PRR, nosotros como lo menos extremo, digamos, porque nosotros creíamos en el diálogo, la Vía Campesina dijo: “No, a las calles”, porque ya no quedaba más remedio, a las calles o los Gobiernos vuelven la espalda a la producción y a los problemas sociales, entonces no queda otra que las calles, pero nosotros dijimos: “No, nosotros todavía creemos en el diálogo, hablemos” (PDRR3-UNAG, 2017).

Otro proceso estimulado por los eventos del AIAF, fue trabajar en la definición de agricultura familiar, que ha ido consolidándose cada vez más y a partir de reflexiones y talleres participativos realizados por la REDCAF. De esta forma, la definición actual de agricultura familiar consensuada a través de la participación en dicho talleres, con la presencia de productores y productoras de diferentes regiones del país, es la siguiente:

La Agricultura Familiar es una forma de vida de familias rurales, urbanas y periurbanas, incluidas las campesinas, indígenas, de pescadores y acuicultores, y silvicultores, que a partir de su actividad productiva generan alimentos y servicios que contribuyen con la seguridad alimentaria y nutricional, tanto de las familias como de la población. Esta incluye una unidad productiva en la cual la propiedad, la administración y el trabajo son predominante y permanentemente familiares, empleándose ocasionalmente mano de obra externa al grupo familiar. Constituye un continuum, desde los sistemas de autoconsumo hasta los sistemas de producción familiar con suficiencia de mercado y de recursos. La Agricultura Familiar promueve el desarrollo asociativo, integral y sustentable, así como los principios del comercio justo. Sus bases culturales, sociales, ambientales y económicas se encuentran en su entorno familiar y territorial; incorpora, valora y respeta a todos los miembros de la familia desde las perspectivas de la equidad, inclusión y la multiculturalidad y promueve el arraigo y la identidad para la integración generacional, con estricto respeto de los derechos de los niños y de las niñas, de los adultos mayores, de personas con discapacidad y de la legislación que los protege (CONAIAF, 2014; COSTA RICA, 2016).

Posteriormente, en el año 2015 el programa Mesoamérica sin Hambre desarrolla acciones en el país, con el propósito de fortalecer los marcos institucionales y las políticas públicas en materia de seguridad alimentaria y agricultura familiar. Estas acciones se dan por medio de un acuerdo de cooperación Sur-Sur que se ejecuta en los países centroamericanos,

República Dominicana y Colombia, con el apoyo de FAO y la cooperación del Gobierno de México, a través de la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXID) (FAO, 2018c). La cooperación incluía impulsar la caracterización de los agricultores familiares, desarrollar actividades para promover el desarrollo de huertas escolares pedagógicas y fortalecer la organización de las y los productores de pequeña escala, impulsando su vinculación con las compras directas para comedores escolares, Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), Programa de Abastecimiento Institucional, así como abastecimiento a otros mercados regionales (FAO, 2018c).

Muchas de las acciones de Mesoamérica sin Hambre(MsH), tenían que ver con las acciones que se realizaban a partir de la Iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica y sobre todo para el caso de la zona Sur, en donde se esperaba que ambos procesos tuvieran incidencia. Para el caso de MsH se esperaba tener incidencia en el nivel nacional, en los cantones de la Región Brunca (entre ellos Coto Brus) y en la Región Chorotega, mientras que Escuelas Sostenibles estarían trabajando a nivel nacional y principalmente en la Región Brunca (en Coto Brus) y en Frailes de Desamparados.

3.3 PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN COSTA RICA: NORMATIVAS Y TRANSFORMACIONES

De acuerdo con el PMA (2015), la alimentación escolar está presente en casi todos los países del mundo, sin embargo, no siempre es eficiente. Para el caso de Costa Rica, el Programa de Alimentación Escolar ha existido por más de cien años, pero éste ha presentado variaciones a lo largo del tiempo que implican un mayor compromiso del Gobierno y otras instancias, para mejorar su funcionamiento.

EL proceso histórico del Programa de Alimentación Escolar costarricense puede ser dividido en dos etapas principales, la primera es considerada como de gestación y corresponde a tres fases: de 1905-1941, de 1942- 1952 y de 1953- 1976. La segunda etapa contempla dos fases, éstas van: de 1976- 1999 y otra que comienza en el 2000 hasta el 2010 (CÁRDENAS, 2011; FAO, 2013b). En el transcurso de esta tesis, podría considerarse que a partir del 2012 y hasta la actualidad, comienzan algunos cambios entre los cuáles están algunos de los eventos analizados y que podrían dar elementos de una nueva fase del Programa. A continuación, se describen dichas fases.

Durante la primera fase (1905- 1941), se crea el Programa de Comedores Escolares (PROCE) por iniciativa de maestros que instauran voluntariamente el servicio en las escuelas públicas, con el apoyo de padres y madres de familia y de la comunidad. En ese periodo es introducido al país el concepto de salud integral del escolar, que dio gran importancia para la participación de las comunidades en la gestión de los comedores escolares. Para 1927, se estableció por decreto ejecutivo que el Ministerio de Salud (MS) destinara un aporte económico para el Ministerio de Educación Pública (MEP), con el fin de sustentar la iniciativa.

En ese momento el objetivo del programa se enfocaba principalmente en la alimentación para los escolares en condiciones de necesidad, además de educar sobre la importancia de alimentación como parte del aprendizaje. Los comedores fueron difundidos aisladamente por los maestros, y con ayuda del Patronato Nacional de la Infancia (PANI), se brindaba el servicio de almuerzo, dedicando buena parte de los alimentos servidos a los que son fuente de proteína y que eran producidos en el país.

Durante la segunda fase (1942-1952), se especifica en el Artículo 14³⁴ de la Ley N° 181-Código de Educación³⁵ de 1945 que “[...] la escuela primaria tiene por objetivo favorecer y dirigir gradual y simultáneamente, el desarrollo moral, intelectual y físico de los estudiantes”. A la vez, en el artículo 244 establece que “[...] la organización (los encargados) deben dar una ayuda alimentaria gratuita que será integrada por los productos nacionales más convenientes a la salud y a la higiene de los escolares”³⁶. Ya para ese periodo fueron creados los Patronatos Escolares³⁷ como mecanismos de participación social y apoyo para el financiamiento de la alimentación escolar.

³⁴ Artículo 14.- Derogado por el artículo 49 de la Ley N° 2160 “Ley Fundamental de Educación”, de 25 de setiembre de 1957.

³⁵ Promulgado por Decreto N° 7 de 26 de febrero de 1944.

³⁶ Artículo 244.- La Secretaría de Salubridad, por medio del Consejo Nacional de Nutrición organizará un servicio de desayuno gratuito para los alumnos de las escuelas de la República, especialmente en las de carácter rural más acentuado y en aquellas cuyos estudiantes pertenezcan a las clases más necesitadas. El desayuno escolar gratuito estará sobre todo integrado con los productos nacionales más convenientes a la salud y a la higiene de los escolares. Se dedicará especial atención a aquellos alimentos proteicos que se produzcan o puedan producirse con facilidad en el país y que no sean consumidos por desconocimiento del pueblo respecto de su verdadero valor nutritivo.

³⁷ Los Patronatos son figuras que nacieron en el marco de la Ley Fundamental de Educación de 1957 para apoyar a los centros educativos de primaria. En el 2013 se creó un nuevo Reglamento General de Patronatos Escolares, detallado en el Decreto Ejecutivo 37682-MEP publicado en el Diario Oficial La Gaceta el 23 mayo del 2013. Los Patronatos Escolares son órganos auxiliares del Ministerio de Educación Pública y les corresponde, en lo esencial, colaborar con las Juntas de Educación en el desarrollo de programas, proyectos y acciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones generales del centro educativo y el bienestar de la población estudiantil. Se pueden constituir Patronatos en los centros educativos de Preescolar, Primer y Segundo Ciclo. Sus miembros son electos en una asamblea de padres y madres de familia de cada centro educativo

En 1950 el PROCE se consolidó políticamente como programa, por medio del acuerdo firmado entre el Gobierno de Costa Rica y el Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). De esa forma, para 1951 se logró una cobertura en la totalidad de la población escolar; sin embargo, para los siguientes años, el Gobierno decidió reducir esa cobertura por limitadas posibilidades, atendiendo al 40% de los escolares considerados dentro del grupo de los más vulnerables.

En la tercera fase (1952-1976) fue creado el Departamento de Nutrición del Ministerio de Salud, para desarrollar programas de nutrición basados en el estudio del valor nutritivo de los alimentos, según grupo de edad y zona geográfica. La ayuda de UNICEF finalizó con la donación de leche en polvo y la donación de una planta deshidratadora de leche que entregó al Consejo Nacional de Producción (CNP). Posteriormente el CNP traspasó esta donación a la Cooperativa de Leche Dos Pinos, que se comprometió con la producción de leche para el Programa como forma de alimentación complementaria en las escuelas (DIAZ, 1970). Al final de esa fase, en 1961 se creó el Programa Cooperativo de Nutrición en el MEP con asistencia técnica de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), con el fin de promover las huertas escolares.

En el periodo de 1976 a 1999, como parte de la segunda etapa de fortalecimiento y expansión del programa, se contó con la Ley N° 5662 de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), para administrar el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) como principal instrumento financiero de la política social en la lucha contra la pobreza, siendo destinado un presupuesto para el PROCE. Los recursos se destinaron para la compra de alimentos, pago de servidoras domésticas, construcción de la planta física para comedores escolares, dotación de utensilios y para contratación de personal administrativo, herramientas agrícolas, fertilizantes y semillas para las huertas escolares; así como una flotilla de motocicletas para los asesores del programa.

Posteriormente, en 1987 se conformó la División de Alimentación y Nutrición para Escolares y Adolescentes (DANEA), mediante el Decreto N° 18753 M.E.P y de esta forma el PROCE se convirtió en el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente (PNAEA), cuyos objetivos eran tanto educar sobre la importancia de la alimentación para el aprendizaje, como proporcionar desayuno y almuerzo a los escolares de dos a doce años. Estas medidas fueron aplicadas en aquellos escolares que vivían a una distancia considerable de la escuela y a aquellos con alguna deficiencia física.

En 1998 se publicó el Decreto N° 7763- MEP, mediante el cual se le adiciona el inciso e) al artículo de la Ley N° 5662 DESAF. Dicho inciso establece que del Fondo de

Asignaciones Familiares se debe destinar del 10 al 15% al Programa de Comedores Escolares, y de este porcentaje, el 30% como máximo debe destinarse al pago de cocineras. La Ley N° 6982, artículo 47³⁸, establece que la DESAF debe destinar el 0.5% del presupuesto de FODESAF a las Juntas de Educación, para equipar y dar mantenimiento al Comedor Escolar. El decreto N° 31024-MEP³⁹, transfiere la administración del Programa de Comedores Escolares a las Juntas de Educación y Administrativas y no a los Patronatos Escolares, como se venía haciendo (FODESAF, 2017, p. 2).

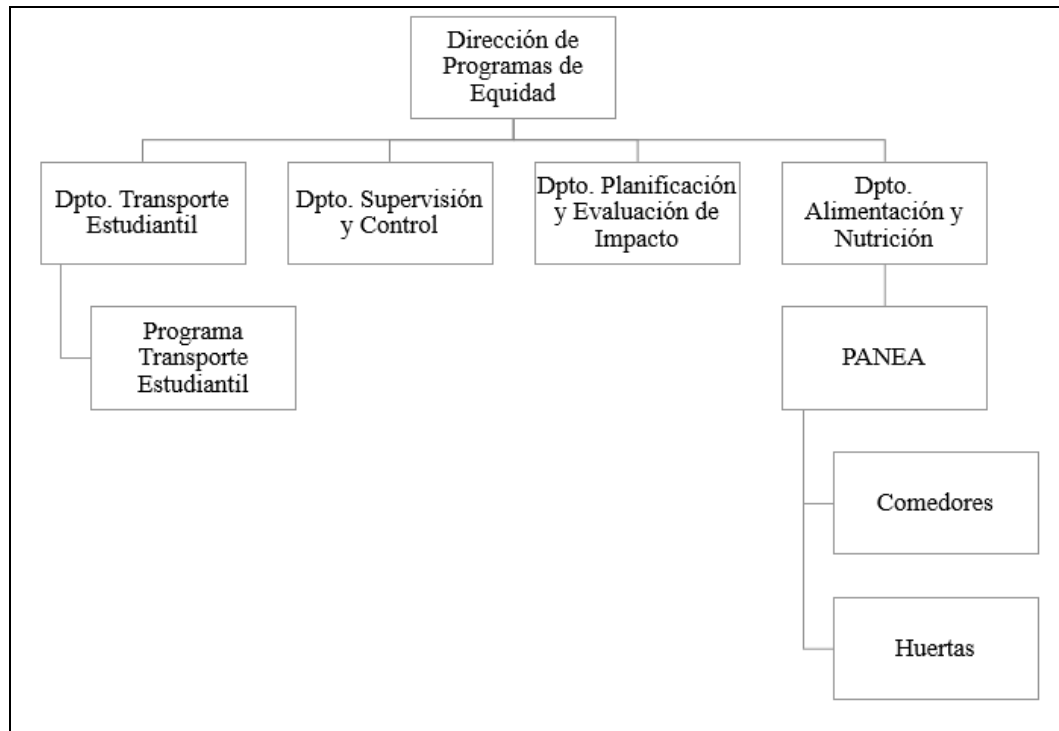
Para Cárdenas (2011) la fase del 2000 al 2010 es considerada como de estancamiento del programa. A partir del 2002 se realiza un esfuerzo por ampliar el presupuesto del programa para alcanzar una cobertura universal, tanto en relación con la totalidad de escuelas, como de estudiantes con necesidades de alimentación y nutrición. No obstante, en el 2007 el DANEA descendió en autoridad, poder y grado jerárquico y pasa a ser un departamento técnico y operativo, subordinado a la Dirección de Programas de Equidad (DPE), creado mediante el Decreto Ejecutivo N° 34075-MEP⁴⁰. De esta forma el PANEA es asumido por el Departamento de Alimentación y Nutrición, desde donde se opera el funcionamiento de los comedores y sodas estudiantiles y el Programa de Huertas. A continuación se representa el organigrama de la DPE:

³⁸ Publicado en el alcance N°25 de la Gaceta N°166 de 1 de setiembre de 1998

³⁹ Del 12 de marzo del año 2003

⁴⁰ Del 5/11/2007. Publicado en La Gaceta el 5/11/2007 y reformulado mediante el Decreto N° 36451-MEP (Publicado en La Gaceta N° 48 del 09 de marzo del 2011).

Figura 5 – Organigrama de la Dirección de Programas de Equidad (DPE) del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica



Fuente: COSTA RICA, Ministerio de Educación Pública- Dirección de Programas de Equidad, 2014.

Mediante la Ley N° 8783⁴¹, la normativa sobre el porcentaje a transferir para la ejecución de este programa varió del 10% al 15%, a por lo menos un 5.18%. Se mantiene que de ese porcentaje, un 30% (como máximo) sea destinado al pago de salarios de las funcionarias de estos comedores escolares. De la misma forma, varió el 0.5% destinado para el equipamiento y el mantenimiento del Comedor Escolar y en la Ley no se especifica un porcentaje fijo⁴² (FODESAF, 2017, p. 2). En este mismo inciso sin especificar porcentaje, se señala que se financiarán para alimentos de comedores, las Juntas de educación institucional I y II ciclo, Juntas administrativas institucionales del II ciclo y educación diversificada académica, Juntas administrativas institucionales del III ciclo y educación diversificada especial y las Juntas de educación y administrativas, escuelas y colegios nocturnos.

Las Juntas de Educación y Juntas Administrativas son órganos auxiliares de la Administración Pública y constituyen la base para el funcionamiento de los centros educativos públicos. De acuerdo con el Reglamento General de Juntas, éstas funcionan como entidades de derecho público, cuya creación está prevista en el Código de Educación de 1944 y en la Ley Fundamental de Educación de 1957. Estas entidades tienen un papel muy importante dentro de los centros educativos al ser órganos auxiliares del MEP (Considerando

⁴¹ Reforma a la Ley N° 5662

⁴² En el artículo N°.3, inciso L de la Ley 8783

1 del Reglamento), tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; sin embargo, su actividad está subordinada a la Política Educativa vigente⁴³.

De acuerdo con el Art. 41 de la Ley Fundamental de Educación N° 2160:

En cada distrito escolar habrá una Junta de Educación nombrada por la Municipalidad del cantón a propuesta de los funcionarios que ejerzan la inspección de las escuelas del Circuito, previa consulta con los Directores, quienes a su vez consultarán al Personal Docente de su respectiva escuela.

Dentro de sus deberes y atribuciones, las Juntas deben administrar los recursos económicos provenientes del FODESAF, asignados al centro educativo por medio del PANEA, para el funcionamiento de los comedores escolares. La ejecución de dichos recursos asignados es descentralizada y se realiza siguiendo los procedimientos vigentes de contratación administrativa, así como los lineamientos técnicos establecidos por la DPE para las distintas modalidades de servicio del comedor (Art. 15 del Reglamento General de Juntas).

Por su parte, le corresponde a la DPE dictar los lineamientos técnicos, directrices y manuales de procedimientos para orientar la asignación, ejecución, supervisión y control de los recursos canalizados para financiar el PANEA (Art. 109 del Reglamento General de Juntas). Así, el PANEA transfiere a las Juntas fondos públicos para el funcionamiento del servicio de comedores estudiantiles que contempla, además de la compra de alimentos, el financiamiento de bienes y servicios complementarios tales como: mobiliario, equipo, la contratación de personal para el comedor, así como el desarrollo de las huertas estudiantiles (Art. 10 del Reglamento General de Juntas).

Durante el proceso de manejo de fondos públicos que asumen las Juntas, se espera que tanto los Patronatos como los Comités de Salud y Nutrición funcionen como organismos de apoyo a éstas. En el caso de los Comité de Salud y Nutrición, su función tiene que ver con el apoyo a la institución educativa para promover el desarrollo de la educación en salud y nutrición, el desarrollo de huertas y proyectos productivos y para velar por el adecuado funcionamiento del comedor y la soda estudiantil (MEP, 2012, p. 21).

El objetivo del PANEA es ofrecer alimentación complementaria y promover hábitos alimentarios saludables entre la población estudiantil, usando este espacio para favorecer alimentos nutritivos, reforzar hábitos de higiene adecuados y hábitos de comportamiento en relación con la alimentación diaria (MEP, 2012). De acuerdo con Oviedo (2010), por medio del Tercer Informe Estado de la Educación, por la falta de evaluación y monitoreo del

⁴³ Artículo 45 de la Ley Fundamental de Educación

PANEA, no es posible conocer estadísticas sobre la evolución y funcionamiento de esos servicios, existiendo información solamente para el caso del subsidio utilizado para la compra de alimentos (OVIEDO, 2010).

De acuerdo con los lineamientos de la DPE, la cobertura del PANEA hasta el 2012 era de carácter social focalizado y se priorizaba la atención de los beneficiarios del servicio de comedor. La cobertura geográfica del programa a nivel nacional, daba prioridad a los cantones y distritos que presentaban nivel bajo de desarrollo (MEP, 2012). Sin embargo, a partir del año 2013 la DPE definió otorgar el servicio al 100% de los estudiantes del nivel de preescolar y primaria, en los centros educativos que forman parte del PANEA, lo que significa que para estos niveles educativos, no se realiza una selección de beneficiarios sino que corresponde a la totalidad de estudiantes matriculados. Por su parte, en el nivel educativo de secundaria, el PANEA no es de cobertura universal, sino de carácter social focalizado, por lo tanto se debe priorizar la atención de los beneficios del servicio de comedor (FODESAF, 2015, p. 10).

Para el caso de secundaria, la Dirección del centro educativo con la ayuda del Comité de Salud y Nutrición y el Departamento de Orientación, deben seleccionar a la población que recibirá servicio del comedor durante cada inicio de curso, tomando en cuenta las siguientes condiciones (MEP, 2012, p. 11):

- Estudiantes provenientes de familias con un ingreso económico bajo. Esta prioridad se define calculando el ingreso per cápita y clasificando el grupo familiar en los siguientes grupos: pobreza extrema, pobreza, vulnerabilidad y no pobre. Los datos para esta clasificación se actualizan anualmente.
- Estudiantes con problemas en su estado nutricional, tales como bajo peso, desnutrición, sobrepeso, obesidad, anemia u otras deficiencias.
- Estudiantes en condición de vulnerabilidad: necesidades educativas asociadas o no a la condición de discapacidad, embarazadas, madres solteras y estudiantes con sospecha de riesgo psicosocial, tales como problemas de violencia, adicciones y abuso, entre otros.

Los criterios para priorizar la selección de población que beneficiaría al comedor son los siguientes: Prioridad 1: Estudiantes con problemas en las tres condiciones (nivel socioeconómico, estado nutricional y condición de vulnerabilidad). Prioridad 2: Estudiantes con problemas en su estado nutricional y nivel socioeconómico. Prioridad 3: Estudiantes con problemas en su estado nutricional y en condición de vulnerabilidad. Prioridad 4: Estudiantes únicamente con problemas en su estado nutricional. Prioridad 5: Estudiantes únicamente en

condición de vulnerabilidad. Prioridad 6: Estudiantes únicamente con problemas socioeconómicos (MEP, 2012; FODESAF, 2017).

En el año 2012, el programa atendió una cobertura del 69% de los estudiantes que estaban matriculados en la educación pública y durante 200 días del año. La edad de los beneficiarios es de 4 a 17 años de edad, extendiéndose a algunos centros educativos para adultos que tienen jornada nocturna (PMA, 2012). En el 2012, el PANEA ofrecía alimentación a más de 600 000 estudiantes matriculados en escuelas y colegios públicos del país (PMA, 2014). Con la ampliación en la cobertura, el PANEA ha ido creciendo gradualmente para el caso de secundaria, y llegando a atender al 100% de los centros educativos de primera infancia (preescolar) y primaria:

Cuadro 13 – Cobertura de atención del PANEA durante los años del 2014 al 2017

Año	Beneficiarios del almuerzo
2014	679.607,00
2015	697.573,00
2016	739,446,00
2017	750.000,00 (de los cuales 37000 reciben también desayuno)

Fuente: Documento técnico presentado por Rosa Adolio del PANEA/ Departamento de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública, (2017).

En el caso de los menús por medio de los cuáles se orienta para la compra y preparación de los alimentos en los centros educativos, antes del año 2004 correspondía a un Ciclo de Menú universal para todos los centros educativos del país. Por esa razón desde inicios del año 2002, se inició un estudio nacional por parte del Ministerio de Educación Pública y el Ministerio de Salud, para conocer las costumbres alimentarias de cada región y elaborar menús regionalizados, que respondieran a las características alimentarias de cada zona (MEP, 2012).

Es hasta el año 2004, cuando el PANEA cuenta con menús regionalizados que servían como una guía para los métodos de selección y preparación de los alimentos. Aun así, las preparaciones podían variar de acuerdo con varias situaciones como el presupuesto destinado para cada escuela (sujeto al financiamiento ya sea por parte del Gobierno, de FODESAF o del MEP), las gestiones realizadas por cada Junta, las condiciones de infraestructura del comedor, el equipo del comedor y el involucramiento de los padres y madres de familia (FAO, 2013b). Como será descrito en los siguientes capítulos, durante el periodo de la estrategia analizada en

esta tesis, ocurre un proceso de actualización de los menús estudiantiles, formando parte de los determinantes del sistema alimentario que se detalla en el capítulo 5.

3.3.1 La implementación de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica

“Entonces, no hay un momento cero, el proyecto arranca con una realidad específica, con un recurso humano específico, un espacio específico, una historia específica, circunstancias específicas y cambiantes.” (Actor: FAO-MSH).

La trayectoria brasileña demostró que la creación del programa *Fome Zero* en el año 2003, permitió grandes avances en el tema de SAN. Dentro de esa articulación de políticas públicas ocurrieron avances importantes para el *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE). Posteriormente, esos avances y experiencias fueron promovidos para ser desarrollados en otros países, por medio de la cooperación internacional entre el Gobierno de Brasil y la FAO. De esta forma en el año 2009, se creó el proyecto de cooperación regional para el fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el ámbito de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025. La finalidad de este proyecto fue promover la formulación y la implementación de programas de alimentación escolar sostenibles con base en los aciertos del PNAE. De esta forma, fue creada la metodología de cooperación horizontal denominada Escuelas Sostenibles. Esta iniciativa fue desarrollada como una metodología para la región Centroamericana. Como argumenta la coordinadora regional del proyecto de cooperación:

[...] El discurso nuestro fue divulgar y dar a conocer el PNAE brasileiro, partiendo de la sensibilización y una segunda etapa de implementación de programas, eso demandó de nosotros el crear una metodología o estrategia práctica para que los países entendieran lo que estábamos hablando, y fue así que creamos Escuelas Sostenibles. Además de desarrollar cursos presenciales no presenciales, asistencia técnica, eventos regionales, estudios e investigaciones; pasamos a seleccionar con los países, las escuelas en donde se implementaría lo que se considera mínimo debe ser desarrollado para tener un programa de alimentación escolar sostenible (FAO-BR1, 2016)⁴⁴.

La metodología de la iniciativa Escuelas Sostenibles incluyó seis componentes durante su implementación, entre ellos i) la articulación intersectorial y participación social, ii) la educación alimentaria y nutricional que se ejecuta a partir del establecimiento de huertos

⁴⁴ Comunicación personal de la entrevista semiestructurada.

escolares pedagógicos, iii) la mejora de infraestructura del comedor escolar, iv) adopción de menús adecuados, saludables y de acuerdo a la cultura local y v) las compras directas de alimentos a la agricultura familiar local. Durante la implementación se trató de implementar los seis componentes, con el propósito de fortalecer las Políticas de Alimentación Escolar en cada país.

En el año 2012, Costa Rica fue invitada a participar del Proyecto Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar, y posteriormente se formalizó el convenio entre el Gobierno de la República de Costa Rica, la FAO y la República Federativa de Brasil. De esa forma, se desarrolló la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica, por medio de la implementación de tres proyectos piloto. Originalmente, uno de los proyectos piloto se realizaría en el distrito de Frailes de Desamparados, ubicado en la Región Central y los otros dos en la Región Brunca, en los cantones de Coto Brus y de Pérez Zeledón. Sin embargo, este último fue excluido del proceso por considerarse como un cantón de menor prioridad, debido a las oportunidades y experiencias en el abastecimiento de alimentos que ya se realizan en esa zona.

Los recursos de la cooperación técnica partieron del *Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação do Ministério de Educação*, de Brasil (FAO/ BRASIL, 2013) hacia varios países Centroamericanos. Para el caso de Costa Rica, los recursos financieros fueron destinados a la cooperación técnica que realizaron los consultores de la FAO.

Primero se inició con el proceso de desarrollo de capacidades humanas y técnicas, para la implementación de programas de alimentación escolar (FAO/MEP/ BRASIL, 2017). Este proceso consistió en la realización de reuniones locales informativas, sesiones de trabajo interinstitucional, giras para conocer la experiencia en Brasil y la asistencia al Curso Semipresencial de Alimentación Escolar: Desarrollo de Programas Sostenibles a partir del Caso Brasileño (FAO/MEP/ BRASIL, 2017). De acuerdo con la FAO/MEP/ BRASIL (2017), estas acciones posicionaron el modelo brasileño como una referencia, concientizaron y sensibilizaron sobre la importancia de la alimentación escolar, su aporte al desarrollo sostenible, la promoción de una alimentación saludable y la compra de productos a la agricultura familiar.

En cuanto al Curso, éste incluyó conceptos principales relacionados con la SAN, el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) y los elementos necesarios de acuerdo con la experiencia brasileña, para promover Programas de Alimentación Escolar Sostenible (FAO/MEP/ BRASIL, 2017). Aunque el tema del abastecimiento institucional y de la alimentación escolar tenía ya cierta trayectoria en el país, los cursos promovieron la

reflexión desde una perspectiva más integral. Existen opiniones diversas de las personas que participaron de los cursos, entre éstas:

Bueno, cuando se hizo el curso para la experiencia brasileña, fue muy interesante porqué entonces tratamos de involucrar a muchas personas de nivel central (conociendo el grado de desconocimiento de este tema). Prácticamente este primer curso fue a nivel central, luego se involucraron también actores de municipalidades, de niveles regionales y locales. Y de todas las instituciones porque esa era la iniciativa. Entonces eso de los cursos fue muy importante, yo siento que eso fue lo que le dio mucha fortaleza realmente y ese compromiso. Porque las personas a medida que van conociendo se van identificando con la actividad. Es importante ese tipo de cursos para que las personas se sensibilicen incluso un poquito y ver el trabajo que se está realizando, aunque sea a nivel local, todo lo que se gire, políticas, porque afecta a nivel central (Actor: MEP3, 2017).

Lo de los cursos fue un gran impacto para las personas que nunca habían hecho algo así. También fue un gran esfuerzo para lidiar con la parte tecnológica, y la temática, como muchos de los que estaban participando no tenían un conocimiento de seguridad alimentaria, tenían que estar leyendo. Viendo que era lo que estaban aportando a la actividad (Actor: MEP3, 2017).

Para nosotros no es un tema nuevo, en realidad en los años 80 el país tuvo grandes adelantos en ese campo, las compras públicas estaban bien impulsadas y se le daba importancia a la producción nacional. Es después que se implementan medidas de tipo neoliberal y se impulsa la apertura de mercado, cuando empezamos los productores entonces a perder este espacio y a ser invadidos por los grandes negocios, como se puede hablar de Walmart, etc, que contaron con el apoyo y la apertura de los gobiernos de turno de ese tiempo para acá (Actor: UNAG1, 2017).

Como un segundo momento, la iniciativa Escuelas Sostenibles promovió la articulación interinstitucional para la ejecución del proyecto en tres niveles principales. En el nivel político por medio de un Comité Estratégico Nacional de Alimentación Escolar, en el que participaban ministros/as o viceministros/as y presidentes ejecutivos de las instituciones involucradas, establecido para fortalecer la toma de decisiones que permitiría la ejecución en los otros niveles.

Formaron parte de este Comité, los jefes de instituciones como el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Consejo Nacional de Producción (CNP), Ministerio de Salud (MS) y como parte de este la Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición (CEN) y Centros Infantiles de Atención Integral (CINAI), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Además, se estableció un nivel técnico de articulación por medio del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, liderado por la FAO y en el que participaron representantes de esas mismas instituciones, además de Japan International Agency Cooperation (JICA), como se muestra en el siguiente cuadro:

Cuadro 14 – Instituciones que formaron parte del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar y principales funciones

Institución	Funciones
Ministerio de Educación Pública (MEP)	Institución rectora de la educación en el país, cuenta con el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA), que ofrece alimentación complementaria a la población estudiantil.
Ministerio de Salud (MS)	Institución rectora de la salud pública en Costa Rica. Se encarga de verificar el cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional; así como regular las condiciones sanitarias idóneas de los espacios destinados al servicio de alimentación en los centros escolares.
Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)	Se encarga de fortalecer, a nivel técnico, la producción local de manera que se integren los pilares de disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). Es la institución encargada de trabajar directamente con los agricultores familiares de las zonas donde se ubican las Escuelas y CEN-CINAI Sostenibles y brinda apoyo técnico para la instalación de las huertas escolares.
Consejo Nacional de Producción (CNP)	Responsable de administrar el Programa Abastecimiento Institucional (PAI), que se encarga, por ley, de abastecer a las instituciones gubernamentales, dando carácter preferencial a la producción proveniente de agricultores familiares organizados.
Instituto de Desarrollo Rural (INDER)	Institución que se encarga de promover el desarrollo territorial por medio de la atención diferenciada a los grupos productivos de mayor rezago, en especial de las economías familiares rurales, con un enfoque de desarrollo rural sustentable. Asimismo, impulsa la producción de alimentos y el desarrollo de la agroindustria.
Dirección Nacional de Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (Dirección Nacional de CEN-CINAI)	Responsable de la administración del servicio de alimentación y nutrición complementaria a mujeres embarazadas y madres en período de lactancia, así como niños en edad preescolar y hasta 12 años en condición de vulnerabilidad.
Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)	Institución responsable de promover condiciones de vida digna y el desarrollo social de las personas, de las familias y de las comunidades en situación de pobreza o pobreza extrema, cuya participación ha sido determinante en la gestión de recursos, principalmente orientados para el fortalecimiento de las organizaciones de la agricultura familiar.

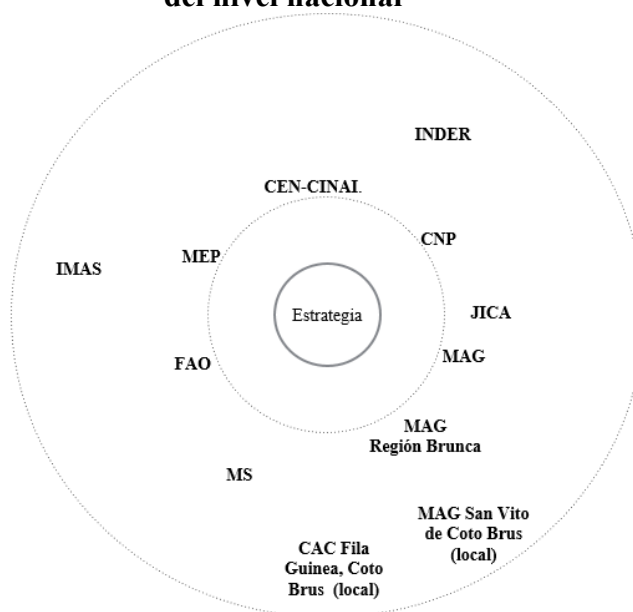
Fuente: Costa Rica (2016d).

De acuerdo con el grupo de discusión participativo del nivel nacional, realizado con la asistencia de los actores del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar (actores del CNP, el MAG, la FAO y los CEN CINAI), dentro de las actividades principales del Comité, figuraron: la coordinación, la articulación interinstitucional y la articulación entre actores; el control y seguimiento de acciones que tenían a cargo; la asistencia técnica y capacitación; así como el fortalecimiento de políticas públicas en el tema de alimentación infantil (por medio

del Proyecto de Ley General de los Programas Estatales de Alimentación y Nutrición de la Niñez y Adolescencia N° 18.936) y agricultura familiar. Estos actores consideran que han establecido una “conexión sólida y constante” (CEN4) debido a “[...] la conexión que obliga el proyecto como tal y las conexiones que se hacen por empatía de trabajo” (FAO-CR7).

De acuerdo con el sociograma realizado durante el grupo de discusión con los actores del Comité Técnico Nacional, existen instancias y actores que consideran forman parte de la estrategia, algunos de forma más cercana que otros:

Figura 6 - Resultados del sociograma elaborado por los actores en el grupo de discusión del nivel nacional



Fuente: Grupo de discusión participativo (2017).

Según los actores, la actuación de representantes del MEP en este espacio de articulación es indispensable, pues para ellos, este ministerio realiza muchas acciones hacia lo interno de la institución y este espacio (en el Comité Técnico Nacional) puede promover que se relacione y tenga más comunicación con otras instituciones ligadas al tema del abastecimiento de alimentos en el escenario de los centros educativos. Por su parte, los actores consideraron que la participación de actores del INDER o del IMAS, aunque ha sido más ocasional, han tenido una contribución importante en el tema de obtención de recursos para la operación en el nivel local. A su vez, en el caso de los actores del Ministerio de Salud, estos han tenido una participación más directa en el ámbito local. Como lo indicó uno de los actores: “El CEN CINAI es más fuerte, es que todos, digamos, el que sería como más

esporádico sería como el IMAS y el INDER porque nos toca así de vez en cuando”. Otro de los argumentos fue:

En este programa de alimentación escolar, yo veo que conexiones así muy muy fuertes, es la FAO con el Ministerio de Agricultura, con el Ministerio de Educación y con el Ministerio de Salud. Los demás digamos, son importantes pero por ejemplo, el INDER apoya para recursos, o para centros de acopio, como el IMAS (Actor: MAG1, 2017).

Algunos de los vacíos manifestados por estos actores, fue el no haber incluido al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), considerando que “[...] es un desarrollador de capacidades” (FAO-CR7, 2017) y al inicio no se tenía muy claro cómo podía participar en el proceso. A pesar de no formar parte del Comité Técnico Nacional, los actores dan reconocimiento al trabajo de esta institución, al poder representar una potencialidad para muchas de las acciones de gestión técnica y operativa en materia de capacitación. Sin embargo, existe una debilidad en el tema de control y seguimiento de las acciones que no favorece la efectividad y permanencia de éstas. Como lo indica uno de los actores: “Tal vez quedó botado porque no se da seguimiento, entonces no hay producto. Porque yo sé que el INA tiene capacidades, pero digamos[...]¿El seguimiento?”. Otro de los actores incluyó a la discusión lo siguiente:

El INA ha participado a partir de capacitación sobre producción orgánica, preparación de alimentos, repostería y otros proyectos productivos en el país. Además, nos dimos cuenta de que el MEP había tenido un convenio con el INA que capacitaba a las cocineras y lo dejaron botado. Después nos dimos cuenta que había un convenio para capacitar en producción orgánica a los maestros de huerta, pero también lo dejaron tirado (Actor: FAO-CR7).

En el nivel local, para el caso de Frailes de Desamparados, se planearon reuniones con los diferentes actores que podrían tener vinculación. De esta forma, a nivel del distrito hubo participación, principalmente de los miembros del Centro Agrícola Cantonal de Frailes de Desamparados y de la oficina local del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En algunos casos se realizaron reuniones integrando a miembros de la municipalidad de Desamparados y del Ministerio de Salud. Sin embargo, como muchas de las oficinas de las instituciones gubernamentales se encuentran alejadas del distrito, no se contó con un espacio de articulación formal para organizar las acciones. En este caso, fueron convocados al grupo de discusión las personas de las instancias que formaron parte de la estrategia inicialmente y que continuaron implementando el proceso, entre ellos representantes del CAC de Frailes, la directora del centro educativo y una de las familias agricultoras.

En el caso de Coto Brus, las acciones de la iniciativa Escuelas Sostenibles, se realizaron por medio del ya existente Comité Sectorial Local (COSEL)⁴⁵, que es una instancia local integrada por los Jefes o encargados de oficina local o representantes institucionales del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) como ente rector, Consejo Nacional de Producción (CNP), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), Servicio Fitosanitario del Estado (SFE), Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) y la Municipalidad de Coto Brus. Como participación de las organizaciones de productores se unen al grupo el Centro Agrícola Cantonal de Fila Guinea (CACFG), el Consejo de Desarrollo Agropecuario de Coto Brus (CODAGRO), y un representante del Comité Cívico Agropecuario de Coto Brus, así como representantes o responsables de proyectos agropecuarios específicos que se desarrollan en el Cantón, como es el caso de la FAO (MAG-POI, 2016, p. 18).

La iniciativa llega a denominarse “Escuelas y CEN-CINAI Sostenibles” al incorporar dentro del público objetivo de los proyectos piloto a los CEN CINAI junto con el resto de centros educativos. Esto se debió a que el Programa de CEN CINAI realiza labores hacia la niñez en el tema de alimentación y nutrición en el país. Además, estas instancias funcionan desde el año 1977 en Costa Rica, y tienen dentro de sus objetivos promover el mejoramiento del estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, brindando al niño y la niña en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad (CEN-CINAI, 2018).

La articulación interinstitucional tuvo tres objetivos principales (FAO/MEP/ BRASIL, 2017, p. 20): i) Fortalecer las políticas relacionadas con la alimentación escolar y preescolar del país mediante la propuesta de normativas, revisión de normativa existente, aprovechamiento de programas gubernamentales que refuercen la acción del proyecto, definición de nuevas acciones estratégicas; y ii) Facilitar la toma de decisiones a nivel político y técnico, para desarrollar acciones dentro de la experiencia Escuelas y CEN-CINAI Sostenibles y el fortalecimiento de la alimentación y nutrición infantil, así como la agricultura familiar en general. Finalmente, la intención era iii) abordar la ejecución del proyecto desde una visión interinstitucional e intersectorial.

⁴⁵ Decreto Ejecutivo N° 32488 (2005). Artículo 6°—Los Comités Sectoriales Locales, son la instancia de mayor operatividad del sistema de planificación sectorial, relacionada con el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural, donde se brindan los servicios que prestan las instituciones públicas y se mantiene una relación más directa con los productores (as) y sus organizaciones, constituido por los funcionarios del sector agropecuario que laboran en el ámbito local, de acuerdo con el área geográfica que el Comité Sectorial Regional Agropecuario defina.

Como tercer momento, la implementación de la iniciativa Escuelas y CEN-CINAI Sostenibles, buscaba implementar los seis componentes que propone la metodología; sin embargo, como se describirá más adelante (En capítulo 5), algunos tuvieron más limitaciones que otros. Según la FAO/MEP/ BRASIL (2017, pp. 20), el proyecto buscaba generar sinergia y complementariedad entre las entidades participantes, tanto a nivel nacional como regional y local, y de éstas con los beneficiarios, mediante una estrategia que enfatizara su carácter participativo, descentralizado e interinstitucional, que permitiera el diálogo, la discusión y el acuerdo de acciones a seguir para el fortalecimiento de la alimentación preescolar (CEN-CINAI), escolar y la agricultura familiar.

En octubre del 2015, dentro del Marco de la Celebración del Día Mundial de la Alimentación, se enfatizó en el tema de la protección social (Como meta estratégica de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)) y la agricultura familiar, para romper con el ciclo de pobreza. Como parte de los principales discursos de la celebración, se incluyó “[...] la importancia del apoyo del Gobierno a los sectores vulnerables de la población mediante programas como los comedores escolares” (MAG3) y “[...] las iniciativas por construir medios de vida sostenibles, como los proyectos piloto en la Región Brunca y en Frailes de Desamparados” (FAO-CR2); así como “[...] el desafío que involucra al Ministerio de Educación Pública por medio de los Programas de Equidad, para atender 700 mil estudiantes en todos los niveles, con el programa de comedores escolares y con la intención de aumentar el número de beneficiarios para el periodo 2016” (MEP6) (MEP, 2018u).

En mayo del año 2016, cuando ya se había avanzado en la implementación de los proyectos piloto en el nivel local, se formalizó el trabajo articulado entre las diversas instituciones, mediante un Convenio de Cooperación⁴⁶ entre el Ministerio de Educación Pública (MEP), el Ministerio de Salud (MS), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), el CNP, el INDER, la Dirección Nacional de CEN CINAI y la FAO. El objetivo del Convenio era generar procesos de trabajo interinstitucional e intersectorial, que contribuyan a la propuesta y fortalecimiento de políticas públicas de la alimentación y nutrición para niños y niñas en edad pre escolar y escolar en Costa Rica, especialmente en aquellas zonas con mayor índice de pobreza en el país. Y en cuanto al plazo de vigencia y prórrogas de dicho convenio, fue establecido para un periodo de dos años, pudiendo prorrogarse a solicitud y acuerdo de las Partes hasta por dos periodos iguales, manifestación que tendría que presentarse por escrito,

⁴⁶ Convenio de Cooperación CC001-PNAE/CRC aprobado por el Despacho de la Ministra de Educación de Costa Rica y registrado en el Ministerio de Educación Pública conforme a los términos y condiciones del oficio UAI-094-2016

dentro de los 90 días naturales anteriores a su vencimiento (MEP/MAG/MS/IMAS/CNP/INDER/CEN CINAI/ FAO, 2016).

En este Convenio se incluyó responsabilidades institucionales referentes al tema para cada una de las instituciones. El Convenio no implicaba compromisos financieros específicos para ninguna de las partes, pero sí, comprometía los recursos con los que cada institución cuenta según sus funciones y materia de competencia. Con respecto a la coordinación y mecanismos de control, se estableció el nombramiento de representantes de cada institución, quienes formarían parte del Comité Técnico Nacional y cuyo nombramiento sería hecho por los jefes de cada institución, con el fin de que funjan como informantes al jefe, de los informes sobre el cumplimiento de las actividades estipuladas en dicho convenio.

En el nivel local, la experiencia fue operacionalizada por medio de la implementación de los dos proyectos piloto en Frailes de Desamparados y en Coto Brus. Estos proyectos proporcionaron potencialidades y limitaciones que definieron la efectividad del proceso de inserción de alimentos, producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar. En éste, las dinámicas de abastecimiento alimentario escolar establecieron dos mecanismos diferentes para el abastecimiento de alimentos producidos por familias agricultoras, que fueron los siguientes:

- En el caso de Frailes de Desamparados, la Junta Escolar o Administrativa realizó la compra directa de los alimentos al Centro Agrícola Cantonal de Frailes de Desamparados (CACD), como un caso de excepción a la Ley de Contratación Administrativa⁴⁷ y apoyado por el Convenio interinstitucional y de la FAO, por ser también uno de los proyectos piloto.
- En el caso de Coto Brus, la Junta Escolar o Administrativa, realizó la adquisición de alimentos por medio de la compra directa, al Programa de Abastecimiento Institucional del CNP⁴⁸, el cual tiene como parte de su lista de proveedores al Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus (CACCB).

⁴⁷ Artículo 2 inciso c) de la Ley de Contratación Administrativa (LCA), que establece la posibilidad que la Contraloría General otorgue una autorización para contratar en forma directa, cuando se acrediten suficientes razones para considerar que esa modalidad es la forma de alcanzar la debida satisfacción del interés general, o evitar daños o lesiones a los intereses públicos.

⁴⁸ Artículo 9 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción (Ley No. 2035): “Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo Nacional de Producción (CNP) todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de esta Institución, a los precios establecidos. Para tal efecto, dichos entes quedan facultados para que contraten esos suministros directamente con el CNP, el cual no podrá delegar ni ceder, en forma alguna, esta función”.

3.4 EL ABASTECIMIENTO DE LA ALIMENTACIÓN ESCOLAR

De acuerdo con el MEP (2012), los encargados de la aplicación del menú en la escuela son: la Junta Escolar o Administrativa junto con el Patronato Escolar⁴⁹ y el Director Institucional, quienes seleccionan el menú diario basado en el Manual de Menú y este proceso ayudados por el Comité de Salud y Nutrición⁵⁰ de la Escuela. Una vez acordado el menú, éste debe ser firmado y sellado por la Junta Escolar o Administrativa para garantizar su aprobación (MEP, 2012).

En el proceso de abastecimiento de alimentos en los centros educativos, las Juntas con las responsables de la i) compra de alimentos frescos, incluido el proceso de la contratación de un proveedor que brinde alimentos para que sean preparados, servidos y consumidos en el comedor estudiantil. Así como de la ii) compra de alimentos ya preparados, por medio de la escogencia entre al menos tres candidatos que proporcionen alimentos preparados por contrato y listos para ser servidos en la escuela (generalmente esto ocurre en escuelas en donde no hay condiciones de infraestructura para preparar los alimentos) (MEP, 2012).

La compra de alimentos es descentralizada, y según las disposiciones del PANEA, la Junta debe realizar el proceso de Contratación del proveedor de alimentos de conformidad con el proceso de licitación pública de la Ley de Contratación Administrativa N° 7494 y sus reformas y, el Reglamento General de Juntas de Educación y Administrativas (MEP, 2012). Sin embargo, debido a las exigencias fiscales para justificar las compras, algunas Juntas en el país están autorizadas por la Contraloría General de la República, para hacer las compras mediante la contratación directa. Para eso las Juntas deben solicitar la autorización a la Contraloría.

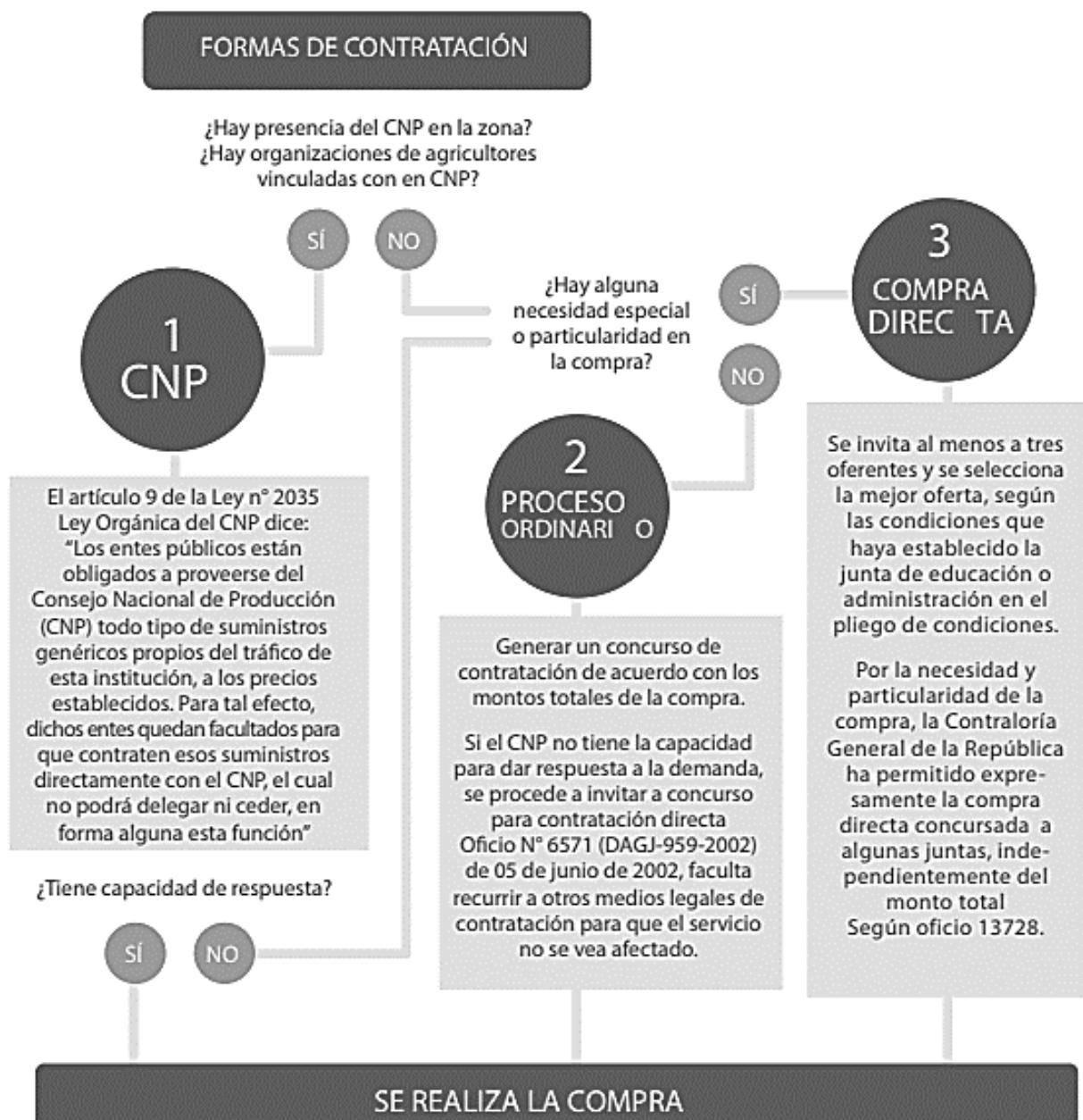
De acuerdo con la siguiente figura, para el caso de esta investigación, las dos formas de contratación que incluyeron la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, para la alimentación escolar, corresponden: i) A la contratación directa #1 por medio del Consejo Nacional de Producción (CNP) (proyecto piloto en Coto Brus) y, ii) a la contratación

⁴⁹ Los Patronatos son figuras que nacieron en el marco de la Ley Fundamental de Educación de 1957 para apoyar a los centros educativos de primaria. Son órganos auxiliares de la Administración Pública con personalidad jurídica, creados por ley ordinaria de la República (Código de Educación) y en consecuencia, están legalmente habilitados para recibir transferencias de fondos públicos y administrarlos, con el destino expreso que les indique dentro del cumplimiento de las funciones que dan razón a su existencia (Reforma al Reglamento de Patronatos Escolares N° 38165-MEP, 2013).

⁵⁰ Este Comité es un organismo de apoyo a la institución educativa para promover el desarrollo de la educación en salud y nutrición, el desarrollo de huertas y proyectos productivos y para velar por el adecuado funcionamiento del comedor y la soda estudiantil. Conformado por el director/a, representación docente, de padres de familia, de trabajadores del comedor y estudiantes.

directa #3 que corresponde a la compra directa con la organización de agricultores (proyecto piloto en Frailes de Desamparados).

Figura 7 – Formas de contratación permitidas para que las Juntas realicen la compra de alimentos para los comedores estudiantiles.



Fuente: FALLAS; RAMÍREZ; SOLÍS (2014). Proceso de compra de frutas y hortalizas a los agricultores familiares: Guía dirigida a juntas de educación y juntas administrativas de centros educativos. UNA/BRASIL/FAO (2014).

En el caso #1, la contratación directa se realiza por medio del Consejo Nacional de Producción (CNP) por medio del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI). El Consejo Nacional de Producción (CNP) es la entidad encargada de regular el proceso de compra de alimentos para proveer a las instituciones públicas del país. Esta institución fue creada en la

década de los años 1940, a raíz de los efectos de aprovisionamiento de alimentos después de la Segunda Guerra Mundial y, en 1956 fue creado como Institución Autónoma del Estado. La Ley Orgánica del CNP, N° 2035 de 1956 y su reforma a partir de la Ley 6050 en el año 1977, establece en su Artículo 1° que “[...] tendrá personalidad jurídica propia y gozará de la autonomía funcional y administrativa consagrada en el artículo 188 de la Constitución Política” (COSTA RICA, 1977). Además, según el artículo 5° de la misma Ley,

Para el cumplimiento de sus fines, el Consejo tendrá las siguientes atribuciones: a) Comprar directa y exclusivamente a los productores nacionales artículos básicos de consumo popular a precios que garanticen utilidades justas, contribuyendo así a fomentar esa producción. Solamente en casos excepcionales, por acuerdo razonado tomado por dos tercios o más del total de miembros de la Junta Directiva, podría comprar a los intermediarios [...] (COSTA RICA, 1977).

Según lo dispuesto en el Art. 11 de dicha Ley, los productos autorizados para abastecer a las instituciones públicas serán de origen nacional (Apéndice 11). Para el caso de la comercialización de productos procedentes de la importación, sólo se autoriza en caso de que el producto y/o materia prima no sea producido en el país o si existiera desabastecimiento local del producto, según lo dispone el Art. 20 del Reglamento. De esta forma, el CNP es la institución encargada del abastecimiento de productos agrícolas y agroindustriales en los programas y proyectos institucionales del Estado (esto incluiría al PANEA), con el propósito de disminuir sus costos de operación y permitir al agricultor/a nacionales tener acceso a ese mercado (CNP, 2017); tal y como lo describe el Artículo 9° de la misma Ley:

Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. A tal efecto, quedan facultados dichos entes para contratar directamente esos suministros con el Consejo (COSTA RICA, 1977).

Al igual que las Juntas, el proceso para contratación de proveedores del PAI debe sujetarse al cumplimiento de los principios generales dispuestos en la Ley N° 7494, denominada Ley General de Contratación Administrativa⁵¹, que a su vez se encuentra en concordancia con el Art. 9 de la Ley Orgánica del CNP.

Como se indicó en el capítulo 3, debido a las transformaciones en el paradigma de mercado que imperó en el país durante la década de los años 1980, estimulados por los Programas de Ajuste Estructural (PAEs), el CNP sufrió repercusiones importantes. Esta

⁵¹ Art. 2 (incisos a y c) y 3 de dicha Ley, y Art. 2, 128 y 130 de su Reglamento General todo ello en concordancia a lo dispuesto en el Art. 9 de la Ley Orgánica del CNP.

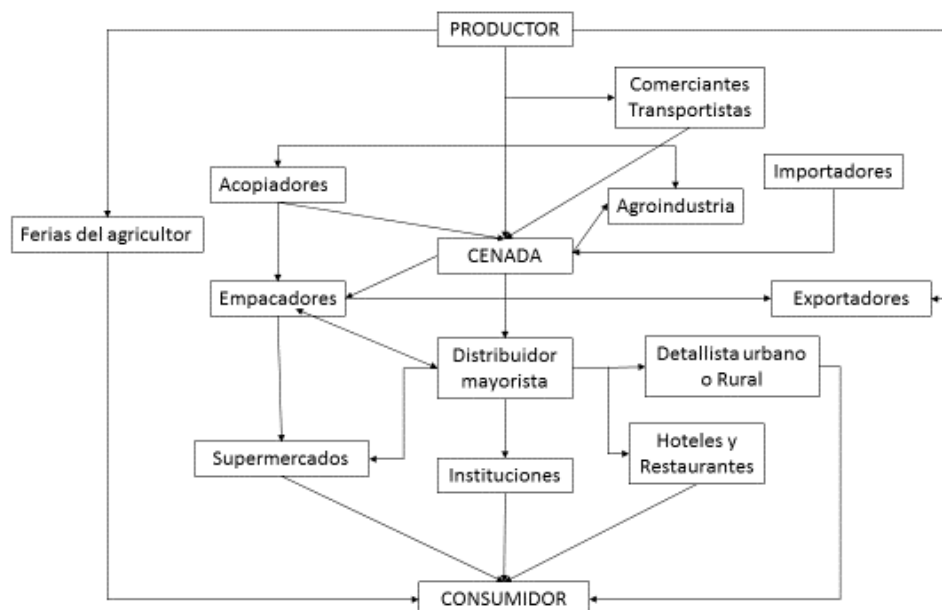
situación provocó que la institución pasara de ser un proveedor de “mercado seguro” (reflejado en la garantía de comprar alimentos y en estabilizar los precios del mercado para favorecer al productor nacional) a destinar gran parte de sus funciones al Programa de Reconversión Productiva Agropecuaria⁵² (a partir de 1996) (SAÉNZ; CHAVES, 2013). Sin embargo, para el año 2005 ya se percibían problemas de legislación y de capacidad real del CNP para brindar sus servicios al sector (UREÑA-PRADO, 2005). De acuerdo con un funcionario del CNP, informante de esta investigación:

Ya en la década de los 1990 empezamos con lo que fue reconversión productiva, que como se dice filosóficamente, era preparar a los agricultores en ese proceso de cambiar el hábito por la agricultura tradicional a una de cambio. Entendiéndonos también que reconversión productiva es lo que hoy llaman valor agregado, de seguir apoyando a organizaciones de productores para que se integraran en la economía, participando con materia prima de la cadena de proceso. Es algo en lo que estuvimos trabajando, hasta que el gobierno de don Óscar Arias decide retirarle los fondos que teníamos en reconversión productiva para formar la Banca de Desarrollo. En ese tiempo créanme que nosotros luchamos porque se creara una cartera para financiamiento de proyectos, ya que en el CNP tenemos el conocimiento, lo que no teníamos era los recursos para financiar a los productores (Actor: CNP22, 2017).

En el año 2008, el CNP fue cuestionado porque los principales proveedores que formaban parte de su registro para abastecer las instituciones por medio del PAI, eran grandes empresas de alimentos, las cuales se beneficiaban del suministro de productos vendidos a varias de las instituciones estatales. Esta situación generó discusiones en la institución, sobre todo por las limitadas vías de comercialización directa que existen para los pequeños y medianos productores en el país, las cuales estaban siendo restringidas a las ferias del agricultor, tal y como se demuestra en la siguiente figura:

⁵² Este programa tenía como objetivo inducir una transformación productiva nacional de alta competitividad, que permitiera a la producción nacional competir en los mercados internacionales, y a la vez lograr un mayor bienestar local. El programa tenía componentes de financiamiento, capacitación, servicios de apoyo, asesoría especializada, y sistemas de información; todos dispuestos a reconvertir la producción nacional con un énfasis de competitividad y visión nacional. La población meta de este programa fueron pequeños y medianos productores organizados, y organizaciones de profesionales y técnicos en ciencias agropecuarias.

Figura 8 – Principales canales de comercialización de alimentos producidos por los productores costarricenses



Fuente: Consejo Nacional de Producción (2016).

Ante esta situación, en el año 2008, el Artículo 9 vigente en la Ley 2035 del CNP, es reafirmado y fortalecido mediante la Ley 8700, en la cual se expresa la obligatoriedad de realizar la compra de alimentos a micro, pequeños y medianos productores, como se indica en la Ley 8700:

Artículo 9- Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo Nacional de Producción (CNP) todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de esta institución, a los precios establecidos. El Consejo Nacional de Producción debe fungir, con carácter de prioridad, como facilitador en el acceso al mercado institucional a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícola de Costa Rica (COSTA RICA/CNP, 2008).

De acuerdo con la Ley, este proceso incluiría la disposición de centros de acopio y transporte de los alimentos hasta su lugar de abastecimiento, facilitando la logística a aquellos productores que no cuentan con dichas capacidades. Para Sáenz et al. (2013) el PAI no era un sistema de compras consolidado, pues aunque con la Ley se obliga a las instituciones públicas a abastecerse de alimentos por medio de esta plataforma de compras, que representa un mercado potencial de 104.000 millones de colones en compras, el CNP apenas tenía una participación activa del 23%. Esto quiere decir, que la mayoría de instituciones públicas tienen otras formas de abastecimiento diferentes al PAI del CNP.

La reformulación del Artículo 9º, generó desafíos importantes para el CNP, cuyos principales problemas eran operativos, pues no tenía la capacidad financiera para manejar el

costo que representa el pago durante el tiempo que transcurre entre recibir los pagos de las instituciones que demandan alimentos y pagar a los proveedores, debido a la falta de un colchón financiero que lo permitiera (SÁENZ; CHAVES, 2013). Esta situación y la constante intención de cerrar al CNP durante el periodo de los dos gobiernos anteriores (2006-2010 y 2010- 2014), afectaron a la institución en términos de cantidad de personal y recursos económicos y materiales para realizar sus operaciones. A su vez, el CNP mantenía como suplidores o proveedores, a empresas que poseían capacidades logísticas para el abastecimiento, sin dar prioridad a productores nacionales de menor escala de producción y dependientes del mercado interno.

El debilitamiento del CNP provocó que, para el final de la administración del gobierno de Laura Chinchilla (2014), la institución acumulara un déficit operativo anual de 2.400 millones de colones y una reducción de 160 de sus funcionarios (SÁENZ; CHAVES, 2013). Cabe mencionar que el CNP se financia con los aportes de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL), un porcentaje de la intermediación por cada colocación que se hace en el PAI y una parte del superávit libre de cada año fiscal del INDER (10%), el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) (20%) y SENASA (20%), de los cuales el CNP debe reservar un 10% para pagar a los proveedores del PAI (SÁENZ; CHAVES, 2013). Aun así los problemas han persistido por algunas razones que menciona uno de los miembros del CNP, informante de esta investigación:

La Fábrica Nacional de Licores desde los años 80 ha venido sufriendo una serie de golpes de toda índole, porque mucha gente no ve bien que el Estado produzca y mucho menos algo tan bueno como la elaboración de licores. En el año cincuenta y resto, en una Segunda República, es que le transcriben la FANAL al CNP para que parte de sus utilidades le dieran respaldo económico a la institución para su funcionamiento. Después de la década de los 80, que se le incrementa en el año 2002, nos han venido dando golpes muy fuertes (CNP22, 2017).

Aunque el pago a productores se logró solventar durante el gobierno de Luis Guillermo Solís (administración 2014- 2018), de acuerdo con funcionarios de esta institución “El CNP todavía está saliendo de la crisis” (actor: CNP7, 2016) sobre todo porque sus operaciones dependen del abastecimiento alimentario a instituciones estatales, como argumentaron dos de los actores:

El PAI funciona de forma autónoma, manejando su propio presupuesto. Recibimos algunas partidas del gobierno, pero el presupuesto interno es para comprar productos, venderlos y luego con ese dinero pagarnos a los empleados (actor: CNP7, 2016).

Hasta el año pasado (2015) lo que nos decían era cerrar al CNP, entonces nosotros llegamos a acumular deudas con los productores altísimas porque lo que generaba el PAI lo usaban para pagar a los empleados y todo eso desprestigió al PAI. Ahora el enfoque cambió, pero el CNP tenía dos administraciones en donde la idea era cerrarlo, el volver a reactivar el PAI ha sido muy difícil y hasta ahora como que se han puesto al día con el pago de los proveedores. Este ha sido uno de los grandes logros de esta administración (actor: CNP21, 2016).

En términos de rentabilidad y por la capacidad de operación existente, el CNP se había favorecido en mayor medida del aprovisionamiento de alimentos que realiza principalmente hacia instituciones como el Ministerio de Justicia y Paz, el Ministerio de Seguridad Pública, los proyectos del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y los hospitales de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). El abastecimiento de alimentos hacia estas instituciones resulta más ventajoso que hacerlo hacia los centros educativos, principalmente porque se trata de pocas instituciones que compran gran cantidad de productos de manera centralizada (Comunicación personal de los actores CNP21 y CNP7, 2016).

Para el año 2015, el conjunto de todas las instituciones del Estado (Gobierno Central/Entes descentralizados o autónomos) disponían de 105 500 millones de colones para satisfacer la demanda de alimentos (abarrotes, carnes, frutas, hortalizas, verduras, productos básicos, lácteos, huevos, pescado y otros). Ante este panorama, la política del CNP, en apoyo a los productores nacionales, fue ir cubriendo progresivamente este mercado, para garantizarles la comercialización de sus productos en este circuito comercial y promover su gestión competitiva (CNP, 2015b). A pesar de ese proceso gradual, existen compras de algunos tipos de alimentos que el PAI realiza a grandes proveedores, como por ejemplo las galletas que se compran a la empresa Pozuelo, las pastas a la empresa de pastas Roma o el atún a la empresa nacional ProSalud.

De acuerdo al Reglamento del PAI, para aceptar o rechazar proveedores, en el CNP existe una Comisión de Abastecimiento conformada por el Gerente General o Subgerente General, el Director de la Dirección Administrativa -Financiera, el Director de la Dirección de Programas Especiales y el Director de Mercadeo y Agroindustria, la cual es apoyada por un Asesor Legal nombrado por la Dirección de Asesoría Jurídica. Esta comisión se encarga de resolver administrativamente la aprobación o rechazo de los proveedores que cumplen o no con los requisitos establecidos y, que han sido aprobados previamente desde las Oficinas Regionales del CNP que son seis en el país. Por otro lado, para aprobar a las empresas grandes como proveedoras del PAI, la Comisión de Abastecimiento debe presentar un informe trimestral a la Junta Directiva, justificando la compra. Posteriormente éste debe ser avalado por la Contraloría General de la República.

El desafío operativo del CNP para pasar de comprar alimentos de los grandes proveedores a estimular las compras de alimentos producidos por micro, pequeños y medianos productores (serán llamados de agricultores o familias agricultoras), fue considerado como un proceso gradual. Al respecto, uno de los actores del CNP indicó: “Necesitamos cambiar de paradigma de la institución y pasar de un enfoque comercial, como el que hemos estado realizando, a un enfoque social”.

Aunque el tema de abastecimiento alimentario, y sobre todo en el ambiente escolar, había permanecido fuera de la atención de las políticas públicas en el país, a partir del Proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar y la implementación de la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles en Costa Rica, surge un interés institucional mayor por este tema. Ciertamente, se trata de una serie de eventos concatenados y no de uno en particular. Estos, antecedidos por un periodo de desestímulo a las funciones del CNP que se alejó de su razón de ser, se continúan con un debate nacional que coloca en la mesa de discusión el tema del abastecimiento institucional de alimentos para la población escolar. Así, de acuerdo con los actores, la población meta de las acciones incide principalmente en el escolar y en los agricultores, que se colocan como grupos vulnerables en la mira de varias entidades. Como lo menciona uno de los funcionarios del CNP:

Es que el sujeto social de nosotros son los agricultores, si nos sacan de ahí y nos convierten en un comercializador más, seríamos una institución que no tenga fin y eso no sirve para el Estado. Tenemos que seguir atendiendo al mediano y pequeño agricultor. La intención que nosotros teníamos era que a través de las regiones, se prepare a las organizaciones para que se incorporaren dentro del PAI y así les garantizáramos un mercado. Ese es el verdadero funcionamiento que nosotros le vemos al PAI y esta administración se ha ido moviendo en esta línea (informante: CNP22, 2017).

Como lo indicó CNP22: “El tema de abastecimiento alimentario, es más que un proceso de comercialización o negocio de mercado”. Sin embargo, las redes privadas que se encargan de la producción y distribución de los alimentos, se han apropiado de gran parte del abastecimiento alimentario en el país, actuando en beneficio de negocios para sectores específicos. Como comentaron algunos de los informantes entrevistados y funcionarios del CNP:

El mayor proveedor de fruta y hortaliza es de Puriscal, nos vende mil millones de colones al año y la mayor parte del producto lo compraba en el CENADA. Ahora bajo como a 200 millones de colones, porque se le redujo las entregas. Esas entregas se las dieron a proveedores regionales que ya tienen alguna capacidad y ya pueden ir atendiendo. Esas son las cosas que si han ido mejorando, pues se ha pedido a los directores regionales que identifiquen a los proveedores [...] La Ley 8700 siempre

ha existido, lo que pasa es que para el mismo CNP era preferible atender todos los hospitales del país que a las escuelas. Porque son pedidos muy grandes en un solo lugar, en cambio las escuelas son un montón y hay algunas muy pequeñas que solo necesitan unos pocos alimentos (informante: CNP21)

Esta situación hace necesario establecer reflexiones acerca del margen de permisión que tienen las grandes empresas en la esfera pública y con la alimentación. De acuerdo con Brunori y Malandrín (2016, p. 144), el resultado de ese doble proceso es que la esfera pública, la esfera comercial y la política se sobreponen, cambiando progresivamente la forma y las funciones: la política se mueve más en la esfera comercial y, el marketing se expande en la esfera pública. De acuerdo con los autores, esa sobreposición genera desafíos. Para el caso del enfoque sistémico de la SAN, esta discusión genera desafíos en relación con el principio de participación y de la forma en que las grandes industrias se colocan como actor principal del sistema.

Una de las razones principales para que existiera la aprobación de los dos mecanismos de abastecimiento mencionados (por medio del CNP y de forma directa), era la falta de capacidades y poca rentabilidad que representaba para el CNP el atender la totalidad de los centros educativos, sobre todo en algunas zonas más alejadas y en centros educativos con menor población infantil. De acuerdo con esta situación un miembro del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar comentó:

Escuelas y CEN CINAI Sostenibles tampoco puede casarse con el sistema del CNP, porque también se promueve la otra alternativa (relación directa entre centro educativo y Centro Agrícola Cantonal), entonces si nos inclinamos demasiado al CNP, podríamos perder esa otra posibilidad (actor: FAO-CR7, 2017)

Como parte de la articulación interinstitucional que proponía el convenio de cooperación CC001-PNAE/CRC y el trabajo dentro del Comité Estratégico Nacional de Alimentación Escolar, la Dirección de Programas de Equidad del MEP, realizó un trabajo en conjunto con el CNP⁵³ para el fortalecimiento de las proveedurías de los centros educativos. De esa forma, ambas instituciones identificaron los centros educativos que irían a ser atendidos por el CNP en el 2017⁵⁴, sin embargo, dadas las posibilidades del PAI en ese momento, se indicó:

Que pese a los esfuerzos realizados por ambas instituciones, quedan Juntas de Educación y Administrativas que no podrán ser abastecidas por el CNP el próximo

⁵³ En los términos de la Certificación DPE-667-2016 del 7 de noviembre del 2016

⁵⁴ Oficio N° 17195 y oficio DCA- 3193 de la División de Contratación Administrativa.

año 2017, por lo que el Ministerio en aras de buscar la mejor alternativa que garantice el derecho a la alimentación de los niños, niñas y adolescentes, en procura del interés público inmerso en el desarrollo del programa de alimentación y nutrición de los centros educativos, ha considerado presentar una nueva solicitud de autorización a nombre de estos centros educativos, para que se les permita contratar en forma directa el abastecimiento de los alimentos para ser preparados en los comedores estudiantiles, para lo cual remite el listado de Juntas que no será atendidas por el CNP en el curso lectivo 2017 (OFICIO DCA- 3193 División de Contratación Administrativa, diciembre 2016).

Con esas disposiciones, el CNP iría a abastecer alrededor de un 28% del total de centros educativos. Por su parte, aquellas Juntas que por razones justificadas⁵⁵ no podrían abastecerse mediante el PAI, debían seguir el procedimiento de selección de proveedores promoviendo la contratación directa concursada, en la que se inviten al menos tres oferentes. La contratación directa concursada, en vez del seguimiento al procedimiento ordinario que corresponde, fue una decisión tomada por el MEP después de haber analizado la conveniencia y oportunidad que tienen las Juntas, como se indica:

No obstante lo anterior, señala el Ministerio que a pesar de los esfuerzos realizados por ambas instituciones, todavía quedan centros educativos que no serán suplidos por el CNP en el próximo curso lectivo 2017, precisamente sobre los cuales se requiere la autorización indicada, pues ha analizado la conveniencia y oportunidad de que las Juntas realicen una contratación directa concursada y no el procedimiento ordinario que corresponde, por el tiempo que lleva promover una licitación, por la lejanía de las Juntas en muchos casos, por los pocos proveedores de alimentos en las zonas y por la sencilla formación académica de los miembros de estas Juntas que les imposibilita llevar adecuadamente un proceso de licitación, circunstancias que ponen en riesgo la debida satisfacción del interés público y el derecho constitucional a la educación de los niños, niñas y adolescentes, que reciben el beneficio como parte de una educación integral (DIVISIÓN de contratación administrativa, 2016. DCA- 3193).

Según Schneider et al. (2016, p. 13), el poder público por medio de políticas y programas de compras institucionales, vienen aportando para el potencial de los alimentos y de la alimentación, como un eslabón de conexión entre salud pública, medio ambiente y desarrollo social equitativo y sostenible. Desde esa perspectiva, el abastecimiento institucional y específicamente de la alimentación escolar, se coloca bajo otros parámetros o aspectos de valoración, que el propio enfoque sistémico de la SAN sugiere.

Estos aspectos de valoración toman en cuenta la soberanía alimentaria, el derecho humano a la alimentación adecuada y el desarrollo humano, comprometiendo el proceso del abastecimiento alimentario, no como un proceso aislado, sino como parte de un proceso

⁵⁵ El artículo 2 bis de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) permite a la Administración solicitar a la Contraloría General de la República, autorización para decantarse por una contratación directa, debiendo en tal caso acreditar las razones por las cuales se acude a un remedio de excepción. Lo cual es desarrollado en los artículos 138 y 139 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA).

integrador que responde a la interrelación que existe entre la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos. En ese proceso integrador se visibilizan a las personas y sus prácticas relacionadas con el abastecimiento de alimentos; es decir, supera las limitaciones de sistemas alimentarios fragmentados. En relación con este tema, una de los actores argumenta:

El Programa de Abastecimiento Institucional resulta una posibilidad de motivación a la producción local y a una organización de los productores locales. Nada es más sensible que hablar de la niñez. De esa forma pensamos en lo más positivo que deba darse. Haciendo una reflexión, nunca podemos desvincular las acciones que debemos proponer de la parte moral y espiritual, desde esa parte le podemos entrar a la gente de muchas formas. El asunto de la niñez es algo que nos toca a todos, somos responsables de esa niñez y debemos procurar lo mejor para ellos y ellas (actor: UCR-EN1, 2018).

3.5 EL SISTEMA INSTITUCIONAL QUE INCIDE EN LA ESTRATEGIA

El marco normativo costarricense sobre SAN, ha sido construido desde una perspectiva sectorial en la que sobresale la participación del sector salud y agroalimentario. En el tema de SAN, no se han formalizado mecanismos para estimular la intersectorialidad y participación de otros sectores no gubernamentales que promuevan la gobernanza. Aunado a eso, la política comercial del país no ha tenido como prioridad dar mayor visibilidad al tema del Derecho Humano a la Alimentación, lo cual se refleja en los recursos y formas organizativas existentes para plantear acciones políticas que trasciendan entre los diferentes Ministerios y entre niveles. La agenda política generalmente es determinada desde el nivel nacional, prevaleciendo el modelo de arriba hacia abajo, y con poca participación de los sectores no gubernamentales en la elaboración de las políticas públicas. Sin embargo con una considerable participación e influencia de instancias internacionales y de la cooperación, en la toma de decisiones para la construcción de la agenda pública.

En el caso de las políticas específicas de SAN, por un lado, existe la Política Nacional de SAN (2011- 2021) creada bajo las disposiciones de la SEPAN, en la que existe representación del Consejo de Viceministerios conformado por el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Ministerio de Economía Industria y Comercio y, el Ministerio de Salud. Por otro lado, la Política del Sector Agropecuario impulsada por SEPSA, tiene sus bases en el Consejo Agropecuario Nacional (CAN) que es conformado por las instituciones del sector agroalimentario del Estado.

Esta fragmentación repercute en los planes, programas y proyectos que se realizan, este es el caso del PAI y del PANEA, los cuáles han sido concebidos desde un sector en particular. Como en el caso de estos programas y otras acciones que se realizan en el país, relacionadas con la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar, la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles impulsado por la FAO, promueve articular acciones de políticas ya existentes en el país.

En el siguiente cuadro se resumen los principales instrumentos que conforman el marco normativo sobre SAN en el país. Además, se incluyen las normativas relacionadas específicamente con el tema de la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar; estas tienen que ver con el análisis de la presente investigación y han sido incluidos a lo largo de este y de los siguientes capítulos.

Cuadro 15 – Marco normativo costarricense relacionado con la estrategia de análisis
(continúa)

Constitución Política de Costa Rica 1949
Acuerdos Internacionales
Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales, y Culturales (PIDESC) Marco del Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana (2010- 2015) Programa Mesoamérica sin Hambre Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 Estrategia Centroamericana de Desarrollo Rural Territorial (ECADERT) (2010-2030)
Leyes y Decretos ejecutivos
Ley N° 9435 para Fortalecer el Programa de Comedores Escolares y Nutrición Escolar y Adolescente Ley N° 8700: Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción Ley N° 7064: De Fomento a la Producción Agropecuaria FODEA Ley de Cent18ros Agrícolas Cantonales Ley N° 4179 de Asociaciones Cooperativas Ley de N°. 7494: Contratación Administrativa Ley N° 5662 de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)/ Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) Ley N° 181 Código de Educación de Costa Rica Artículo 244 Ley N° 9036 de transformación al Instituto de Desarrollo Rural (INDER) 2012 Ley N° 2160. Artículo 42: Sobre las Juntas de Educación Ley N° 8801: Ley General de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las Municipalidades Subsidio para equipar y dar mantenimiento al Comedor Escolar (LEY 6982) Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP, Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas Decreto Ejecutivo N° 32488: De los Comités Sectoriales Regionales Agropecuarios (CSRA) y de los Comités Sectoriales Locales (COSEL) Decreto Ejecutivo N° 31714-MS-MAG-MEIC: De los Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN). Decreto Ejecutivo N° 36451-MEP: Dirección de Programas de Equidad
Políticas
Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011- 2021

Política de Estado para el Desarrollo Rural Territorial 2015- 2030 (PEDRT) Políticas para el Sector Agropecuario y el Desarrollo de los Territorios Rurales 2015- 2018
Planes, programas, proyectos y reglamentos
Plan Nacional para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre 2025 (Plan SAN CELAC) (COSTA RICA/ SEPSA, 2016). Plan Nacional de Desarrollo 2015- 2018 Programa Nacional de Huertas Decreto N° 18753 M.E.P: Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) Reglamento del Programa de Abastecimiento Institucional del CNP Plan Sectorial de Agricultura Familiar (2011-2014) Proyecto Escuelas y CEN CINAI Sostenibles
Nuevas Directrices
Directriz N°55 del MAG: Sector Agroalimentario para trabajar en el tema de alimentación escolar a nivel de regiones (año 2016). Directriz nacional del MEP para compra de alimentos al PAI
Otras normativas
Fichas Técnicas Agroindustriales de Calidad del Consejo Nacional de Producción Normas de Calidad para productos que se comercializan en el Mercado Institucional (MEIC-MAG). Menú estudiantil
Convenio
Convenio de Cooperación Interministerial CC001-Programa Nacional de Alimentación Escolar/Costa Rica 2016- 2018
Proyectos de Ley
Proyecto de Ley Marco del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional N° 20.076 Proyecto de Ley General de los Programas Estatales de Alimentación y Nutrición de la Niñez y Adolescencia N° 18.936

Fuente: Elaboración propia (2017).

4 EL PRINCIPIO DE LA PARTICIPACIÓN E INTERSECTORIALIDAD DEL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

En apartados anteriores fue posible conocer el estado de la situación en Costa Rica; que tiene relación con la problemática asociada a la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras para la alimentación escolar y que corresponden al primer capítulo de resultados de esta tesis. Por su parte, para dar respuesta al segundo objetivo específico, el presente capítulo muestra el análisis del principio de participación y la intersectorialidad del enfoque sistémico de la SAN, que se generó a partir de la estrategia analizada. Para tal análisis se empleó el abordaje de Redes de Política Pública, con el fin de profundizar en el estudio de la gobernanza.

En este capítulo se presenta una sección que describe las principales características de los actores en cuanto a sus prácticas, recursos y el nivel desde donde se involucran. Esta información permite dar a conocer las fronteras de la red, es decir, su composición y heterogeneidad de actores. Además, por medio de los argumentos de los actores, es posible identificar la forma en que éstos se involucraron con la problemática. La siguiente sección de este capítulo proporciona mayor información acerca de la estructura de la red y la forma en cómo se relacionaron los actores. En esta sección se analizaron las medidas cuantitativas para conocer el grado de centralidad e intermediación de los actores, permitiendo identificar quienes establecieron relaciones de centralidad y poder, en relación con los otros.

Posteriormente, en la última sección del capítulo, se analizó la cohesión de la red haciendo uso de las medidas de centralización, cercanía y densidad de la red. Estos resultados proporcionan información importante para entender el comportamiento de la red como un todo, es decir, la forma en que el conjunto de actores y sus relaciones, influyó en la estrategia analizada.

4.1 ¿QUIÉNES SON LOS ACTORES Y CÓMO SE INVOLUCRAN?

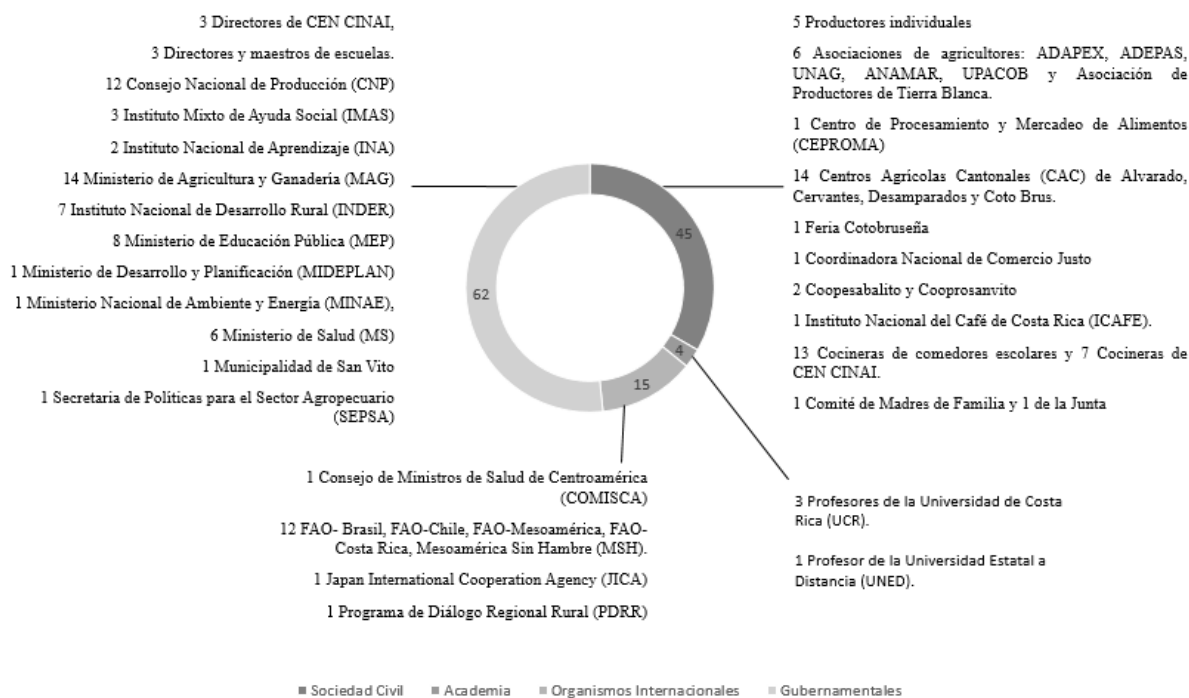
Para conocer a los actores participantes del proceso de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar, se definieron las fronteras de la red. Esta es una herramienta de gestión que permite conocer desde el inicio, las características de participación de los actores y sus potenciales aportes al proceso en términos de prácticas y recursos.

Para definir esas fronteras se recurrió a los actores que, por su relación con la implementación del proceso, circulan en espacios de diálogo en donde se trató la problemática. Estos espacios se refieren al Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, los Centros Agrícolas Cantonales de Frailes de Desamparados y de Coto Brus y el COSEL-COSAN de Coto Brus. Posteriormente, se fueron identificando el resto de actores a partir de la técnica de bola de nieve, que permitió entrevistar a un total de 46 actores. A los actores entrevistados se les preguntó ¿Cuáles son las personas que usted considera como vínculos importantes, para desarrollar sus acciones relacionadas con la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar? Los actores entrevistados mencionaron como sus vínculos a 88 personas más; así, las fronteras de la red de actores de esta investigación están definidas por un total de 134 personas.

Durante la investigación, los hallazgos permitieron evidenciar que existen otros actores que están relacionados con la problemática, pero no fueron mencionados como actores de esta red; es decir, sus vínculos para actuar, no tienen sus bases en esta red. Según Betancur y Murcia (2017), el que algunos actores no se visualicen en la red, sucede porque las redes no son necesariamente abiertas o incluyentes, y esto puede ocurrir con mayor frecuencia cuando se trata de redes que ocurren durante etapas de implementación de una estrategia. Adicionalmente, la red que investigamos es asimétrica, es decir, el hecho de que un actor A refiera que B es un vínculo importante para realizar sus acciones, no quiere decir que B indique a A como vínculo. Considerando lo anterior, aunque las personas que formaron parte de esta red no son las únicas relacionadas con la problemática, son las personas más reconocidas e interesadas en ese proceso.

Una de las características principales de los actores que formaron parte de la problemática analizada en esta investigación, es la heterogeneidad representada por actores de diferentes sectores. Como se observa en la figura 8, participaron y se relacionaron entre sí, actores de la sociedad civil, de la academia, de organismos internacionales y de instituciones gubernamentales. Según Lubell y Fulton (2008), la heterogeneidad es fundamental para comprender cómo mejorar los procesos de implementación que combinen las perspectivas de abajo hacia arriba (*bottom-up*) y de arriba hacia abajo (*top-down*), y para esa comprensión es importante conocer, quiénes son los actores (figura 8) y sus formas de participación (Cuadro 16).

Figura 9 – Actores que definen las fronteras de la red según el sector al que pertenecen



Fuente: Elaboración propia (2018).

Para conocer la forma en que se involucran los actores, en el cuadro 16 han sido caracterizados de acuerdo con algunos atributos como: i) el nivel en el que actúan, ya sea local (Frailes de Desamparados o Coto Brus), regional (Región Central o Región Brunca), nacional, nacional con vínculo internacional (en el caso de desarrollar acciones en el país pero depende de directrices del exterior) o internacional. También se identificaron las ii) prácticas de los actores, éstas se refiere a las acciones principales que realizan en relación con la problemática. Para el caso de los actores que conformaron la red analizada, las prácticas fueron clasificadas en: producción, comercialización, abastecimiento institucional, consumo, gestión técnica y operativa, formulación de políticas, acciones estratégicas y prácticas de cooperación internacional. A la vez, se identificaron los iii) recursos principales de los que disponen y aporta cada actor para el desarrollo de la estrategia. Como se muestra en el siguiente cuadro, los recursos que aportaron los actores fueron clasificados en recursos organizacionales, de conocimiento, saberes, políticos, económicos o logísticos (todas estas clasificaciones se encuentran en el detalle del cuadro 11 que se presentó en la metodología).

Considerando que un solo actor puede tener varias contribuciones en un mismo atributo, o sea participar de varios niveles, realizar varias prácticas y aportar varios recursos relacionados con los objetivos que se buscan; para este análisis se tomó en cuenta aquellos atributos que los caracterizan y que realizan en mayor medida en relación con los otros, de

acuerdo con sus respuestas. De esta forma, quienes realizan acciones tanto en el nivel nacional como local, se preguntó, en cuál de ellos realizaba mayores aportes. En el caso en que un actor realizaba varias prácticas, se tomó en cuenta aquella que considera la finalidad de sus acciones y, para el caso de los recursos, estos se indicaron según el que la o el actor consideró representativo a partir de su participación.

Para el caso de los actores que fueron mencionados como vínculos importantes (88 personas), fue posible conocer sus prácticas de acuerdo con las respuestas de los 46 actores entrevistados. Sin embargo, en relación con los recursos que aportan esas 88 personas, no en todos los casos fue posible obtener la información a partir de las entrevistas, por lo tanto se indicó para algunos como sin dato (sd).

A continuación se presentan las características y atributos de los actores de la red, que participaron en el proceso de inserción de alimentos locales producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar.

Cuadro 16 – Características y atributos de los actores de la red, Costa Rica, 2017

Nivel Práctica	Número, tipo de actor y recurso que aporta							Total
	Local Frailes	Región Central Orient.	Local Coto Brus	Región Brunca	Nal.	Nal./Int	Int.	
Producción*	1 sab ^s . 1 sab ^s .	1 sd ^s	5 sab ^s . 1 sd ^s					9
Comercialización*	2 log ^s . 1 org ^s .	1 log ^s 3 sd ^s	3 org ^s . 2 log ^s .	1 org ^s . 1 sd ^s				14
Abastecimiento Institucional*		1 sd ^g	1 org ^g . 1 log ^g .	3 org ^g . 1 log ^g .	2 org ^g . 1 log ^g . 1 con ^g .			11
Consumo*	2 log ^s . 2 sd ^s		1 org ^g . 18log ^s .					23
Gestión técnica operativa*	1 con ^s . 1 sab ^g	2 log ^g . 1 econ ^g	2econ ^g . 2 log ^g . 2con ^{s, g} 1 sd ^s	2log ^g . 1 con ^g . 1 sd ^g	2 con ^a . 4 con ^g . 1 econ ^g . 2 sd ^g .	1 con ^o .		26
Formulación políticas					1sd ^g 1 con ^a 8 pol ^g . 1 pol ^s	1 con ^s . 2 pol ^{s, g}	1 con ^g . 1 pol ^o .	16
Acciones estratégicas	2 org ^g .	1 org ^g . 1 log ^g .	2 org ^g . 1 org ^s .	4 org ^g . 1 sd ^g	2 org ^g . 1 con ^g . 1 econ ^g . 4 log ^g . 3 sd ^g			23
Cooperación internacional					3 con ^o . 1 log ^g . 1 sd ^g .	1 org ^o . 2 pol ^o .	1 org ^o . 1 pol ^o . 2 log ^o .	12
Total	13	11	42	15	40	7	6	134

Fuente: Elaboración propia con información obtenida de resultados de la entrevista semi estructurada (Apéndice 3) (2018).

*Prácticas que forman parte de la cadena agroalimentaria. Sd: sin dato.

Tipo de actor: ^s Sociedad Civil, ^a Academia, ^o Organismo internacional, ^g Gobierno.

Recursos: Organizacionales (org): Conoce sobre un grupo de actores, capacidad en manejo organizacional, movilizar o reclutar a integrantes que dan asistencia administrativa/operativa. Conocimiento (con.) fundamentado en bases científicas adquirido vía capacitación/profesionalización. Saber (sab): Basado en experiencia personal, conocimiento empírico adquirido por forma de vivir. Políticos (pol.): Apoyo a grupos de interés, autoridad formal/informal con capacidad de influenciar la acción colectiva, habilidad para negociar, argumentar y comunicar, no necesariamente de legitimar. Económicos (econ.): Presupuesto (monetarios-infraestructura-equipo-viáticos-insumos para producción/compra de alimentos) para viabilizar prácticas que realizan los actores. Logísticos (log.): Apoyo administrativo-operativo para realizar procesos/servicios.

Como se puede observar en el cuadro 16, la participación de los actores del proyecto piloto en Frailes de Desamparados es menor que en el caso del proyecto piloto en Coto Brus. Como se explicará a lo largo de este y el siguiente capítulo, uno de los factores principales de esta situación, se debe a que en Frailes el contacto inicial, de los miembros del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar y dentro de éstos principalmente la FAO, con actores de la sociedad civil y gubernamentales en esa localidad fue menor; así como su posterior involucramiento en el proceso de implementación. En el caso de la sociedad civil, la única organización de agricultores que participó fue el Centro Agrícola Cantonal, consecuentemente el contacto con centros educativos de la zona, tuvo cierta relación con esa capacidad de abastecimiento que podría realizar el CAC.

A diferencia del nivel nacional, en donde fue creado el Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar (como espacio de articulación interinstitucional) y el Comité Sectorial Local (COSEL-COSAN) que ya existían en Coto Brus, en Frailes de Desamparados no se consolidó un espacio permanente de articulación similar; así, aunque las reuniones de información y planificación se realizaron con la intención de vincular los actores de diferentes sectores, la participación no fue tan representativa como en Coto Brus.

Por su parte, en Coto Brus además de la participación de los representantes de instituciones gubernamentales en el COSEL-COSAN, también hubo una mayor participación de la sociedad civil. De esta forma, en este cantón además de la participación de actores que formaban parte del Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus, también participaron los de dos cooperativas (Cooprosanvito y Coopesabalito).

Aunque todos los actores desarrollan prácticas y recursos que tienen influencia en el sistema alimentario y en el sistema institucional, estas actúan y tienen la intención de incidir de forma directa en un sistema en particular. Por lo tanto, existen actores que desarrollan prácticas directas en el sistema alimentario y que se realizan principalmente en el nivel local tales como: la producción, comercialización, abastecimiento institucional y consumo. Así como actores que realizan prácticas que pueden ser gestionadas en otros niveles, pero que también influyen de forma directa en el sistema alimentario a nivel local como: el abastecimiento institucional, la gestión técnica y operativa y la cooperación técnica. Consecuentemente, los actores que realizan estas prácticas, aportan recursos para la operacionalización de procesos que conforman el sistema alimentario.

También existen actores que realizan prácticas relacionadas directamente con el sistema institucional, y que sus prácticas, como las acciones estratégicas, la cooperación técnica y la formulación de políticas, tienen incidencia en el marco normativo. Aunque la

finalidad de sus acciones contribuye en mayor medida al funcionamiento institucional, este se encuentra en íntima relación y sinergia con el sistema alimentario, por lo tanto las prácticas de los actores influyen en todo el proceso.

Las prácticas de producción, son realizadas por las familias agricultoras e incluyen acciones que tienen que ver tanto con la producción de alimentos como con su venta, empaque (en algunos casos) y transporte hacia las organizaciones de agricultores, Centros Agrícolas Cantonales o las Cooperativas. Algunos agricultores y agricultoras son miembros de dichas organizaciones, mientras que otros tienen una relación con la misma por ser de la misma localidad. Las familias agricultoras aportan recursos cognitivos a partir de sus saberes, siendo estos basados en la experiencia personal y el conocimiento empírico adquirido por su forma de vivir en el campo, que implica la producción de alimentos (TOLEDO et al., 2008). Como comentó el actor CACFG4: “Yo realizo algunas técnicas, yo no soy agrónomo ni soy nada, ¡Yo soy agricultor!” y el actor ProdF1: “Es lo que nosotros hemos aprendido de la vida (se refiere a sembrar), pero aquí como que lleguen ingenieros, hay que preguntarle al que sabe más entre los mismos agricultores”.

Fotografía 6 – Productores de Coto Brus y de Frailes en sus fincas



Fuente: propia (2017).

Los actores que realizan prácticas de comercialización también compran, reciben, almacenan, transportan y venden los alimentos al Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) (Caso Coto Brus) o directamente a los centros educativos (Caso Frailes). Estos actores trabajan y son miembros de los CACs y de las Cooperativas que abastecen a nivel local. A la red también pertenecen actores que realizan prácticas de comercialización a nivel de regiones,

como es el caso de ADAPEX y los CACs de Alvarado y Cervantes, que abastecen a nivel de la Región Central-Oriental, o el CAC de Pérez Zeledón que abastece a varios centros educativos de la Región Brunca.

En la Región Brunca, participa el administrador del CAC de Pérez Zeledón, que a pesar de encontrarse en otro cantón, ofrece abastecimiento de alimentos en algunas de las escuelas de Coto Brus, cuando se requiere de alimentos que no se están produciendo o comercializando en esta zona. Como lo indica el actor CACPZ1 (2017):

Se supone que el programa está hecho para que cada Centro Agrícola supla sus alrededores, entonces el Centro Agrícola de Buenos Aires debería de suplir su gente, el Centro Agrícola de Coto Brus debería de suplir su gente, el Centro Agrícola de Corredores debería de suplir su gente y así sucesivamente. Nosotros (CAC de Pérez Zeledón) estamos supliendo todas esas demandas, porque no solamente tiene que existir el Centro Agrícola, tiene que existir la capacidad de logística, la capacidad financiera, la capacidad administrativa para que ese programa funcione (actor: CACPZ1, 2017).

Dentro de los principales recursos que aportan estos actores, se encuentran los de tipo organizacional, por tratarse de los administradores o presidentes de las organizaciones o CACs. El recurso organizacional permite el acceso a conocimiento sobre un grupo de actores, es la capacidad de un actor sobre manejo organizacional, y capacidad de movilizar o reclutar a integrantes que pueden dar asistencia en requerimientos administrativos u operativos. Como argumenta el presidente del CAC de Coto Brus:

Primero la consolidación de los productores, que tengan confianza, estimularlos a que siembren para vender, que siembren la calidad que se les pide, coordinación permanente (empezamos y ahí estamos), elaboración de estatutos, reglamentos, selección de participantes, consecución de recursos para la construcción de casas sombra, ayudas del IMAS y del MAG, hemos demostrado que se necesitan y le hemos dado buen uso (actor: CACFG2, 2017).

Fotografía 7 – Presidente del CAC durante una revisión de pedidos de alimentos

Fuente:Propia (2017).

También existen actores que, al igual que los anteriores, realizan prácticas de comercialización, pero su principal aporte de recursos es de tipo logístico. Este es el caso de actores que brindan apoyo administrativo u operativo, para realizar los procesos o servicios que incluye la práctica de comercializar. Como lo menciona CACFD1 en relación con su gestión: “Viera que es vacilón porque incluso a veces yo voy a la escuela a dejar una factura o me llaman: ¿Puede traerme esto? o ¿Puede traerme eso otro? [...] ellos tienen la confianza con nosotros”.

Fotografía 8 – Recibo, transporte y entrega de alimentos a las escuelas, por parte del Centro Agrícola Cantonal de Frailes de Desamparados, 2017



Fuente: propia (2017).

Fotografía 9 – Recibo, transporte y entrega de alimentos a las escuelas, por parte del Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus, 2017



Fuente: Propia (2017).

Los actores que realizan prácticas de abastecimiento institucional, son funcionarios del CNP que trabajan para el funcionamiento del PAI. Sus acciones de abastecimiento de alimentos hacia los centros educativos, así como los relacionados con la promoción de valor agregado de los productos (directrices del CNP), tienen que ver directamente con la operacionalización del sistema alimentario, como lo afirma el actor CNP2:

Tenemos dos pilares principales en el CNP. Uno es el Programa de Abastecimiento Institucional, que es un mercado controlado y solidario para pequeños y medianos productores. El otro, en relación dialógica con este mercado, es la promoción de valor agregado, que hace que el productor y productora participen más en la cadena de valor (CNP2, 2017).

O como lo manifiesta el actor CNP22: “Todo el CNP está trabajando para el PAI, a nivel de regiones también, en cuestiones operativas y administrativas. Hemos dejado actividades propias del CNP de lado para dedicarnos al PAI”.

Los funcionarios del CNP actúan desde el nivel nacional y regional (Región Central-Oriental y Región Brunca, así como en otras regiones del país). En el nivel local, para el caso de Frailes, las gestiones se realizan con el encargado de la Oficina de la Región Central del PAI (nivel Regional). En el caso de Coto Brus, sí existe un encargado de la oficina del CNP a nivel local desde el año 2015, y esta persona ha logrado establecer relaciones con las familias agricultoras (prácticas de producción) y con los miembros de las organizaciones de agricultores (prácticas de comercialización) para realizar el abastecimiento a los centros educativos. Según CNP12, funcionario del CNP encargado del PAI en el nivel local en Coto Brus:

Lo que yo he hecho es desarrollar el proyecto aquí propiamente, a nivel local. Lo que es a nivel regional ya eso no me corresponde a mí, porque el programa está a nivel de toda la región y en cada sub-región está el PAI. Este trabajo lo he logrado porque he tenido la compañía o el apoyo del Comité Cívico Agropecuario⁵⁶, verdad. De compañeros del sector como don Juan Prendas que ha sido una de las manos derechas mías para ir al campo y buscar productores, hablar con productores, explicarles todos los procedimientos y llevarlos ahí en esa línea propiamente (CNP12, 2017).

Estos actores aportan varios tipos de recursos al proceso, entre ellos los recursos organizacionales, recursos cognitivos de conocimiento y recursos logísticos. Según los entrevistados que aportan recursos organizacionales, sus principales funciones tienen que ver

⁵⁶ Organización que integra a la mayoría de entidades que representan la sociedad civil del Cantón, entre ellos miembros de UPACOB, de las cooperativas y del Centro Agrícola de Coto Brus.

con los procesos de coordinación, y acuerdo de requisitos e información para la incorporación de nuevos proveedores y clientes del PAI:

Realmente yo aquí tengo los colaboradores que cada uno está en su área, pero yo tengo que meter mucho la mano. Principalmente cuando hay inconformidades, cuando hay que incorporar nuevos clientes, a nuevos proveedores, en la toma de decisiones. Pero eso sí, en la toma de decisiones yo tomo en cuenta la opinión de mis compañeros porque es un equipo de trabajo (CNP6, 2017).

Dentro de la red, solamente uno de los actores del PAI indicó como principales aportes los recursos de conocimiento, que son los recursos cognitivos fundamentados en bases científicas adquiridas vía capacitación y profesionalización (TOLEDO; BARRERA-BASSOLS, 2008). El actor CNP7 realiza capacitaciones en mercadeo dirigidas a los proveedores micro, pequeños y medianos, según sus comentarios: “Mi función es de capacitación y de promover el PAI, participo de las reuniones del Comité Técnico Nacional sí, pero siento que mi trabajo es más teórico. En la parte de capacitación en mercadeo, ¡solo yo!”.

Los actores del PAI, también aportan recursos logísticos, es decir proporcionan apoyo administrativo u operativo para realizar procesos o servicios que implica el abastecimiento en los centros educativos. Como lo indica el actor CNP12:

Bueno, eso nosotros lo hicimos de esta manera: hablamos con los presidentes de las cooperativas de productores, los citamos a una reunión y les explicamos cuál era el objetivo. Yo propiamente iba y visitaba los productores a las fincas, hablábamos y buscábamos las soluciones de esos productores (CNP12, 2017).

Las cocineras o señoras del comedor de los centros educativos (Escuelas, CEN CINAI y un Colegio Técnico), realizan principalmente la supervisión durante el recibo de alimentos, compra, almacenamiento y preparación de los mismos, todas estas han sido clasificadas como prácticas de consumo. Las señoras del comedor aportan saberes y principalmente recursos logísticos, que permiten la elaboración de preparaciones que consumirán los escolares. Para eso, durante la obtención de los datos de esta investigación, eran utilizados los menús regionalizados; a pesar de existir ese menú para comedores escolares elaborado por la División de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (DANEA).

El menú disponible en ese momento establecía criterios técnicos sobre el patrón de menú y las recetas; información sobre la selección, almacenamiento y preparación de los alimentos, recomendaciones de compra, recetas y cantidad de porción de alimentos para el desayuno, almuerzo y la cena.

De acuerdo con las cocineras del comedor entrevistadas en esta investigación, el

recurso más utilizado de los menús para seleccionar los alimentos, era una lista de los autorizados y no autorizados durante la compra, incluida en dicho menú. Sin embargo, el cumplimiento de las indicaciones sobre las preparaciones, dependía del tipo de alimentos disponibles y del nivel de capacitación de las cocineras, para cumplir con las disposiciones. Por lo tanto, los saberes culinarios de las cocineras, es un recurso que tiene que ver con la forma de preparación de los alimentos, recetas culinarias y combinación de ingredientes que realizan para cumplir con sus responsabilidades; así como conocimientos sobre los hábitos alimentarios de los estudiantes acerca de los alimentos que les gustan, los que no consumen, el desperdicio de alimentos en el comedor, entre otros.

Por su parte, los recursos logísticos se refieren a los procesos administrativos que tienen que ver con la elaboración de las listas de compras de alimentos y otras acciones operacionales durante el recibo y la preparación de los alimentos. Como argumentaron algunas de las cocineras: “La lista de alimentos que se compran la hacemos entre la maestra y yo, la maestra Alina de enseñanza especial y otra de apoyo. Yo casi siempre recibo a los proveedores, o sino me ayuda alguien de la Junta” (EscERob1, 2017). Otro de los comentarios fue: “Generalmente chequeo la mercadería, pongo mi firma y el sello de recibido para que ellos (miembros del CAC) se lo lleven” (EscSE2, 2017).

Fotografía 10 – Visita a los comedores escolares, 2017



Fuente: propia (2017).

En el caso de Frailes, también fueron mencionados dentro de las personas que están

relacionadas con las prácticas de selección, preparación y consumo de alimentos, una sola vez, a los escolares, a un miembro del Comité de Madres y a un miembro de la Junta (este último se entrevistó). Sin embargo, estos no fueron entrevistados en esta investigación, porque no fueron mencionadas personas específicas (indicado en el cuadro 16 como sd). En Coto Brus la cantidad de actores que realizan prácticas de consumo fue mayor que en Frailes, porque durante el pilotaje existió una mayor participación de centros educativos para ser abastecidos por el CAC. Además de las señoras del comedor, en Coto Brus se incluyó la participación de una persona miembro de una Junta Escolar (recursos logísticos) y la directora de una escuela (recursos organizacionales).

Del total de actores, 26 del nivel local, regional y nacional, realizan prácticas relacionadas con la gestión técnica y operativa, éstas influyen en el funcionamiento del sistema alimentario. Las prácticas de gestión técnica y operativa, se refieren a procesos de organización o coordinación de acciones para proveer de algún recurso de tipo financiero, de infraestructura, capacitación, información o inspección, además, se trata de actores que no forman parte de la cooperación. La mayoría de estos actores son funcionarios de instancias gubernamentales como el INDER, MAG, MEP, IMAS y MS y algunos profesores universitarios.

Los actores que realizaron prácticas de gestión técnica y operativa desde el nivel nacional, estuvieron motivados por su participación en el Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, creado por medio de la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles. Esto se debe a que el propósito de dicho Comité Técnico, era promover la participación articulada e interinstitucional, que permitiera utilizar la capacidad instalada y los recursos de las diversas instituciones para ejecutar acciones conjuntas. Como comentó FAO-CR7 durante la entrevista:

Bueno, nosotros somos financiados por el gobierno de Brasil, lo que hacen es que se giran las directrices, nos pagan nuestros salarios y tenemos recursos operativos de funcionamiento básico a nivel de recursos materiales. Como es un proyecto de cooperación técnica, no hay recursos como para que contrates consultores y hagas un montón de cosas. Entonces, el secreto está en que nuestro reto todos los días es, tener la capacidad de gestionar los recursos gubernamentales para poder potenciarlos (FAO-CR7, 2017).

En el nivel local y para el caso de Frailes, la persona que realizó prácticas de gestión técnica y operativa, fue una docente que coordina la huerta escolar en un centro educativo. Durante su participación aportó saberes, pues aunque nunca recibió formación profesional en temas productivos, logró promover el trabajo en la huerta, a partir de su saber empírico y

satisfacción por compartirlo con otros maestros en el centro educativo.

También desarrolló prácticas de gestión técnica y operativa CACFD3 que es una funcionaria del CAC y pertenece a la comunidad, forma parte del sector de la sociedad civil. El aporte de recursos de CACFD3 fue el conocimiento, pues estuvo encargada de elaborar el perfil de proyecto, para solicitar financiamiento al INDER para la construcción del Centro de Acopio requerido por el CAC para ser proveedor del PAI. Según CACFD3, sus aportes han sido en proyectos similares relacionados al bienestar social de su comunidad, este actor durante la entrevista indicó: “Yo me he desempeñado en la elaboración y ejecución de perfiles de proyecto acá en la zona, como el proyecto que fue enviado al INDER; o bien, ayudando y colaborando en proyectos de bienestar social” (CACFD3, 2017).

En Coto Brus, un miembro de la Junta Directiva de la Feria del Agricultor Cotobruseña, capacitó a los productores en temas de comercialización. El aporte de conocimientos que realizó este actor, fue importante en el proceso de emprendimiento de ese mercado que, para algunas familias agricultoras, sería complementario al abastecimiento institucional. En Coto Brus además, hubo una participación de varios funcionarios de instancias gubernamentales que se dio por la existencia del COSEL-COSAN, en el cual se reunían actores del INDER, el IMAS, la Municipalidad de San Vito, el MAG y el MS. Estos actores aportaron recursos económicos y logísticos para la operacionalización de las acciones del sistema alimentario. En el caso de los recursos económicos, los funcionarios del IMAS y del INDER comentaron:

El recurso principal es el financiamiento, pero nosotros (IMAS) también elaboramos proyecto y hacemos seguimiento del proyecto que cada una de las familias agricultoras presenta [...] Bueno hay dos, uno que es prestarle dinero a la asociación para que ellos presten a los agricultores y otra es darles el equipo a la asociación que ocupan para comercializar el producto, desde un carro y equipo o dinero para que lo administren [...] (actor: IMAS2, 2017).

Acá en la oficina me encargo de todo lo que es financiero, presupuesto, caja chica, activos. El apoyo de nosotros (INDER), a la parte del centro de logística es económico, en la construcción de lo que es el Centro de Acopio, pero también existen programas de capacitación y también programas internos que se les da apoyo directamente a los agricultores, ya sea con semilla o se les da también las plántulas o micro-proyectos pequeños [...] hasta las mismas fincan integrales (actor: INDER5, 2017).

Fotografía 11 – Visita de técnicos de distintas instituciones gubernamentales a una de las fincas de un agricultor



Fuente: Propia (2017)

En el nivel nacional, quienes realizaron prácticas de gestión técnica y operativa para influir en la dinámica del sistema alimentario, fueron actores de la academia y de las instituciones gubernamentales. Por parte de la academia, participaron profesores de las Universidades, que aportaron recursos de conocimiento al capacitar a los agricultores en temas sobre alimentación y nutrición, e insumos biológicos y agricultura orgánica.

Fotografía 12 – Curso de capacitación organizado por la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica y dirigido a los miembros del CAC de Coto Brus



Fuente: Propia (2016).

Los actores de instancias gubernamentales que desarrollaron práctica de gestión técnica y operativa desde el nivel nacional, aportaron conocimientos y recursos económicos. La participación de las nutricionistas de la dirección de CEN CINAI y del PANEA del MEP en el Comité Técnico Nacional de alimentación escolar, aportaron recursos de conocimiento. Por su parte, una funcionaria del PANEA del MEP, comentó que los principales recursos que se incluyen en el proceso como parte de su gestión, son los de tipo económico:

Nosotros hacemos la distribución de recursos, pero cada Junta Escolar, a través de un proceso de contratación administrativa, selecciona sus proveedores. Nosotros damos el presupuesto para que los centros educativos les brinden el almuerzo a los estudiantes” (MEP5, 2017).

También realiza prácticas de gestión técnica y operativa un actor que actúa en el nivel nacional y tiene vínculo internacional. Este actor es voluntario de la Agencia de Cooperación Internacional de Japón (JICA)⁵⁷ y se incorporó al Departamento de Extensión del MAG, desarrolló actividades de capacitación y elaboración de materiales sobre temas de consumo, producción y comercialización. Como lo indicó el actor durante la entrevista:

Estoy aprendiendo a conocer el problema hago una guía de folleto de plagas, enfermedades y control biológico y capacito a agricultores y extensionistas. Los recursos que apporto son de capacitación (JICA, 2017).

Las prácticas consideradas como acciones estratégicas, fueron realizadas por 23 actores que representan alguna entidad (institución u organización). Estas prácticas, se refieren a las prácticas de comunicar o articular actores o procesos de diferentes niveles o entidades, ya que se trata de actores que controlan o tienen algún grado de influencia y dirección sobre ciertos procesos clave en esa entidad. Aunque estas prácticas forman parte de las funciones cotidianas de estos actores, algunos de ellos agilizaron procesos durante su participación, en acciones que tenían que ver con los proyectos piloto de la iniciativa Escuelas y CENCINAI Sostenibles, y los cambios que demandaba el funcionamiento del PAI.

Estos actores lograron establecer acciones conjuntas al formar parte del Comité Estratégico Nacional de Alimentación Escolar, el cual fue un espacio de articulación intersectorial que reunió a ministros/as o viceministros y presidentes ejecutivos del sector Salud, Educación y Agricultura. A la vez, algunos de los actores que realizaron acciones estratégicas, formaron parte del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar,

⁵⁷ Organización internacional que promueve el intercambio de estudiantes de pos graduación japoneses para desarrollar acciones en instituciones nacionales, como parte de su formación.

conformada con los representantes institucionales (FAO/MEP/BRASIL, 2017). Según FAO-CR7:

La selección que se hizo del comité técnico del proyecto, que es con funcionarios a nivel nacional, fue clave porque ellos son los que lograron abrir los caminos a nivel regional y a nivel local, creo que tenemos gente muy buena en el nivel nacional que nos dio la llave para profundizar a los niveles nacionales y locales (actor: FAO-CR7, 2017).

En el nivel local, las acciones estratégicas también fueron realizadas por funcionarios de instancias gubernamentales, a excepción del actor CCív que pertenece al sector de la sociedad civil en Coto Brus. Este actor forma parte de la Unión de Productores Agropecuarios de Coto Brus (UPACOB), del COSEL-COSAN y del Comité Cívico Agropecuario de Coto Brus, instancia que reúne a las diversas organizaciones de agricultores de la zona. Los recursos que aportó este actor fueron principalmente organizacionales. Su participación como miembro de las diferentes instancias locales y reconocimiento en la comunidad, le permitió establecer la relación entre las organizaciones de agricultores locales y el PAI. Según este actor:

Yo empecé un poco en mi trayectoria de luchas sociales desde 1986, me afilié a la organización UPACOB y encontré un espacio para formarme, prepararme y defender los derechos porque me sentía muy marginado. Entonces, lo primero que hice fue dedicar tiempo a la capacitación. Luego tome la conducción de la organización en 1989. Esto me lleva a revisar lo que está pasando con los campesinos (CCív, 2017).

De acuerdo con CNP12, la participación de CCív ha sido muy importante para que el PAI pueda ejecutarse en Coto Brus, y parte de los avances que se han logrado se los debe a este actor. Como lo indicó CNP12 durante la entrevista:

Este trabajo (refiriéndose al PAI) lo he logrado porque he tenido la compañía o el apoyo del Comité Cívico Agropecuario, verdad. De compañeros del sector como UPACOB-CCív que ha sido una de las manos derechas mías para ir al campo y buscar productores, hablar con productores, explicarles todos los procedimientos y llevarlos ahí en esa línea propiamente” (CNP12, 2017).

Además de los recursos mencionados, estos actores aportan recursos organizacionales⁵⁸ en el nivel local, regional y nacional, tal y como lo indicó un funcionario del MAG del nivel local:

Trabajo con actividades o reuniones de coordinación dentro de todos los procesos, reuniones de seguimiento de metodologías de cómo hacerlo, planteamientos de productores para mejorar las cosas, seguimiento para lo que es todo de la asistencia técnica en el campo, mejoramiento en lo que es la agricultura familiar la instauración de nuevas técnicas de producción, coordinación de reuniones con diferentes entes, que están dentro del mismo proceso (MAG15, 2017).

Dos de los actores que desarrollan acciones estratégicas, aportan recursos económicos, como argumenta MEP5, funcionaria del PANEA del nivel nacional: “Nosotros damos el presupuesto para que los centros educativos les brinden el almuerzo a los estudiantes” (MEP5, 2017). En el caso de INDER5, su participación a nivel territorial⁵⁹, tiene que ver con gestión de recursos para que el CAC de Frailes construya un centro de acopio: “El apoyo de nosotros al Centro Agrícola es económico, digamos, en la construcción de lo que es el Centro de Acopio” (INDER5, 2017).

Los actores que realizan prácticas de formulación de políticas, son los que desarrollan o formulan propuestas, lineamientos o normativas políticas cuya finalidad es su institucionalización para influir en el proceso. Más que tomar decisiones, estos actores también tienen que ver con preparar las propuestas políticas que son presentadas a los Ministros, a la Asamblea Legislativa o a quien corresponda legalizarlo. El hecho de que se trate de prácticas que tienen como objetivo la institucionalización de las políticas, no limita el que otros actores que realizan otro tipo de prácticas, también contribuyan con ese proceso al poseer recursos políticos, organizacionales o cognitivos.

Los actores que participaron de la formulación de políticas, aportaron recursos cognitivos y políticos. Los recursos cognitivos de conocimiento fueron aportados por tres personas. Entre ellos, UNAG1, quien es un actor de la sociedad civil representante de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios (UNAG), también miembros de la REDCAF y que actúa en el nivel nacional, pero con vínculo internacional al representar a los agricultores en el Programa de Diálogo Regional Rural.

En el nivel internacional, PDRR5 participa desde la Secretaría Ejecutiva del Consejo

⁵⁸ Según cuadro 11 se refiere a recursos de acceso a conocimiento sobre un grupo de actores, capacidad sobre manejo organizacional, capacidad de movilizar o reclutar a integrantes que pueden dar asistencia en requerimientos administrativos u operativos.

⁵⁹ A diferencia del MAG y el CNP, el INDER tiene una gestión administrativa por territorios.

Agropecuario Centroamericano del SICA (Centroamérica y República Dominicana). Este actor aporta recursos cognitivos- conocimiento para la formulación de políticas diferenciadas para la agricultura familiar. Su vínculo permite la relación entre las estrategias sobre desarrollo rural territorial en el nivel del SICA y el nivel nacional, al establecer mecanismos de consulta con los representantes de las organizaciones de agricultores y productores a nivel regional. A su vez, vincula a los actores nacionales hacia el proceso que realiza el Programa de Diálogo Regional Rural (PDRR). En este Programa se trabaja en áreas que por orden de los ministros de los países del SICA, son consideradas prioritarias, entre ellas la agricultura familiar y la seguridad alimentaria y nutricional. De acuerdo con PDRR5:

Tampoco es decirle a cada país: Mire tiene que hacer esto y esto; porque incluso como la idea es dialogo y de ir definiendo orientaciones para políticas nacionales y regionales, entonces uno sabe que hay organizaciones que talvez no tengan buena relación con los ministerios, por el contrario tienen bastante resistencia. Pero la idea es trabajar en eso, en que el gobierno escuche y que de alguna manera puedan tener incidencia. La idea es ir facilitando esa cultura de diálogo (actor: PDRR5, 2017).

En la formulación de políticas también participa el actor MAG1, cuyo aporte es principalmente de recursos políticos. Este actor es el coordinador nacional de agricultura familiar del MAG. Junto con los actores mencionados (UNAG1 y PDRR5), MAG1 establece vínculos internacionales entre actores del Programa de Diálogo Regional Rural⁶⁰ (PDRR) con actores nacionales de la Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF), de la que también forma parte. Además es un actor con influencias políticas en el viceministerio de agricultura.

La tercera persona que realizó formulación de políticas y que aporta principalmente recursos cognitivos de conocimiento es UCR-EN1. Esta persona es profesora de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica (nivel nacional) y miembro de la REDCAF. Su participación tuvo que ver con la solicitud de apoyo que la FAO hizo a la Escuela de Nutrición (ZÚÑIGA-ESCOBAR et al. 2018) en el año 2014, para trabajar en los proyectos piloto de la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles. A la vez, UCR-EN1 era coordinadora de la Comisión Institucional de SAN de la Universidad de Costa Rica (CISAN-UCR), instancia que participó en la elaboración del proyecto de Ley N° 20.076 del Derecho Humano a la Alimentación y de la Seguridad Alimentaria y Nutricional. Según UCR-EN1, estas han sido las principales participaciones, tanto como CISAN, como desde su posición de profesora de la Escuela de Nutrición:

⁶⁰ Instancia que tiene como propósito el desarrollo de políticas diferenciadas para la Agricultura Familiar en la Región Latinoamericana.

He participado con dos sombreros, el de la Escuela de Nutrición y el de la CISAN. Con la Escuela han sido estos trabajos que arrancaron con la vinculación de la FAO (Escuelas Sostenibles) que nos dio una serie de elementos para pensar cómo se estaban haciendo las cosas y como podíamos aportar para que mejorara ese proceso. Con la CISAN, el trabajo que se hizo fue la Ley Marco en donde también hubo espacio para incluir el tema de agricultura familiar y el fortalecimiento del abastecimiento institucional. (UCR-EN1)

El resto de actores que realizan prácticas de formulación de políticas, aportan como principal recurso los de tipo político y son actores de instituciones gubernamentales, a excepción de ANAMAR1 que es miembro de una organización de mujeres productoras, forma parte de la coordinación de la REDCAF y también participa del PDRR. Otro actor que formula políticas y aporta recursos políticos es MAG3, quien desde el Ministerio de Agricultura y Ganadería, se encargó de formular lineamientos para fortalecer el PAI durante la administración de Gobierno 2014- 2018. Este proceso permitió al CNP encontrarse al día con deudas atrasadas de pago a agricultores proveedores del PAI, como lo indica el actor:

Fuimos a la contraloría para pedir la autorización, la contraloría nos autorizó para usar una parte de esos recursos. Luego se gestionaron recursos a partir de presupuesto extraordinario en la Asamblea Legislativa, presupuesto del MAG que le transferimos al CNP durante dos años seguidos, para rescatar el programa de abastecimiento institucional. Eso fue una gestión más política que me tocó a mí acompañar (MAG3, 2016).

El actor CNP2 también realiza prácticas de formulación políticas y aporta recursos políticos, sus acciones han tenido que ver con el desarrollo de propuestas y lineamientos internos del CNP que puedan favorecer la estrategia. Según este actor:

Vemos a la institución como dos ejes principales: el PAI y la promoción de valor agregado. Y ahí es en donde, en mi caso, nos hemos enfocado, a fortalecer eso. Nosotros hemos iniciamos un proceso de formulación participativa de proyectos con valor agregado. Formulación participativa con grupos técnicos del sector con participación de los proponentes de los proyectos: micro empresas u organizaciones productoras (CNP2, 2017).

Sobre las prácticas de cooperación internacional, éstas son realizadas por actores que forman parte de organismos de cooperación o de instancias internacionales que brindan apoyo en el tema. Estos actores, actúan en el nivel nacional, nacional con vínculo internacional, e internacional. Entre ellos están actores de la FAO en Costa Rica, la Oficina Subregional de la FAO en Mesoamérica, FAO de Chile y FAO de Brasil, así como de Mesoamérica Sin Hambre (MSH). Los actores que participan en el ámbito nacional, aportan recursos principalmente de

conocimiento y logísticos por medio de consultorías de cooperación técnica, que incluyen capacitar a otros actores que realizan prácticas operacionales en el sistema alimentario. En las entrevistas FAO-CR3, FAO-CR4 y FAO-CR6 indicaron:

Después de ese proceso elaboramos un esquema de plan de negocios, para que el IMAS vea que hay algo claro y aporte recursos. Lógicamente, que en cada región, elaboramos un presupuesto para cada productor que participa por región, por ejemplo la Región Chorotega, que hace mucho viento, tuvimos que hacer un diseño (FAO-CR3, 2017).

Mis actividades han sido ligadas al desarrollo de sistema de siembra en ambientes protegidos para una producción hortícola de cultivos que nunca se produjeron en la zona, para mejorar el sistema de producción (FAO-CR4, 2017).

Vieras que yo le he dado más importancia a la parte de educación nutricional por la perspectiva. He hecho todas las charlas y todas las intervenciones que se hacían de educación nutricional y como no tenían matriz didáctica, entonces yo me encargué de hacer la matriz didáctica para que todo fuera igual (FAO-CR6, 2017).

Los actores que realizan prácticas de cooperación internacional y que actúan en el nivel nacional, pero tienen vínculo internacional porque reciben instrucciones de personas que están fuera del país, aportan recursos principalmente políticos⁶¹ y organizacionales. Para el caso de los actores que aportan recursos organizacionales, FAO-CR7 indicó durante la entrevista:

Entonces ha sido como muy enriquecedor porque definitivamente ha sido ver las cosas con otros ojos, entonces no solo hago mi trabajo de coordinar, sino que aprendo y aprendo cosas nuevas (FAO-CR7, 2016).

Sobre los actores que aportaron recursos políticos desde el nivel nacional con vínculo internacional, FAO-MSH y FAO-CR indicaron:

Oficialmente soy un consultor que coordina la parte técnica del proyecto Mesoamérica Sin Hambre, en Costa Rica. Es un proyecto orientado a mejorar los marcos normativos y legislativos para la seguridad alimentaria nutricional y para el apoyo a la agricultura familiar (FAO-MSH, 2017).

Un tema que estaba pendiente que creo que a la larga vamos a poderlo sacar es el tema de la famosa legislación, porque la idea es que esto pues quede ya formalizado ¿verdad? de tal manera que ante cambios de ministros no se vaya a caer. Entonces de alguna manera esta ley permitiría aportar a la alimentación escolar (FAO-CR, 2017).

En el nivel internacional FAO-Meso, actúa desde la Oficina Subregional de la FAO

⁶¹ De acuerdo con el cuadro 11 de esta tesis, se refiere a recursos de apoyo a los grupos de interés, autoridad formal e informal con capacidad de influenciar la movilización y acción colectiva, habilidad para negociar, argumentar y comunicar pero no necesariamente tiene el poder de legitimar

para Mesoamérica aportando recursos políticos. Como indicó esta persona durante la entrevista:

En esto tenemos dos actividades principales: una la construcción de estos instrumentos para planificación e implementación de políticas públicas diferenciadas de agricultura familiar, y otro son espacios de diálogo. Promoción de espacios de diálogo entre gobierno, principalmente ministerios de agricultura y organizaciones de agricultores familiares para la planificación e implementación de políticas públicas diferenciadas” (actor: FAO-Meso, 2017).

Desde el nivel internacional, también participa la coordinadora del Proyecto de Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar para América Latina y el Caribe. Dentro de sus principales recursos figuran los de tipo organizacional:

Tengo noticias de todo lo que acontece en los países, hicimos varias misiones a los países y tenemos una persona en cada uno para desarrollar las acciones y coordinar el proyecto en los 13 países (FAO-BR1, 2016).

4.2 PARTICIPACIÓN INDIVIDUAL Y COLECTIVA DE LOS ACTORES: LA ESTRUCTURA DE LA RED

Para identificar la forma en que cada actor se comporta en relación con los otros, en este apartado será analizada la participación individual y colectiva de los actores. En este caso, el camino metodológico utilizado para el análisis de la Red de Política Pública, se refiere a la estructura de la red. La estructura de la red muestra la cantidad de actores involucrados en la problemática y sus formas de relacionamiento, tal y como se muestra en la figura 8. La red está representada por los 134 actores y los vínculos o relacionamientos existentes entre ellos.

Para estudiar la estructura de la red de actores fueron analizadas las medidas de centralidad y poder que describen la intermediación o probabilidad que tiene un actor de relacionarse con otros que están aislados del resto de actores. Además, se analizó el grado de centralidad (*degree*) de entrada y de salida. Esta medida permite identificar aquellos actores que, por su alto grado de reconocimiento (una cantidad considerable de actores los reconocen o dicen tener alguna relación con ellos y ellos a su vez conocen o tienen relación con varios actores), ocupan una posición central en la red (BETANCUR; MURCIA, 2017, p. 17). Esta medida puede referirse tanto al grado de salida (*outdegree*: suma de relaciones o vínculos que

los actores dicen tener con el resto), como al grado de entrada (*indegree*: suma de las relaciones o vínculos referidas a un actor por parte de los otros).

En el siguiente cuadro se describen los principales actores identificados según las medidas de centralidad y poder. Posteriormente en las figuras 9, 10, 11 y 12 se visualiza la complejidad relacional de los actores, durante su involucramiento con el proceso.

Cuadro 17 – Características de los actores con mayor centralidad y poder en la red

Actor	Grado de medida centralidad			Nivel	Práctica	Recurso
	*Ind	*Out	Intermediación (%)			
Organismo internacional (FAO-CR7)	14	20	12,6	Nal-Int.	Cooperación técnica	Org.
Gubernamental (MAG15)	14	19	8,8	Local C.B	Acciones estratégicas	Org.
Gubernamental (MAG1)	12	15	7,7	Nal-Int.	Formulación políticas	Políticos
Sociedad Civil (CACFG2)	8	10	7,2	Local C.B	Comercialización	Org.
Sociedad Civil (CACFD4)	7	13	5,2	Local Frailes	Comercialización	Org.
Sociedad Civil (CACFG5)	1	23	5	Local C. B	Comercialización	Log.
Gubernamental (MEP6)	5	5	4,8	Nal.	Acciones estratégicas	Políticos
Organismo Internacional (FAO-MSH)	5	15	3	Nal-Int.	Cooperación técnica	Políticos
Organismo Internacional (FAO-CR2)	6	13	2,9	Nal-Int.	Cooperación técnica	Políticos
Gubernamental (CNP2)	6	6	2,6	Nal.	Formulación de políticas	Políticos
Gubernamental (MEP3)	2	5	2,5	Nal.	Gestión técnica y operativa	Cognitiv Conoc.
Gubernamental (CNP11)	2	11	2	Nal.	Programa de Abastecimiento Institucional	Org.

Fuente: Elaboración propia con datos de la tesis

*Ind = Indegree, Out = Outdegree

Según el cuadro anterior, FAO-CR7 es quien tiene mayor centralidad y poder dentro del conjunto de actores participantes. Su posición como coordinadora de la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles influyó en el papel que asumió la FAO dentro del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar creado con el fin de articular a las instituciones. Muchos de los relacionamientos entre actores de diferentes instituciones y niveles, se debieron a este

trabajo de articulación. Para los representantes de las instituciones gubernamentales, el hecho de que la representación de la FAO coordinara el proceso, les beneficiaba por varias razones. La primera razón se debe al hecho de contar con una persona que podría dedicarse exclusivamente a ese tema. Como comenta MS1:

Entonces, para que funcione un programa tiene que haber alguien nombrado específicamente y darle seguimiento dedicarse solo a eso y eso es lo que ha pasado con este programa, al contar con una consultora con una asistente, que está dedicada de lleno a eso y donde está conformado de lleno el Comité y donde está bien liderado, donde se le da seguimiento y donde se involucra y se trabaja en el campo y todo, entonces funciona muy bien. Pero, más bien buscar como plantear alguna metodología o algo que diga cómo hacer que este programa no muera una vez que se acaba el financiamiento. Ese para mí es el gran tema, porque pasa esto, y siempre sucede, mientras esté la gente que te estoy diciendo, dándole el seguimiento, donde hay plata, donde hay ayudas de todo tipo, las cosas van funcionando (MS1, 2016).

Otra de las razones se debió a que la representación de la FAO en Costa Rica mantiene muy buenas relaciones políticas en el país, condición que permitió apertura para la toma de algunas decisiones y la conformación del Comité Estratégico Nacional de Alimentación Escolar constituido por los ministros de educación pública, de Salud, de Agricultura y Ganadería y jefes de instituciones como el CNP. Otra de las razones mencionada por los miembros del Comité Técnico Nacional fue el hecho de promover la utilización de recursos ya existentes en las instituciones, pues al no existir recursos externos, permitió que los actores no se sintieran evaluados por un organismo internacional.

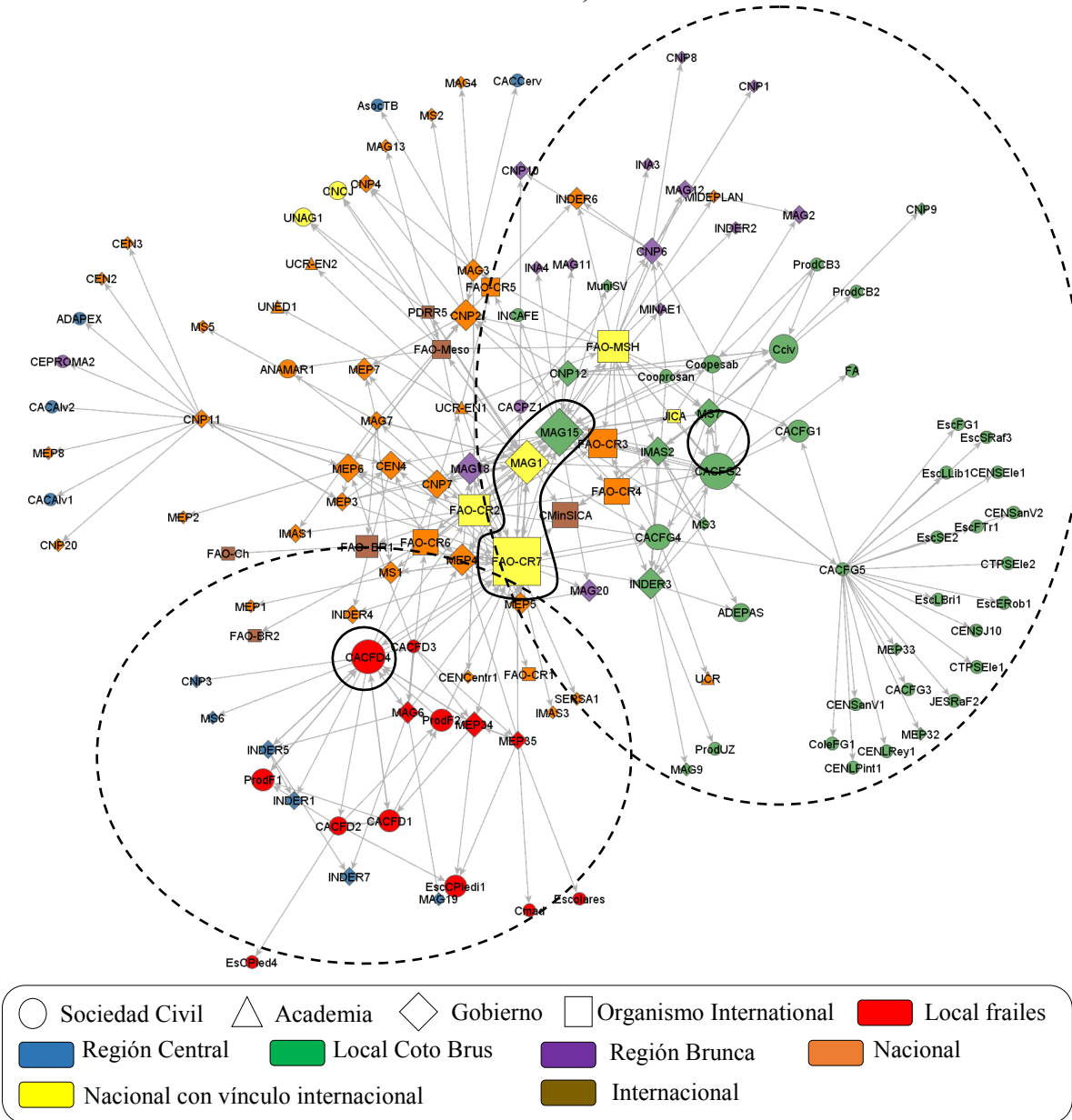
El propósito en el que se basaba la cooperación técnica que realizó la FAO fue fácilmente aceptado, por tratarse de temas considerados como positivos al beneficiar a la agricultura familiar y la alimentación escolar, constituyéndose como otra razón que justifica la centralidad de FAO-CR7. Según Maluf y Santarelli (2015), el acogimiento de la cooperación internacional brasileña tiene que ver, a pesar del cuestionamiento interno, con la capacidad del país de combinar agricultura familiar y agronegocio; así como por la incorporación en sus políticas de elementos de protección social y la dimensión nutricional, situaciones que han sido acogidas por los países para desarrollar acciones en este campo.

Por medio del grado de centralidad de entrada (*indegree*), los resultados mostraron que los actores FAO-CR7, MAG15, MAG1, CACFG2 y CACFD4 son los actores considerados por los otros como las más importantes para desarrollar sus acciones. Según Chan y Liebowitz (2006), estos actores son considerados con distinción por los otros o tienen alto prestigio, porque varios actores buscan vincularse con ellos o ellas directamente. En el contexto de esta investigación, se refiere a personas que los otros buscan o consideran

necesarios para poder desarrollar alguna acción a favor de la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. Además, son actores que ejercen cierto poder en relación con el resto de actores y sus ideas generalmente son apoyadas porque además tienen mayores probabilidades de influenciar las decisiones políticas.

En la siguiente figura se representa la totalidad de actores, en el caso del tamaño de los nodos, éstos representan el grado de entrada de cada uno de ellos; a mayor Tamayo, mayor grado de entrada (*indegree*).

Figura 10 – Red de todos los actores según sus vínculos, el nivel (color) desde donde participan, el sector al que pertenecen (figura) y grado centralidad (indegree) (tamaño), Costa Rica, 2017



Fuente: elaboración propia (2018).

Círculo punteado grande abarca actores de Coto Brus y Región Brunca, Círculo punteado pequeño abarca a los actores de Frailes y Región Central. Círculos menores indican los actores con mayor centralidad.

La red permite identificar la concentración de vínculos entre los actores que se ubican hacia el centro de la figura y con ello, su alto grado de centralidad de entrada (*indegree*) con respecto a los otros actores. Así como la heterogeneidad en cuanto a los niveles desde donde actúan (colores) y el sector al que pertenecen (figuras geométricas).

Para el caso de los actores de Frailes de Desamparados (rojo) y de la Región Central-Oriental (azul) a la que pertenece dicho Cantón, la centralidad de los actores fue menor que para el caso de Coto Brus. Como se explicó en el apartado anterior, existe una participación mayor de actores de Coto Brus (verde) en relación con quienes participan en Frailes (rojo). A su vez, los actores de Coto Brus y de la Región Brunca (Morado) poseen más relacionamiento con actores de otros niveles y son más centrales (círculo punteado). Esto se debió en gran parte a que en Coto Brus se presentó una mayor comunicación vertical entre los funcionarios de las oficinas locales, regionales y nacionales de instituciones como el MAG y el CNP, que además mantenían relación con las organizaciones de agricultores. Sin embargo, esta misma correspondencia no sucedió en el caso de los actores de instituciones como el MEP o el MS.

La participación de actores de diversas instituciones en Coto Brus, tiene que ver con la existencia de espacios de articulación intersectorial en el cantón. Según Fernández, Granados y Rodríguez (2012, p. 143) en Coto Brus ha venido ocurriendo un cambio en la participación de diferentes actores estratégicos por factores como a) el inicio de un proceso de estímulo a la descentralización y búsqueda de un nuevo proceso de gobernanza a partir de la gestión de la Ley 8810⁶² en forma articulada a los mandatos del Código Municipal de 1998; b) la correlación de actores comunales y políticos que buscan mayor transparencia ante el deterioro de la imagen de los políticos, y c) un proceso de reorganización del sector productivo frente a la crisis cafetalera a finales del 2010 y principios del 2011, que estimularon la formación de un Comité Cívico Cantonal Interinstitucional (CCCI)⁶³ (tienen presencia en la mayoría de cantones del país) que aglutina una visión plural de desarrollo cantonal y pertenecen al Gobierno local.

Además en Coto Brus funciona el COSEL-COSAN, que a diferencia del CCCI, participan también actores de la sociedad civil. De acuerdo con los entrevistados, en ambas instancias participan las mismas personas de las instituciones gubernamentales y por esta

⁶² Ley de Descentralización No. 8801, del 2010, tiene como propósito “el proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades para contribuir con la modernización del estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública” (Artículo 2).

⁶³ Decreto Ejecutivo N° 36004-PLAN del 5 de mayo del 2010

razón, se discuten temas similares que les competen a las mismas instituciones. De acuerdo con MAG15 coordinador del COSEL-COSAN:

El COSEL a nivel local, siempre lo hemos trabajado. El Consejo Territorial de Desarrollo Local, que es el del INDER y el CCCI. Son los tres que se trabajan aquí. Y los que trabajamos en COSEL generalmente trabajamos en el CCCI, más otra gente (MAG15, 2017).

Yo sí creo que la participación propiamente como COSEL ha sido bastante buena y efectiva. Tenemos que doblar muchas cosas más pero como te digo hay que ver como se le busca la manera para ir mejorando todo esto. (MAG15, 2017).

Como se mencionó en apartados anteriores, el COSEL de Coto Brus se conoce como COSEL-COSAN porque se decidió la unión de las dos instancias al considerar que la participación de las personas eran las mismas para ambas a excepción de que en el COSAN⁶⁴ participaba el Ministerio de Salud y la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). Como indica MS7 funcionaria del área de salud del Ministerio de Salud en Coto Brus:

Lo que es seguridad alimentaria y nutricional propiamente lo empezamos a trabajar por ahí del año 2000, cuando la OPS nos aborda para que empecemos a trabajar el tema. Empieza el Ministerio de Salud, junto con la OPS y con el INCAP, a formar los COSAN en las comunidades, en los cantones. Entonces, comenzamos a formar el COSAN de Coto Brus, que ahí están todas las instituciones que antes estaban en el COSEL, más la Caja y más el Ministerio de Salud (MS7, 2017).

⁶⁴ Instancias de coordinación e integración en el nivel local, en materia de seguridad alimentaria y nutricional y nutrición preventiva, con la participación de las Municipalidades y de los sectores institucionales involucrados en los objetivos y funciones de la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN), con la participación de la sociedad civil en cada uno de los cantones donde operen (Artículo 26/ Decreto Ejecutivo 31714 MS-MAG-MEIC, 2004).

Fotografía 13 – Reunión del COSEL-COSAN en Coto Brus

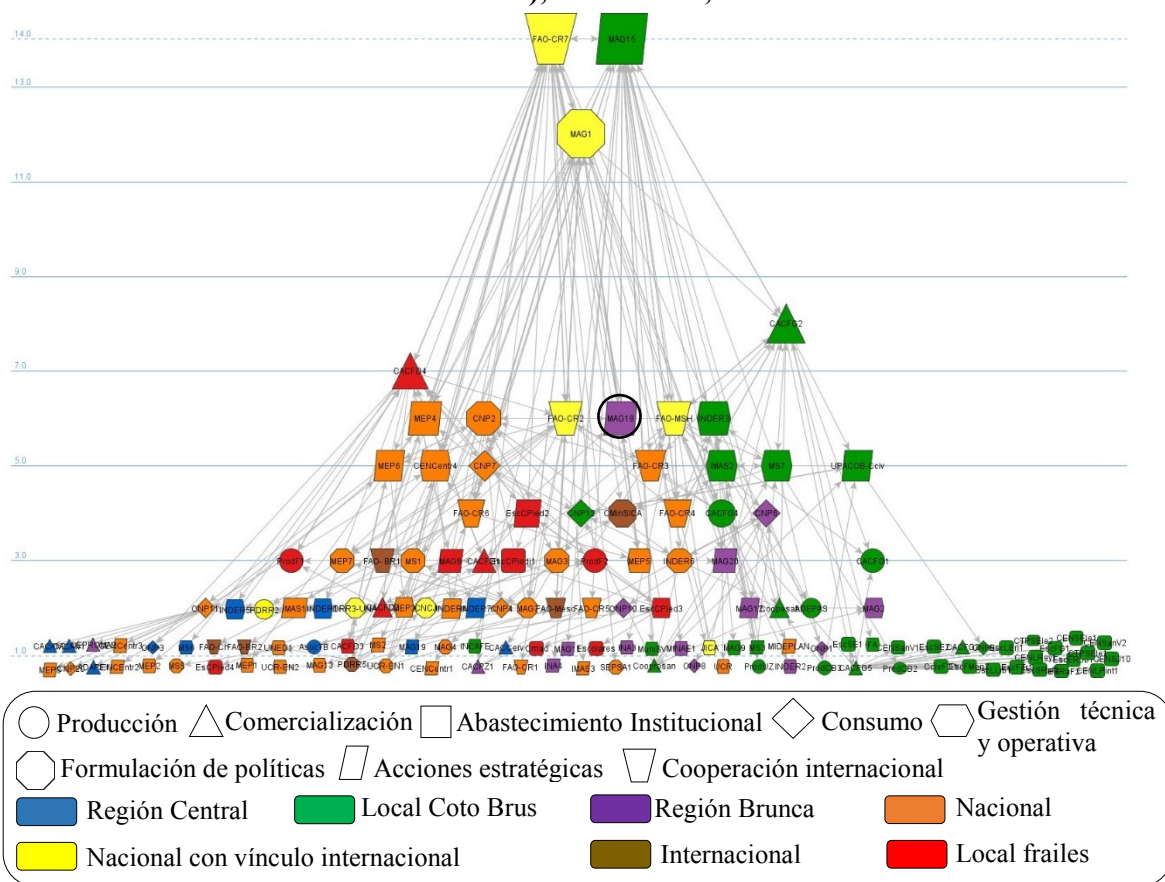


Fuente: propia (2017).

La confluencia de instancias para la articulación de acciones fue un aspecto que permitió en Coto Brus, una mayor participación de actores interesados por la problemática sobre la inserción de alimentos producidos por la agricultura familiar, en la alimentación escolar. Además, según Burlandy et al. (2015), la existencia de espacios de articulación intersectorial cotidiana, como los grupos de trabajo, representa un marcador potencial de la intersectorialidad. De acuerdo con los autores, esta característica de intersectorialidad es esencial y distintiva del enfoque sistémico de la SAN, asentada en la comprensión de que la problemática alimentaria abarca varias dimensiones entre sí (BURLANDY et al., 2006, p.37).

En la siguiente figura se visualiza con mayor claridad los actores que se distinguen dentro de la red, por la relevancia que representan para el desarrollo de las acciones. Estos actores fueron mencionados por los otros entrevistados, como vínculos importantes para poder actuar a favor del proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar. De acuerdo con Hanneman (2000) los actores que tienen más vínculos con otros actores puede que tengan posiciones ventajosas, pueden tener formas alternativas de satisfacer necesidades y por tanto, son menos dependientes de otros individuos.

Figura 11 – Red de actores según el nivel (color) desde donde participan, tipo de práctica (figura) y grado de centralidad de entrada o *indegree* (posición vertical y tamaño), Costa Rica, 2017.



Fuente: Elaboración propia (2018)

Círculo negro: Actor regional miembro del Comité Técnico Nacional.

Como se muestra en los resultados, los actores con mayor centralidad según el grado de entrada (*indegree*) corresponden a FAO-CR7 (*indegree* = 14), MAG15 (*indegree* = 14) y MAG1 (*indegree* = 12). Como se mencionó anteriormente, FAO-CR7 ocupó una posición de coordinación y articulación interinstitucional desde su participación en el Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar. Por su parte, MAG15 coordina el COSEL-COSAN en Coto Brus y es miembro del CCCI, desde donde desarrolla acciones estratégicas. Estos dos actores aportaron recursos organizacionales, además de tener una concepción sobre la necesidad de relacionar a los diferentes sectores, funcionando como entes articuladores en el nivel local (MAG15) y nacional (FAO-CR7).

Por su parte, MAG1 (*indegree* = 12) es funcionario del MAG, coordinador nacional de agricultura familiar y coordinador nacional del Programa Mesoamérica Sin Hambre, participa de la Red Costarricense de Agricultura Familiar (REDCAF) y del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar. Este actor desarrolla prácticas de formulación de políticas, las

cuáles tienen como propósito desarrollar políticas diferenciadas para la agricultura familiar, aportando al proceso recursos principalmente políticos.

Este actor es el enlace con el Despacho de la viceministra de agricultura, es decir, es un actor que puede acceder a los espacios donde se toman legalmente las decisiones. El hecho de que MAG1 participara de diversos espacios interinstitucionales e intersectoriales, puede ser favorable en la medida en que éste tenga la capacidad para contemplar la toma de decisiones y la definición de problemas debatidos en esos espacios; así como de su capacidad de reflejar los intereses de los actores y los diferentes sectores en los que éstos actúan.

Los actores CACFG2 (*indegree* = 8) de Coto Brus y CACFD4 (*indegree* = 7) de Frailes también fueron vínculos importantes para desarrollar las acciones. Estas personas realizan prácticas de comercialización y aportan recursos principalmente de tipo organizacional. En el caso CACFG2 (Coto Brus), además de las prácticas organizacionales, este actor también desarrolla acciones estratégicas durante su trabajo administrativo del CAC que realiza ad honorem. Además es productor de alimentos hortícolas en la zona, por lo tanto, también aporta saberes asociados al proceso productivo. De acuerdo con CACFG2:

Mi condición de Presidente del Centro Agrícola me ha permitido ser el enlace con diferentes instituciones como el IMAS y el INDER y, articular acciones de ayuda en infraestructura, semillas y capacitación. Puramente en el programa de desarrollo, siembra, entrega de mercadería y comercialización participo como administrador y promotor de campo y agente de distribuidor y lo peor de todo en todos los casos ha sido ad honorem. Ahorita no hemos tenido la sostenibilidad económica como para pagar un funcionario. Ahí me ha ayudado mucho CACFG5 (actor) que ha sacado muchos recursos del IMAS para él, ha sido 100 mil colones por mes, a veces han sido 50 mil. Nosotros a veces le ayudamos con otros 50 u otros 100 pero no es un salario fijo. Ha sido un reto de sacar esto adelante y sostenerlo (CACFG2, 2017).

El CAC de Frailes de Desamparados tiene una trayectoria más larga de haberse constituido, así como una mayor consolidación de su mercado. Como lo indica CACFD4, administradora del CAC:

Esto ha generado empleos en la comunidad. Tenemos un muchacho que ha logrado tener una buena química con las cocineras, entonces me encanta mandarlo a él. Pero aparte de eso, tenemos que contratar a una persona que facilita transporte. También, a nivel administrativo como yo me encargaba de casi todo el proceso, llega un momento donde uno empieza a ver la necesidad de delegar el trabajo. Contratamos a un auxiliar de contabilidad que se encarga junto con otro compañero de hacer los pedidos, recibirlos y chequearlos. Entonces si hemos visto como hemos generado empleo (CACFD4, 2017).

CACFD4 y CACFG2 ocuparon una posición de mayor prestigio (según *indegree* y *outdegree*) dentro de la red, que los actores de instituciones gubernamentales relacionadas

directamente con el proceso de abastecimiento de alimentos en el ámbito de los centros educativos, como es el caso de los actores del MEP y del CNP. Sin embargo, estos dirigentes de los CAC han tenido problemas para incidir en la toma de decisiones políticas, a pesar de estar interesados e involucrados en el tema. Aunque son actores que formaron parte de los espacios de articulación creados para trabajar la estrategia en el nivel local, su participación en la formulación de políticas no fue favorecida. Esto se debe a una limitación en los mecanismos para representar y agregar intereses sociales durante la toma de decisiones, pues de acuerdo con los actores, generalmente se da atención a las decisiones de los actores gubernamentales.

Aunque en Coto Brus existe un COSEL-COSAN como espacio de articulación entre las instituciones y las organizaciones de la sociedad civil, para ambos casos (Frailes y Coto Brus) los actores de la sociedad civil los consideran como estructuras insuficientes para ejercer su participación de forma más efectiva y como querrían. Su insatisfacción se debe a que sus decisiones relacionadas con los aspectos operacionales del proceso del que forman parte, no llegan a ser evidentes en los planes institucionales, ofreciéndoles a estos actores un escaso margen de maniobra en ese campo político. De acuerdo con los actores, las decisiones finales generalmente son tomadas por los actores de instituciones gubernamentales que participan de las reuniones o de los espacios de articulación.

De acuerdo con CACFG2 su influencia en las decisiones ha sido más representativa desde su participación como miembros del Comité Cívico Agropecuario que desde el COSEL-COSAN, pues en éste último el tema de seguridad alimentaria y nutricional no es considerado como prioritario, al existir diversos temas que tienen que atenderse en las reuniones. Además, en el COSEL-COSAN no se cuenta con la participación de un miembro del CNP para discutir aspectos relacionados al PAI en el nivel local y eso dificulta la relación entre la toma de decisiones a nivel regional, nacional y la operatividad de las acciones en el nivel local. De acuerdo con CACFG2:

Yo lo que siento es que en primer lugar no le queda protagonismo a los dirigentes organizacionales, yo he sugerido hacer una comisión por lo menos regional sobre el abastecimiento institucional, porque el COSEL-COSAN atiende muchas cosas y el tema lo ha tomado la presidencia ejecutiva del CNP o sino la Dirección Regional del CNP, las decisiones son allá a nivel central (CACFG2, 2018).

Al preguntarles a estos actores cómo calificaría su participación en el proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar de sus cantones, respondieron:

Pienso que no ha sido como yo quisiera, tal vez no ha sido tan importante, pero sin jactarme ha sido mucha a tiempo completo muchos años y le agradezco a Dios por la salud y la gran familia en estos 20 años en donde he invertido mucho tiempo en organizaciones y no se lo cobro a nadie, pero creo que no he llegado a donde he querido (CACFG2, 2017).

Yo me he involucrado mucho. Me gusta mucho el proceso, lo disfruto. Me he involucrado tanto que al principio era yo la que, hacia las facturas, llamaba a los productores, tenía los contactos de todos los productores. Por eso conozco muy bien toda la logística del proyecto. Llego un momento donde me tuve que apartar un toque de la parte operativa para meterme más en la parte administrativa con todos estos procedimientos necesarios para construir el Centro de Acopio para incorporarnos al PAI. Estamos frenados con los temas de los planos, pero ahí seguimos intentado. A veces si es desmotivante eso, pero yo espero que pueda salir y que crezca. No es un proyecto muy rentable pero no ocasiona pérdidas. Entonces ahí tenemos una utilidad razonable, aun cuando solamente tenemos dos instituciones, pero bueno, vamos bien (CACFD, 4, 2017).

Esta situación fue sentida también por otros dirigentes de organizaciones, como es el caso del representante de la cooperativa Coopesabalito que indicó:

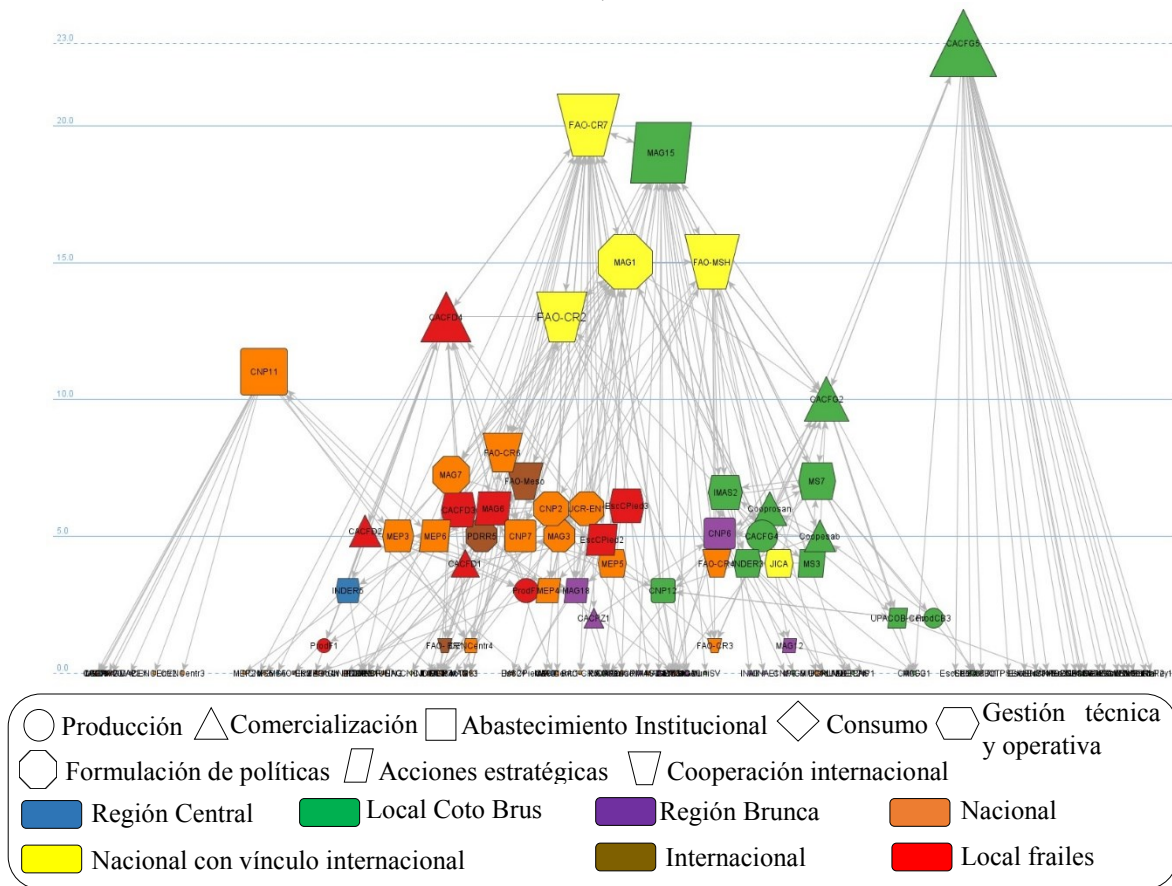
No se puede abarcar más porque esto va a mano con las instituciones públicas, que son los que giran las directrices para adonde se va a mover. Uno puede, agarrar, opinar, decir lo que sea, pero sinceramente son cosas en las que uno no tiene la decisión. Ya hemos tenido varias reuniones con agentes del gobierno para mejorar ciertas cosas, pero eso ya fue hace 3 meses y no se ha hecho nada. Hicimos un correo los organizadores de aquí, hicimos una notita con esto de los precios y se las mandamos y ellos nos respondieron que les diéramos chance (Coopesab, 2017).

El resto de los actores participantes tuvieron un grado de centralidad de entrada menor (*indegree* \geq 6). Entre éstos actores están los funcionarios de instituciones gubernamentales del nivel nacional, algunos de ellos formaron parte de los espacios de articulación como el Comité Estratégico Nacional y del Comité Técnico Nacional de alimentación escolar.

Como lo indica Berardo (p. 160, 2012), los actores que tienen estas posiciones (*indegree*) por lo general son más populares y son los que tienen mayor cantidad de información disponible de la totalidad de actores, lo que los convierte en candidatos naturales para ocupar roles de coordinación. En este caso, todos estos actores tienen roles de coordinación y poseen recursos organizacionales que les permite tener influencia sobre otros. Dentro de estos actores, como se mencionó, no se encuentran representadas instituciones que podrían tener mayor protagonismo por sus dinámicas gubernamentales y políticas institucionales que los habilita y responsabiliza en el tema de abastecimiento de la alimentación escolar, como es el caso de funcionarios del CNP y del MEP.

Por otro lado, en la figura 12 se muestra a los actores que tienen un alto grado de centralidad de salida (*oudegree*), es decir, que mencionaron a más actores como sus vínculos para realizar acciones. Éstos son actores capaces de intercambiar con muchos otros o hacer a muchos otros conscientes de sus puntos de vista, se dice que son actores influyentes (HANEMMAN, 2001).

Figura 12 – Red de actores según el nivel (color) desde donde participan, tipo de práctica (figura) y grado de centralidad de salida o *outdegree* (posición vertical), Costa Rica, 2017.



Fuente: Elaboración propia (2018)

Como se aprecia en la figura, los actores FAO-CR7, MAG15, MAG1, CACFG2 y CACFD4 que fueron centrales según el grado de entrada (*indegree*) de sus vínculos, también mantienen cierta jerarquía en cuanto a su grado de salida (*outdegree*); sin embargo en este caso figura CACFG5 y aparecen otros actores como FAO-MSH, FAO-CR2 y uno de los actores directamente relacionado con el PAI, es el caso de CNP11.

El actor CACFG5 es asistente administrativo y productor del CAC de Coto Brus, realiza prácticas de comercialización y aporta recursos de logística durante el proceso.

CACFG5 figura en este indicador porque presentó el mayor grado de centralidad de salida (*outdegree* = 23) debido a los vínculos que establece con varias personas con quienes el resto no tiene relación (ver figura 9). Entre esos vínculos se encuentran las señoras de los comedores escolares y de los CEN CINAI, así como con algunos directores de los centros educativos en donde se realizan las entregas de los alimentos que se comercializan por medio del CAC.

Fotografía 14 – Asistente administrativo y trasportista de alimentos del CAC de Coto Brus y cocinera del comedor de la Escuela de Santa Elena, 2017



Funete: propia (2017).

A pesar de ser mencionado como vínculo importante únicamente por una persona (*Indegree* = 1), CACFG5 participa de una de las dinámicas operacionales que relacionan la producción y el consumo de alimentos en el sistema alimentario. Estas relaciones fueron fundamentales para el CAC que, al ir ampliando la cantidad de centros educativos para ser abastecidos, también tuvo que enfrentar los problemas de logística. En ese proceso, las relaciones entre CACFG5 y las señoras del comedor fueron fundamentales. De acuerdo con los actores éstas estaban basadas en la amistad y familiaridad, permitiendo mayor flexibilidad que beneficiaba a las dos partes durante la comercialización.

Estas acciones se vieron reflejadas en la disposición de CACFG5 para realizar cambios en alimentos que no cumplían con las expectativas de los consumidores. Por su parte, las señoras del comedor también dispensaban al CAC cuando había algún problema con el pedido y sabían que sería corregido. Varios autores concuerdan en el valor agregado que

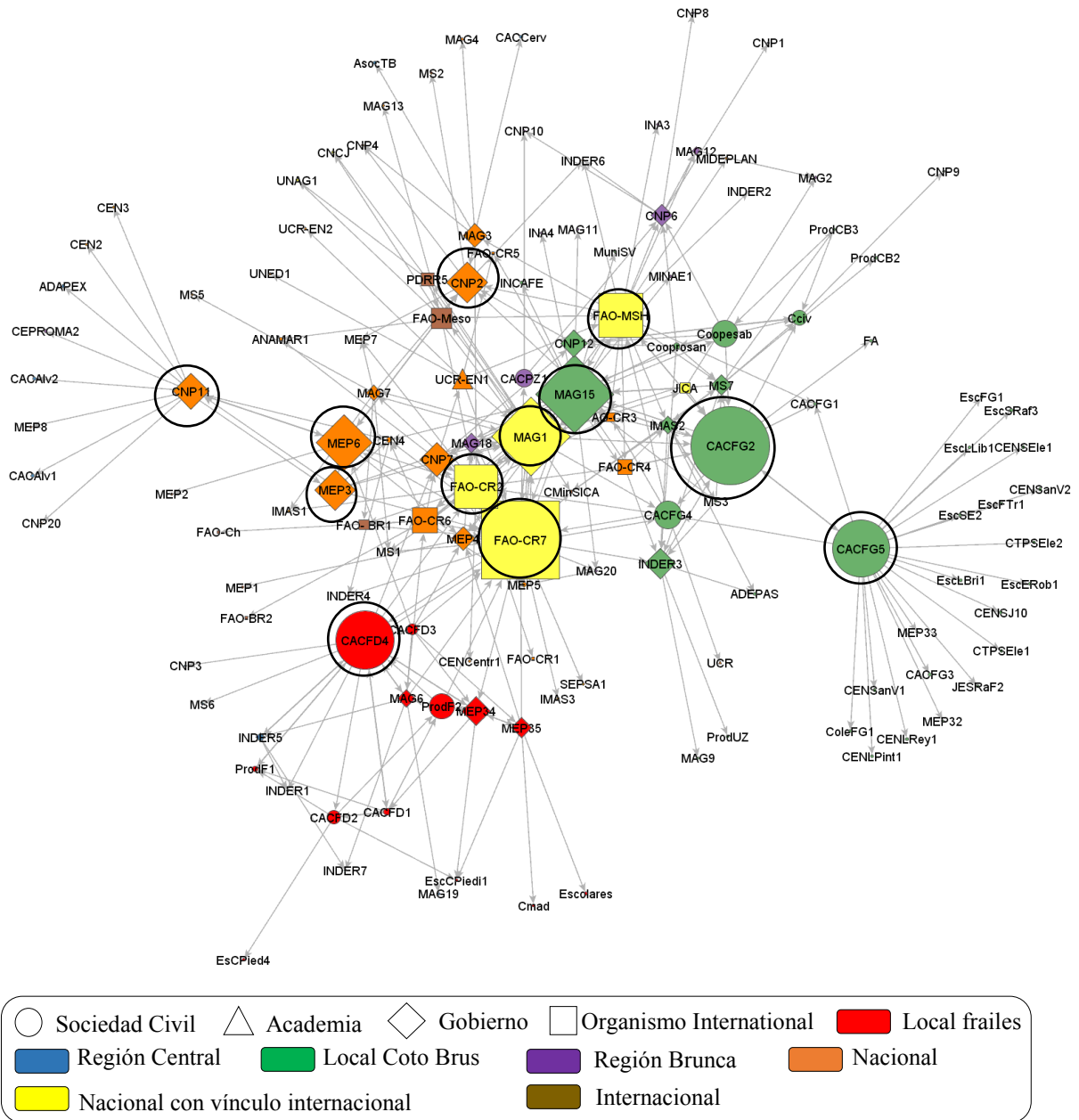
puede representar los procesos sociales localizados, en donde las relaciones entre productor-consumidor permiten realizar valoraciones de la calidad cuando se tiene conocimiento de quien o dónde se produce el alimento. Esas valoraciones muchas veces se realizan a partir de la construcción de atributos relacionados con la localidad o su procedencia territorial (MARSDEN; SMITH, 2005; ILBERY; MAYE, 2005).

En la medida de centralidad de salida también figura FAO-CR2 (*outdegree* = 13) y FAO-MSH (*outdegree* = 15), los cuales aportan recursos principalmente políticos y realizan prácticas de cooperación técnica que buscan el posicionamiento de políticas de SAN y agricultura familiar. FAO-MSH coordina la parte técnica del proyecto Mesoamérica Sin Hambre en Costa Rica, actúa en el mejoramiento de los marcos normativos y legislativos para la seguridad alimentaria y nutricional y, para el apoyo a la agricultura familiar junto con MAG1 (*outdegree* = 15) (encargado nacional de agricultura familiar). Durante las últimas décadas las políticas en seguridad alimentaria y nutricional de los países de la región latinoamericana han ampliado su campo de acción hacia carteras sociales, enfatizando el rol de la agricultura familiar como estrategia de producción (FAO, 2014N). Estos acontecimientos establecen relaciones entre los actores que trabajan en la definición de políticas de SAN y de agricultura familiar.

CNP11 (*outdegree* = 11) es coordinador agrocomercial del CNP y sus prácticas relacionadas con el programa de abastecimiento institucional hacen que tenga conocimiento de varios actores con quien establece relaciones para el proceso de abastecimiento. Al igual que CACFG5, sus prácticas forman parte de las dinámicas operacionales del sistema alimentario. Además, se relaciona con algunas personas con las que ninguno de los otros tiene vínculo, por ejemplo CENCentr2, CENCentr3 de los CEN-CINAI y MEP8. Este actor también se vincula con actores del nivel regional que se encargan de la comercialización de los alimentos y que son proveedores del PAI, entre ellos un actor de la asociación ADAPEX, de un CEPROMA y dos del Centro Agrícola Cantonal de Alvarado (ADAPEX, CEPROMA2, CACA1v1 y CACA1v2).

El grado de intermediación permite identificar a aquellos actores que por sus relaciones pueden ser puentes entre actores que no se encuentran relacionados con el resto de actores en la red (BETANCUR; MURCIA, 2017, p. 17). En la siguiente figura se visualiza esa característica de intermediación de los actores de acuerdo al tamaño del nodo, entre mayor es el tamaño, mayor es su grado de intermediación entre otros actores de la red.

Figura 13 – Red de actores según sus vínculos, el nivel (color) desde donde participan, tipo de práctica (figura) y grado de intermediación (tamaño), Costa Rica, 2017



Fuente: Elaboración propia (2018).
Círculo indican los actores con mayor grado de intermediación.

Los actores FAO-CR7, MAG15, MAG1, CACFG2, CACFD4, CACFG5, MEP6, FAO-MSH, FAO-CR2, CNP2, MEP3 y CNP11 son los que presentan, en ese orden, mayor porcentaje de intermediación en la red. De acuerdo con Aguilar et al. (2017), la intermediación de un actor depende del grado en el cual éste es necesario como un enlace o eslabón para conectar a otros actores y con ellos facilitar la comunicación e información dentro de la red (Jackson, 2008). Según los autores, la intermediación es comúnmente interpretada como una medida del potencial de control que tiene un actor sobre “lo que fluye”

a través de la red. En ese sentido, haciendo mención a Borgatti et al. (2013) y Freeman (1979), indica que los actores con alto nivel de intermediación están en una posición ventajosa pues pueden retener, interrumpir o distorsionar la operación de la misma. A la vez, estos actores pueden acelerar la difusión de información o de otro “recurso” de interés para los actores de la red (AGUILAR et al., 2017).

De acuerdo con las medidas de centralidad y poder presentadas en las figuras anteriores y en el cuadro 17, FAO-CR7, MAG15 y MAG1 (en ese orden) presentan los mayores grados de centralidad de entrada, de salida y de intermediación; es decir, son los actores prominentes (*indegree*), más influyentes (*oudegree*) y tienen la posibilidad de conectar a diversos actores. Por su parte, algunos actores del Ministerio de Educación (MEP6 y MEP3) y del Consejo Nacional de Producción (CNP2 y CNP11) (encerrados en círculo en la figura 12), también presenta un grado de intermediación considerable dentro de la red y a diferencia de los actores mencionados anteriormente, éstos actúan en el nivel nacional (color anaranjado). Además, estos actores forman parte de las instituciones que tienen que ver directamente con el proceso de abastecimiento institucional de alimentos hacia los centros educativos y muchos de los procesos a lo interno de éstas instituciones, dependen de sus gestiones. Aun así, los actores gubernamentales del MEP y del CNP presentan valores menores que los del MAG y que algunos actores de la FAO.

En el caso del Ministerio de Educación Pública, el actor MEP6 (intermediación = 4,8%) representa la Dirección de los Programas de Equidad desde donde se ejecuta el PANEA. Este actor formó parte del Comité Estratégico Nacional de Alimentación Escolar (espacio de articulación intersectorial) en representación de la Ministra de Educación Pública, para reunirse con los ministros, viceministros y jefes de las instituciones involucradas. Las prácticas que realizó MEP6 fueron acciones estratégicas para tratar de articular las acciones de compra de alimentos para los centros educativos, con el programa de abastecimiento institucional del CNP. De acuerdo con MEP6:

Tenemos una estrategia específica para el trabajo con el CNP. Nos reunimos una vez al mes, todos los meses. Hay personales del MEP y personales del CNP y ahí vamos viendo las dificultades que se han estado dando con la distribución de alimentos. Muchas de las dificultades nos llegan a nosotros por Centro Educativo, me llegan por correo. Entonces ahí vamos intentado resolver estas quejas. Tenemos una relación bastante directa porque yo paso directamente al funcionario que CNP2 designó y se resuelven rápidamente los conflictos. Entonces eso sí lo tenemos claramente establecido. También hacemos actividades en conjunto y revisamos dificultades particulares que se podrían mejorar (MEP6, 2017).

El desarrollo de intervenciones sobre equidad en el acceso de los alimentos es una de las estrategias contempladas en la Política Nacional de SAN (2011- 2021). En esta se indica que uno de los puntos críticos para estimular ese tipo de intervenciones, tiene que ver con la capacidad institucional insuficiente para trabajar articuladamente os temas de SAN. En ese sentido, la existencia de un espacio de articulación entre el MEP y el CNP, así como las acciones conjuntas que se coordinaron durante las reuniones mensuales para favorecer el proceso de abastecimiento, pueden ser consideradas un marcador potencial de intersectorialidad (BURLANDY et al., 2006). A pesar de los avances obtenidos de este proceso en el ámbito nacional, aún es necesario fortalecer la articulación interinstitucional en las regiones y poder establecer comunicaciones multinivel en las acciones que conectan la producción y el consumo de alimentos por medio de las direcciones regionales del MEP y del CNP.

De acuerdo con MEP6, las direcciones regionales del CNP han tenido mayor participación y son más conscientes del trabajo articulado que se debe hacer a nivel regional y local. Sin embargo, para el caso del MEP es necesario fortalecer la participación en esos niveles, pues como lo indican los actores, existen problemas por la centralización de las decisiones en esa institución. El tema de descentralización según Burlandy et al. (2006), representa un marcador potencial en el proceso de intersectorialidad; sin embargo, en la red analizada existe centralidad de ciertos actores ya mencionados y para el caso de la articulación entre acciones del MEP y del CNP no hay una compatibilidad en niveles regionales y locales para garantizar mayor efectividad de las acciones conjuntas al operacionalizar las acciones. En ese sentido es necesario retomar la descentralización como un espacio también (además del nivel central o nacional) de distribución de poder, con redistribución de medios financieros, humanos y físicos que lo posibiliten (ROCHA, 2012).

Otro actor importante por su grado de intermediación es MEP3 (intermediación = 2,5%). Este actor realiza como prácticas principales la gestión técnica y operativa para apoyar las dinámicas relacionadas con el sistema alimentario. MEP3 ha participado del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar y es la persona en la que MEP6 delega muchas de las representaciones técnicas, por la confianza hacia su criterio profesional como nutricionista, desde donde aporta principalmente recursos de conocimiento. Los conocimientos profesionales de los diferentes actores institucionales y su capacidad para reconocer e incorporar en sus prácticas, nuevos temas que eran considerados como “temas de otros sectores”, fueron determinantes importantes para establecer acciones conjuntas y favorecer los procesos de intersectorialidad. Como lo indicó MEP3:

En realidad, ese término de la inserción de la agricultura familiar aquí (en el MEP) tal vez lo laboraba más la compañera de huertas en esta área de seguridad alimentaria, prácticamente mucha fue la experiencia en la que empezamos a trabajar de manera conjunta desde el Comité Técnico. Y ahí fue donde iniciamos el término de la agricultura familiar y la importancia que tiene en todo el trabajo de nutrición. De hecho, por haber sido un comité intersectorial en donde participó el MAG, fue lo que permitió ese vínculo (MEP3, 2017).

Esta incorporación de temas “nuevos” entre instituciones desafía la forma fragmentada en que históricamente se construyeron las políticas desde los diferentes sectores. Según Rocha (2012, p. 130) esa fragmentación ha estado ancorada en estructuras organizacionales jerárquicas y piramidales que reflejan la especialización de los conocimientos y que a su vez, repercuten en la propia sectorialización de los programas y de la gestión pública.

Los actores del CNP presentaron grados de intermediación inferiores a otros actores ya mencionados de la FAO, del MAG, de los CACs y algunos del MEP. El grado de intermediación (ver cuadro 17 y figura 12) de CNP2 fue de 2,6% y el de CNP11 fue de 2%), ambos actores se involucran desde el nivel nacional y son personas con quienes MEP6 estableció comunicación para articular las acciones. La autoridad de gestión y dirección administrativa de CNP2 se debe a que era el presidente ejecutivo del CNP, siendo un actor ligado a la toma de decisiones y formulación de políticas, junto con actores de alto nivel durante su participación en el Comité Estratégico Nacional de Alimentación Escolar. Los recursos principales que aportó este actor fueron recursos políticos para desarrollar directrices de comercialización, que beneficiaran la producción nacional.

Por su parte, el actor CNP11 desarrolla prácticas relacionadas principalmente con el Abastecimiento Institucional y dispone de recursos organizacionales que aporta durante su gestión como director del Área Agrocomercial del CNP. Este actor establece relaciones con funcionarios del MEP y con proveedores del PAI y es un actor que interactúa para llegar a acuerdos y tomar decisiones operativas sobre el abastecimiento a los centros educativos. El director ejecutivo del CNP (CNP2) delegó muchas de las funciones técnico-operativas a CNP11, siendo éstos dos, los principales vínculos de MEP6 para establecer los acuerdos sobre el abastecimiento. Esta interrelación entre los actores de las dos instituciones permitió establecer acuerdos de alto nivel y del nivel técnico, además de una cierta flexibilidad para tomar decisiones que permitieran apoyar el proceso y de forma menos burocrática. Como lo indica este actor:

Hay un canal abierto no solo por medio de MEP6 y no solo conmigo. Esto es una acción también de alta administración, es el gerente general y el presidente ejecutivo en su momento con MEP6, pero alrededor estamos los que decimos que hacemos. Estoy yo, está el encargado en la parte financiera, está el director del PAI. Todos tenemos una interrelación y si no es uno, es otro. El diálogo siempre se mantiene y es abierto, para cualquier situación, es abierto y no usamos protocolo (CNP11, 2017).

Las relaciones entre los actores del MEP y del CNP, como lo indica Edelembos y Klijn (2006), no es cualquier tipo de relación sino una relación caracterizada por la dependencia mutua entre los actores para poder ser efectivos durante el desarrollo de un proceso. Por un lado, el MEP es la instancia encargada de los centros educativos y ejerce cierto grado de dirección en las funciones de las Juntas encargadas de comprar los alimentos para los centros educativos. Además, su deficiente sistema de control y monitoreo sobre las compras institucionales, una vez que destinan los recursos financieros hacia las Juntas, es una situación que deja en evidencia una fragilidad del PANEA como programa. Por su parte, el CNP cuenta con el PAI y por medio de este programa, aunque con sistemas de información que requieren de mejora tecnológica, poseen información sobre los recursos que las Juntas destinan para la compra de los alimentos, del tipo de alimentos que compran y los proveedores que suplen esa demanda.

4.3 LA PARTICIPACIÓN Y LA COHESIÓN SOCIAL ENTRE LOS ACTORES

Las medidas de centralidad y poder descritas en el apartado anterior son una base importante para conocer la cohesión de la red. Según Rincón (2014) la cohesión social se refiere a una identificación de los actores con la colectividad, expresada en sentido de identidad y pertenencia, reconocimiento, confianza mutua, reciprocidad y valores comunes entre otros; además de las relaciones entre los actores (RINCÓN, 2014).

Para identificar la cohesión de la red y aspectos que fomentan esa cohesión, en esta parte del texto se analizan algunas subvariables como el análisis de la **densidad**, la **centralización** y la **cercanía** de la red; así como la existencia de **subestructuras** dentro de la red de actores.

La **densidad** de la red se refiere al número de relaciones existentes frente al número de relaciones posibles que pueden generarse entre los actores, en donde una densidad igual a 1.0 indica que cada actor está conectado con todos los demás, mientras que una densidad de 0 quiere decir que ningún actor conoce a ningún otro. De acuerdo con los resultados, esta red de actores presenta una densidad de 0.0174 ($DE = 0.131$) que expresada en porcentaje sería 1,7%;

es decir, los 310 vínculos existentes representan el 1,7% de los vínculos posibles de toda la red, por lo tanto se trata de un red de muy baja densidad.

Según Aguilar et al. (2017), en redes grandes la densidad tiene valores comúnmente bajos, debido a que la cantidad de vínculos posibles es proporcional al tamaño de la red y la probabilidad que tiene un actor de formar vínculos con otros no lo es; además su capacidad para mantener y formar nuevos vínculos es limitada. Para el caso de esta red, quienes mantenían dos o más vínculos fueron actores de la cooperación técnica, de éstos el 90% estableció ese tipo de vínculos. En el caso de los actores gubernamentales, el 47% de éstos lograron establecer más de dos vínculo, mientras que para el caso de actores de la sociedad civil, este porcentaje representó un 27%. Para los actores de la academia pudo haber existido una mayor articulación que permitiera a estas personas establecer más de dos vínculos; sin embargo, estos actores establecieron vínculos con uno o dos actores principalmente.

En el caso de las personas que realizaron prácticas preparación y de consumo⁶⁵ (actores de la sociedad civil) entre ellas, las señoras del comedor (cocineras), escolares, miembros de la Junta Escolar o Comité de Madres de Familia; solamente una persona tuvo relación con dos actores, el resto estuvo unido a la red por un único vínculo. Estas personas al tener poca conexión con el resto de actores de la red, fueron menos protagonistas y centrales en el proceso. A pesar de su importante papel en aspectos operacionales, aislamiento de estos actores afectó la estrategia, al dejar en desventaja la participación de personas que podría aportar ideas, perspectivas, recursos y prácticas desde el ámbito de los centros educativos, desde los cuales existe un relacionamiento directo con la alimentación escolar. Esta situación limitó el carácter integrador de la estrategia, afectando la participación de un grupo de actores clave para establecer relaciones de reconexión entre la producción y el consumo de alimentos.

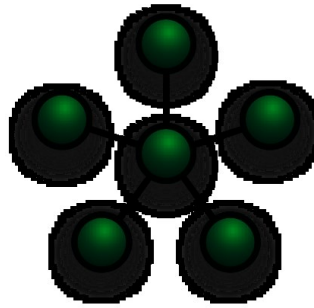
De acuerdo con Scmith et al. (2013) dentro de las experiencias del *Programa de Adquisição de Alimentos* (PAA) en Brasil, un aspecto importante durante su implementación fue la importancia de las articulaciones establecidas como una red amplia de actores gubernamentales y no gubernamentales, que asumieron distintas funciones relacionadas a la disseminación y ejecución del Programa. Lo autores indican que los arreglos políticos e institucionales que viabilizaron la operacionalización del PAA, estuvieron marcados por una gran diversidad de actores sociales involucrados que, por medio del abastecimiento alimentario local, estimularon sus vínculos favoreciendo espacios políticos que permitían su reconocimiento (SCMITH et al., 2013).

⁶⁵ Prácticas de consumo: consumen, supervisan el recibo de alimentos, compran, almacenan o preparan los alimentos en los centros educativos

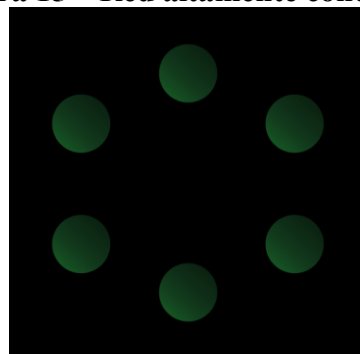
La baja densidad de la red demuestra grandes diferencias entre las formas de participación de los actores, en donde no todos tienen acceso a las informaciones, prácticas o recursos. Además, existe cierta dependencia a pocos actores que son los que facilitan esos flujos. Por su parte, los actores más centrales que toman las decisiones, podrían estar privados de informaciones de actores que están más distantes de la red. Esta situación puede ocasionar que los actores centrales estén sujetos a las informaciones de otros más cercanos, pero que desconocen informaciones, prácticas, perspectivas o recursos, de quienes tienen menos relacionamientos y que, podrían ser importantes aportes, como es el caso de los actores que se involucran desde el ámbito de los centros educativos o actores de otros ministerios diferentes al de educación o a el de agricultura y ganadería, este es el caso del Ministerio de Salud.

En este caso, las personas distantes o marginalizadas son actores clave en el abastecimiento de la alimentación escolar y esto podría representar un desafío importante para la ejecución y efectividad del proceso. Esto se debe a que, representa una desventaja para el desarrollo de acciones de SAN con enfoque sistémico, porque repercute en las dinámicas operacionales de la cadena agroalimentaria. Al existir poca o nula comunicación con actores que realizan prácticas de producción, comercialización y consumo, (determinantes de los pilares de la disponibilidad, el acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos), se debilita la posibilidad de interrelacionar los pilares y de desarrollar acciones articuladas entre actores y sectores que se encargan de institucionalizarlas. Estas relaciones serán contempladas en el análisis del siguiente capítulo.

La **centralización** se refiere al nivel de concentración del poder en la red, es una condición especial en la que un actor ejerce un papel claramente central al estar conectado con todos los actores, los cuales necesitan pasar por este actor para conectarse con otros (VELÁZQUEZ; AGUILAR, 2005). A diferencia del grado de centralidad, ésta es una medida de toda la estructura de la red y no una medida individual. Cuando existe un grado de centralización de 100%, la red tiende a tomar la forma de estrella (figura 13), lo contrario sería el caso de la figura 14, en donde no existe un actor que ejerza esa centralidad, en este caso la red presenta otra distribución.

Figura 14 – Red estrella

Fuente: imágenes de internet (2018).

Figura 15 – Red altamente conectada

Fuente: imágenes de internet (2018).

En el caso de este estudio, la red se encuentra más centralizada en grados de entrada ($0.1567 = 15.671\%$), que de salida ($0.0885 = 8.853\%$). Estos porcentajes indican qué tan cerca está la red de comportarse como una red estrella; es decir, en qué caso un actor juega un papel central de control de toda la red. Eso quiere decir que en la red analizada los actores que son importantes por su grado de entrada (*indegree*), son los que centralizan muchas de las acciones. Como se describió en el cuadro 17 y en la figuras 10, 11, 12 y 13 se refiere a la centralidad que ejercen actores como FAO-CR7, MAG15, MAG1, CACFG2, CACFD4, FAO-CR2, MEP6 y CNP2. En este caso, no se trata de una red estrella, sin embargo el poder que ejercen estos actores hace que la red se encuentre lejos de un comportamiento de red bien conectada (figura 14).

El tema de la descentralización de la estrategia, se vio perjudicado por la poca participación de actores de los gobierno locales. En el caso de Coto Brus, solamente hubo un actor representante de la Municipalidad y, este vínculo se generó por la existencia del COSEL-COSAN que a su vez tiene un papel de articulación con el CCCI (instancia de articulación interinstitucional del gobierno local). Esta situación estimuló la descentralización para el caso de Coto Brus. Por su parte, en el caso de Frailes, ninguno de los actores mencionó

a algún representante del gobierno local como vínculo importante para desarrollar sus acciones. Además, en Frailes al no existir una estructura local como el COSEL-COSAN, no hubo una mayor participación de actores gubernamentales que permitiera articular acciones en niveles regionales o locales para la toma de decisiones de personas involucradas directamente con la problemática. En su defecto, en Frailes las decisiones fueron más centralizadas y con mayor presencia y dependencia de la FAO.

La **cercanía**, es considerada como la capacidad de un actor para alcanzar a todos los actores de la red. De acuerdo con Freeman (1979), puede ser visto como la independencia que tiene un actor con respecto a todos los demás actores en la red. Los resultados cuantitativos de las medidas de centralidad, indicaron que el promedio de los valores de cercanía de la red es de 10.479; el valor mínimo de cercanía es de 0.746 y se presenta en 85 actores de la red que representan el 63% del total de actores (134). Esto quiere decir que esos actores son distantes y necesitan relacionarse con varios actores para alcanzar a otros. Además, dependen de otros actores y por tanto, están más lejos de recursos, por lo que les tomará más tiempo alcanzarlos (BORGATTI et al., 2013).

Por otro lado, el valor máximo de cercanía lo presenta MAG1 con un valor de 40.303, seguido de FAO-CR7 (39.583) y MAG 15 (39.003), como se observa en el siguiente cuadro. Estos actores son más independientes porque necesitan de pocos actores para alcanzar a otros más, entonces se consideran cercanos a la mayoría de personas. Son actores que por su alto grado de cercanía con otros actores en la red, les toma menos tiempo alcanzar algún recurso (AGUILAR et al., 2017).

Cuadro 18 – Medidas de centralidad de cercanía de los actores de la red

Actor	Grado de cercanía	Nivel	Práctica	Recurso
Gubernamental (MAG1)	40.303	Nal-Int.	Formulación políticas	Políticos
Organismo internacional (FAO-CR7)	39.583	Nal-Int.	Cooperación técnica	Org.
Gubernamental (MAG15)	39.003	Local C.B	Acciones estratégicas	Org.
Organismo Internacional (FAO-CR2)	35.561	Nal-Int.	Cooperación técnica	Políticos
Organismo Internacional (FAO-MSH)	34.908	Nal-Int.	Cooperación técnica	Políticos
Sociedad Civil (CACFG2)	34.908	Local C.B	Comercialización	Org.
Academia (UCR-EN1)	34.635	Nacional	Formulación de políticas	Cognitivo Conocim.
Gubernamental (MEP3)	33.586	Nal.	Gestión técnica y operativa	Cognitivo Conocim.
Sociedad Civil (CACFG4)	33.501	Local C.B	Producción	Cognitivo Saber
Gubernamental (MAG18)	32.921	Región Brunca	Acciones estratégicas	Org.
Organismo Internacional (FAO-Meso)	32.518	Int.	Cooperación técnica	Políticos
Sociedad Civil (CACFD4)	32.518	Local Frailes	Comercialización	Org.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos obtenidos con el software de análisis UCINET.

De acuerdo con la cercanía, figuran otros actores que no habían sido representativos en otras de las medidas de centralidad y poder que han sido discutidos anteriormente; este es el caso de los actores: UCR-EN1, CACFG4, MAG18 y FAO-Meso. En términos interpretativos, la centralidad de cercanía se puede presentar como el tiempo que tomaría a un actor alcanzar el recurso o información que está fluyendo en la red. De esta forma, los actores que se mencionan en el cuadro 18, tardan menos tiempo en obtener ciertos recursos o informaciones porque están más cerca de la red (BORGATTI et al., 2013).

Por otro lado, los actores que tienen valores inferiores podrían demorarse más en obtener los recursos, la información o incluso demorarse más para identificar problemas y actuar, debido a las dificultades o poca comunicación con los otros actores (GOLDMITH; EGGERS, 2011). Este es el caso de algunos actores del Ministerio de Salud en Desamparados y de ese mismo ministerio en el nivel nacional; de la municipalidad en Coto Brus (único actor

de gobierno local que participa en la red) o de miembros involucrados desde el ámbito de los centros educativos.

Para el caso de UCR-EN1 se trata de un actor de la academia que desarrolla prácticas de formulación de políticas e incluye recursos cognitivos de conocimiento al proceso. CACFG4 es un productor asociado al CAC de Coto Brus, su participación desde el inicio del proceso, su motivación por diversificar la producción y los recursos cognitivos de saberes que aporta al proceso, fueron clave para que se convirtiera en un ejemplo de agricultura familiar durante las mesas de discusión en reuniones sobre el tema. Los diversos técnicos de las instituciones y los cooperantes, generalmente lo visitaban durante las giras de seguimiento de los proyectos piloto. Dentro de los vínculos que este actor mencionó como importantes, se encuentran la Universidad y los actores de la cooperación técnica.

MAG18 es un actor gubernamental que realiza acciones estratégicas y pertenece al nivel de la Región Brunca, su participación es particular pues forma parte del Comité Técnico Nacional y es el único actor en este espacio de articulación que pertenece a un nivel diferente al nacional. De acuerdo con los entrevistados, la participación de actores regionales no había sido contemplada desde el inicio. Como lo indicó MAG18 y otros actores, al incorporarse y sentirse parte, contribuyó con la comunicación y relación entre el nivel nacional y local en Coto Brus. Además, su aporte de recursos organizacionales le permitió establecer relaciones verticales entre la institucionalidad del MAG y con otras instituciones en el nivel regional, como es el caso de los CEN CINAI y el MEP. Según los argumentos de los actores:

El pecado capital que cometimos fue a nivel regional (dentro del país), porque nos brincamos la parte regional y nos fuimos a la local, que era nuestro proyecto piloto. Por dicha lo pudimos enmendar. Sin embargo, hay algo muy interesante, los actores del nivel regional no tenían el nivel de participación que tienen el nacional o el local, es como diferente, ese como más consultivo y menos operativos. De hecho, si William no estuviera en nuestro Comité Técnico, la parte local no hubiera sido tan exitosa a nivel del MAG. Yo estoy convencida completamente (FAO-CR7, 2017).

Por su parte, MAG18 mencionó:

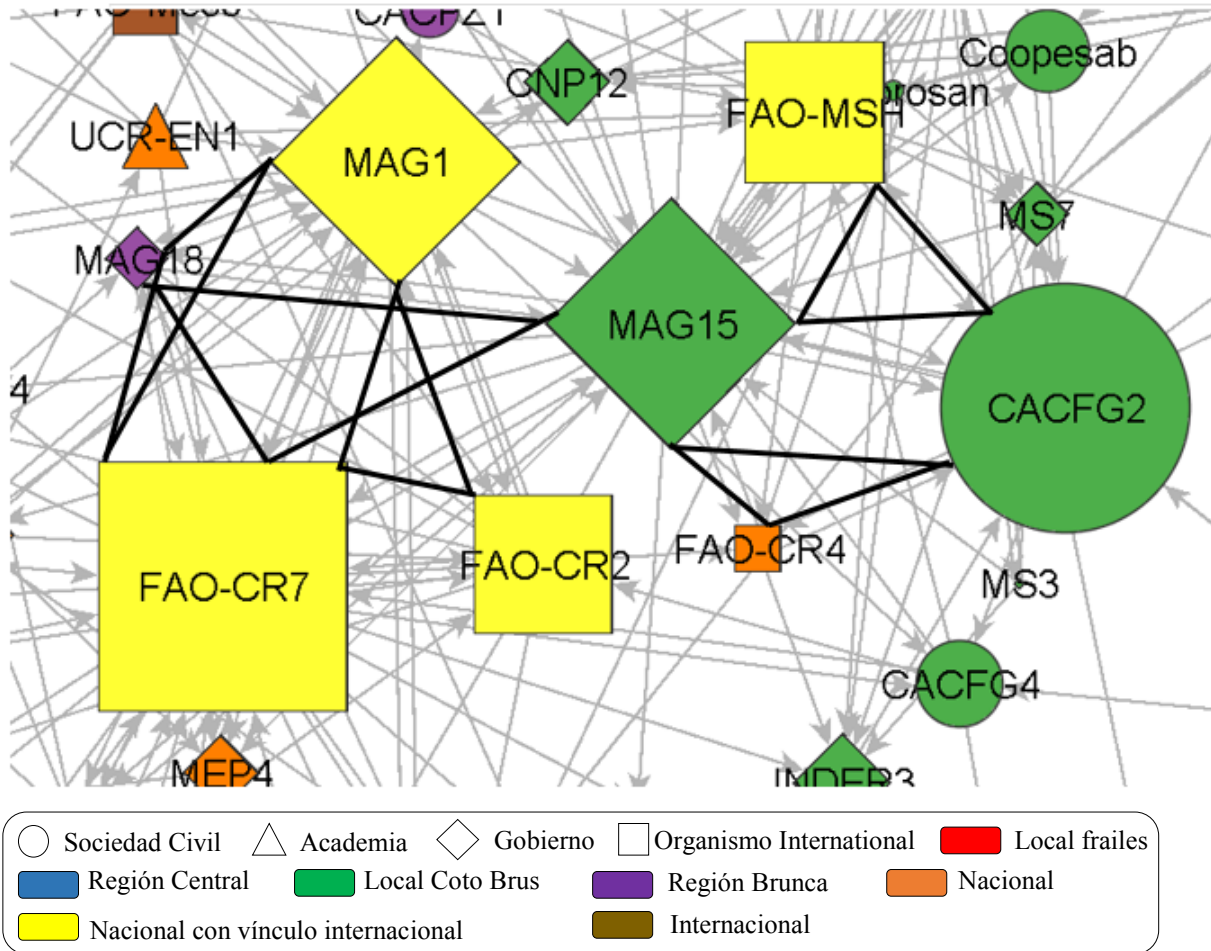
Soy el responsable de lo que es el proceso de coordinación en sí. Yo soy como un *puente*, por decirlo así, con el nivel regional, aunque yo he tratado de no ser como un intermediario, sino que a mí me gusta actuar directamente. O sea, ser un facilitador del proceso, entonces básicamente mi trabajo ha sido facilitador. También tengo lo que es el seguimiento de la institución en el nivel regional, tal vez no como responsable del seguimiento en el comité técnico nacional, pero sí en la institución (MAG) a nivel de región (MAG18, 2017).

El que existieran actores del MAG representando el nivel local, regional y nacional, tuvo efectos favorables en cuanto a la mayor participación de los actores y la descentralización de acciones. De acuerdo con Rocha (2014), la descentralización favorece al proceso democrático y al control social por parte de la población. Además, busca responder a una mayor efectividad en la ejecución de programas y de la propia política, en donde además son fundamentales las informaciones calificadas, la capacitación, los recursos humanos, físicos y financieros. Estos son aspectos que, para la autora, fueron fundamentales para el éxito de acciones de SAN en Brasil.

En el caso de FAO-Meso, se trata de un actor de la cooperación técnica que se encuentra en el nivel internacional y desde Panamá, realiza varias de sus operaciones y aporte principalmente de recursos políticos. A pesar de no ser relevante su centralidad por los vínculos de entrada, de salida o por intermediación, FAO-Meso es un actor que mantiene vínculos con actores centrales como MAG1, FAO-CR2 y FAO-MSH. Estas relaciones le permiten a FAO-Meso contar con informaciones relativas a la formulación de políticas relacionadas con agricultura familiar, tema en que desarrolla sus principales prácticas de cooperación.

Según Hanneman (2000), la estructura social de la red, centra la atención en cómo la conexión de grandes estructuras pueden ser construidas a partir de componentes pequeños y cohesionados en donde los grupos cerrados (*cliqués*) sirven para ver desde esa perspectiva. El autor indica que las **subestructuras** tienen a enfatizar cómo lo macro puede surgir de lo micro. Para identificar esas subestructuras fueron analizados los cliqués, que son las partes más cohesionadas de la red y están conformados por grupos de actores próximos que generan asociaciones estrechas entre sí, tal y como se muestra en la siguiente figura.

Figura 16 – Relaciones más cohesionadas (cliqués) entre los actores de la red según el nivel (color), intermediación (tamaño) y tipo de actor (figura)



Fuente: Elaboración propia (2018)

De acuerdo con los *cliqués* se identifica que en los grupos cerrados no existe representación de algunas instituciones como el MEP, MS, CNP, IMAS o INDER. Tampoco de actores que formen parte de la academia o representantes de los centros educativos. Los cinco *cliqués* fuertes que muestra la figura 15 son: Cliqué 1: MAG1/ FAO-CR2/ FAO-CR7; Cliqué 2: MAG1/ MAG18/ FAO-CR7; Cliqué 3: MAG15/ CACFG2/ FAO-MSH; Cliqué 4: MAG15/ CACFG2/ FAO-CR4 y Cliqué 5: MAG15/ MAG18/ FAO-CR7.

Es una red altamente fragmentada, en donde los actores que integran dos de las subestructuras, se unen a las otras tres subestructuras por medio de MAG15. El resto de actores no pertenecen a una agrupación de este tipo, evidenciándose un alto grado de aislamiento en la representación de actores de diferentes sectores. Esta situación tiene implicaciones en el desarrollo de la estrategia analizada, comprendiendo que las acciones de SAN requieren de la articulación intersectorial que se constituye de negociaciones que no son de dominio de un solo sector. En este caso existe un mayor involucramiento de actores del

sector de Agricultura, siendo necesario considerar el principio de intersectorialidad para garantizar y comprender la totalidad que abarca la estrategia.

De acuerdo con estos resultados, son los actores del MAG en diferentes niveles (MAG1: nacional con vínculo internacional, MAG18: Regional Brunca y MAG 15: Local Coto Brus) los que participan de las estructuras o componentes más pequeños de organización de la red completa, relacionados a alguno de los actores de la FAO: FAO-CR7, FAO-MSH, FAO-CR2 y FAO-CR4, que actúan en el nivel nacional y algunos de ellos tienen vínculo internacional.

Como actor de la sociedad civil es CACFG2 quien establece relaciones más estrechas con actores de la FAO y del MAG. Para todos los casos existe solapamiento, es decir, todos los actores a excepción de FAO-MSH y FAO-CR2 pertenecen al menos a dos subestructuras diferentes, siendo MAG 15 (actor local de Coto Brus) el único actor que forma parte de tres subestructuras diferentes (clique 3, 4 y 5). Este actor se relaciona tanto con actores locales como CACFG2, actores regionales como MAG18, actores nacionales como FAO-CR4 y actores nacionales con vínculo internacional como FAO-MSH y FAO-CR7.

MAG15 es un actor clave en los proyectos y acciones que los actores de la FAO desarrollan en la zona. Sin embargo, para el caso de FAO-CR7 y FAO-MSH, éstos son actores que coordinan proyectos diferentes que la FAO desarrolla en la zona y dirigidos al mismo público meta, de los cuales MAG15 se siente responsable. Por lo tanto, MAG15 actúa respondiendo a las acciones complementarias que se pueden ejecutar en el nivel local, indistintamente del proyecto del que se trate, tal y como lo menciona:

[...] Con todo esto, a veces es un poco difícil definir para qué estoy trabajando, pero todo es una compenetración y ahí es donde uno tiene que poner la mente a trabajar para buscar un bienestar de estos programas, porque si no logramos esto, a veces es muy difícil encaminarlo y se enreda uno y al final no se logra nada (MAG15, 2017).

[...] También es un programa que no se ha cerrado (refiriéndose a Escuelas Sostenibles), que se sigue dando y ahora se está llevando a Mesoamérica Sin Hambre, ha sido como una continuación que se viene dando (MAG15, 2017).

A pesar del compromiso asumido por MAG15, el hecho de a veces existir confusión sobre el tipo de proyecto para el cual se trabaja afecta la cohesión de la red, sobre todo porque afecta la claridad de los objetivos que tienen las acciones de un proyecto o de otro. Sin embargo, la cohesión de la red puede estar influenciada por el tipo de vínculo entre los actores, más que por una identidad con objetivos comunes. En este sentido, varios actores manifestaron la importancia de las relaciones de amistad que establecen entre ellos para

involucrarse con el proceso.

Como parte de las entrevistas realizadas, el tema de conflicto entre los actores no se manifestó de forma explícita, sobretudo porque ellos privilegian las relaciones de amistad que establecen durante el desarrollo de la estrategia. Sin embargo, los resultados sobre la cohesión de la red y la formación de subestructuras, deja en evidencia las relaciones y poca cohesión entre sectores.

En cuanto a las relaciones de amistad, para el caso de MAG15, todas las personas que mencionó como vínculos, las calificó como vínculos de amistad y de trabajo, según el actor:

Pero yo sí creo que la participación como MAG y propiamente como COSEL ha sido bastante buena y efectiva. Tenemos que doblar muchas cosas más pero como te digo hay que ver como se le busca la manera para ir mejorando todo esto. Pero la participación ha sido bastante buena. Y creo que el compromiso está en que todos somos amigos, nos llevamos bien y tenemos un compromiso serio para llegar a cumplir eso. Siento que eso es el éxito que ha tenido hasta el momento y si queremos llegar al éxito total, se debe hacer más vinculante todo esto (MAG15, 2017).

En cuanto a MAG1, su relación con actores de la FAO se debe principalmente a su aporte de recursos políticos y sus prácticas relacionadas con la formulación de políticas diferenciadas para la agricultura familiar, estas prácticas tienen que ver con sus múltiples participaciones en arenas políticas:

En el nivel internacional tenemos un mecanismo de diálogo en Centroamérica y República dominicana para la agricultura familiar y el tema es prioridad dentro del espacio y dentro de los planes, entonces los ministros incluyeron el tema de alimentación escolar dentro del plan de trabajo del SICA. Luego en la CELAC, también he participado tratando de que el grupo de trabajo de la CELAC, de agricultura familiar, lo incluya dentro de las prioridades. Entonces está contemplado entre el plan del grupo de trabajo de la CELAC, que el Comité Técnico de Alimentación Escolar. Ahí mis participaciones son más en lo que compete el MAG, o sea intervengo más en lo que compete al MAG (MAG1, 2017).

Para el caso de CACFG2 el hecho de aportar recursos organizacionales a favor de las prácticas de comercialización de alimentos de las familias agricultoras asociadas al CAC; así como su habilidad política para comunicarse sobre estos temas, ha permitido su vinculación con varios actores y proyectos. Como lo indica “Yo pienso que mi forma de organizar y contactar a las personas ha sido lo que me ha ayudado a mí en parte. Como uno está metido en varias cosas [...]” (CACFG2, 2017). Adicionalmente el ser presidente del CAC de Coto Brus permitió su relacionamiento con las personas que buscaban a través de los proyectos, “beneficiar” a los agricultores.

En el caso de los actores de Frailes, ninguno de ellos forma parte de los *cliqués*. Como se mostró en la figura 9, la red de todos los actores muestra algunas diferencias en las relaciones que existen entre los actores de Frailes de Desamparados, quienes se encuentran más distantes del resto de actores, tienen más relaciones entre ellos mismos y menos centralidad que los actores de Coto Brus. Según la administradora del CAC de Desamparados, ellos han sentido que el proceso requiere de una mayor articulación entre las instituciones y muchas veces se sienten “perdidos” en ese proceso:

Si es que uno pensaría que como esto es un proyecto que involucra a tantas instituciones del gobierno, que estos están en una misma sintonía y objetivos para ayudar a la organización (CAC) que le está pidiendo ayuda y va a apoyar a un montón de productores. Pero uno lo que ve es que todos piensan distinto, uno se queda perdido (CACFD4, 2017).

Esta situación en Frailes demuestra una desventaja para la ejecución de las acciones, en cuanto a sus posibilidades de control y poder dentro del grupo de actores que conforman la red de relacionamientos; así como una menor posibilidad de formar parte de acuerdos a lo interno de la red. Así, los actores de Frailes se mantuvieron más al margen de la totalidad del proceso, que los actores de Coto Brus. Además, la estrategia en Frailes estuvo sujeta a decisiones de actores más centrales del nivel nacional, pues no establecieron tampoco relacionamientos fuertes entre ellos en el nivel local que posibilitara generar más influencias de abajo hacia arriba para la toma de decisiones.

Al inferir el comportamiento de las subestructuras a lo que puede suceder en la totalidad de la red de actores participantes, se puede decir que los actores con mayor protagonismo, son actores que tienen mayores influencias en las políticas relacionadas con el sector agropecuario, este es el caso de los actores del MAG y de la FAO. En el caso de los actores de instituciones que ejercen un papel más operativo o relacionado específicamente con el abastecimiento institucional para la alimentación escolar, como es el caso de actores del MEP y del CNP, éstos no son parte de los grupos más cerrados que ejercen poder dentro de la red. Esta situación limita el cumplimiento del principio de intersectorialidad que se requiere para avanzar en el abordaje del enfoque sistémico de la SAN. Al respecto, Rocha (2014) argumenta que para materializar la intersectorialidad se requieren muchos desafíos, requiriéndose una transformación en la cultura política, en donde debe haber distribución del poder.

En la totalidad de la red no fueron reportados como vínculos importantes las relaciones entre actores del MEP con actores del MS, para tratar acciones referentes a la

estrategia en análisis. A pesar de ambos formar parte del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar no hubo una relación más estrecha de acciones sobre el tema. Esta situación perjudica la efectividad de la estrategia, sobre todo en el entendido de que el Ministerio de Salud es la institución rectora de la salud pública en Costa Rica que además, se encarga de verificar el cumplimiento de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional y de regular las condiciones sanitarias idóneas de los espacios destinados al servicio de alimentación en los centros escolares.

En el caso de los actores del CNP, solamente uno de ellos mencionó a un actor de la FAO como vínculo importante para desarrollar sus acciones y esta persona fue FAO-CR2. Solamente un actor del MEP mencionó un actor de FAO como vínculo importante y a ninguno del MS a excepción del actor CEN4 que era parte del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, en donde ambos formaban parte. Por su parte, solamente actores del CNP y de los CACs mencionaron como vínculos importantes a algún actor de las universidades. Y, en el caso de los actores que actúan en el escenario de los centros educativos, éstos solamente fueron mencionados como vínculos por los actores de los CACs.

4.4 PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA CONFIGURACIÓN DE LA RED

Según los resultados presentados en este capítulo, existe una participación heterogénea de los actores en cuanto a los niveles desde donde participan, las prácticas que realizan y los recursos que aportan. Estos atributos crean interdependencias entre los actores, que no necesariamente responde a una jerarquía gubernamental, así como tampoco a una participación que represente a los diversos sectores que formalmente tienen que ver con la problemática.

El papel activo de actores de la FAO como organismo internacional, ha logrado incidir en el ámbito público por medio del mayor grado de centralidad y poder que ocupan estos actores, como es el caso de FAO-CR7. Otro aspecto a destacar, es la representatividad que tuvo los actores del MAG dentro de la red, teniendo mayor destaque dentro de las instancias gubernamentales, tanto por su centralidad como por su representación en la cantidad de personas involucradas en todos los niveles nacionales. Además, los vínculos formados por las subestructuras de la red, evidencian la existencia de relaciones horizontales entre actores de diferentes niveles e instancias. Estas relaciones representan dinámicas entre actores de la sociedad civil, de la cooperación y del gobierno, que permiten demostrar formas de

gobernanza que no necesariamente están basadas en las jerarquías y formatos establecidos en el sistema institucional.

Por su parte, los actores CACFG2 y CACFD4 pertenecen a organizaciones de la sociedad civil que, al desarrollar dentro de sus prácticas principales la comercialización de alimentos y aportar recursos organizacionales, permitiéndoles tener relación directa con los agricultores, los coloca como parte del grupo de actores con una mayor centralidad dentro de la red. Sin embargo, a pesar de ocupar esa posición, y ser personas comprometidas que participan activamente en la toma de decisiones locales relativas al CAC o en espacios de interlocución como el COSEL-COSAN, no quiere decir que tengan igual oportunidad de incidir en las acciones políticas. Según mencionaron estos actores, ellos sienten que sus esfuerzos no llegan a transformar las esferas de decisión, como lo quisieran.

Por otro lado, los actores de instituciones que podrían tener un protagonismo mayor como es el caso del MEP y del CNP, cuyo quehacer institucional está en consonancia con el tema de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar, se encuentran en menor cantidad, y no forman parte del grupo de actores que mantiene relaciones más cohesionadas dentro de la red. Aunque muchos de estos actores se encuentran convencidos, sobre los beneficios que puede representar el abastecimiento alimentario escolar a partir de la agricultura familiar, mencionan que muchas veces el sistema institucional no es flexible para poder ejecutarlo. Dentro de las dificultades mencionadas por los actores está el recargo de funciones, la inexistencia de una Ley Marco de SAN que dirija procesos articulados interinstitucionalmente, y la falta de políticas institucionales claras acerca de su papel específico en SAN y dentro de éste, en los temas de agricultura familiar y su relación con la alimentación escolar.

Los espacios de interlocución para la articulación interinstitucional permitieron logros importantes, entre ellos el reconocimiento por parte de los actores sobre la necesidad de interrelacionar las acciones, y tener conocimiento de lo que otros actores de otras instancias realizan en relación con la problemática. Sin embargo, en el país ha existido una cultura de trabajo sectorial, que impera y que se encuentra establecido de esa forma en los lineamientos políticos de las instituciones, los cuales tienen orígenes distintos. Esta situación, aunado al hecho de que existe una centralidad institucional (MAG) y de la FAO con poco estímulo para las acciones de la sociedad civil, sugieren la necesidad de espacios concretos para una actuación que permita a estas personas, incidir en políticas que les afecta directamente. Aun así, los participantes consideran que este proceso es, de primera mano, una experiencia positiva hacia ese proceso más articulado.

Los actores que tienen que ver con prácticas relacionadas al consumo, supervisión del recibo de alimentos, compra, almacenamiento o preparación de los alimentos, como es el caso de escolares, cocineras, directores, miembros de la Junta Escolar o Comité de Madres de Familia, fueron mencionados por muy pocos actores como vínculos importantes dentro del proceso. Estos actores se encuentran aislados de las informaciones y recursos que se disponen para actuar sobre la estrategia, además están alejados de las estructuras de articulación conformadas, y tienen poca representatividad en términos de centralidad y poder. Lo cual compromete el principio integrador de la SAN que será descrito en el capítulo siguiente, debido a que la estrategia contempla la actuación de personas que se relacionan más directamente con el tema de agricultura familiar, y menos con temas directamente relacionados con la alimentación escolar, proporciona una visión fragmentada en cuanto a la ejecución de la estrategia analizada, influyendo en la gobernanza de la SAN.

5 EL PRINCIPIO INTEGRADOR E INTEGRAL DEL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL: PILARES Y DIMENSIONES

De acuerdo con las perspectivas de los actores, durante el desarrollo de la estrategia existieron acciones que funcionaron, y otras que no funcionaron. Con el fin de entender dichas acciones en el contexto del principio integrador del enfoque sistémico de la SAN, cada uno de ellos, fue analizado como determinante del pilar (disponibilidad, acceso, consumo o utilización biológica) de la SAN al que influye. Por lo tanto, aquellos aspectos que los actores mencionaron que no funcionaron, fueron considerados como determinantes que limitaron el abordaje de alguno de los pilares de la SAN, según sea el caso. Por su parte, aquellos aspectos que los actores indicaron que sí funcionaron durante la estrategia, fueron considerados como determinantes potenciales de la misma, proporcionando vías para fortalecer el proceso. Por medio de estos resultados, se destaca el proceso de abastecimiento de la alimentación escolar por medio de la agricultura familiar, como uno de los procesos que conforman el sistema alimentario, y que además, influye y se ve influenciado por otros procesos que no actúan separadamente, es decir, están conectados.

Además del principio integrador, en este capítulo, se analiza el principio integral del enfoque sistémico de la SAN. Para eso, cada uno de los determinantes, que limitaron o potencializaron la estrategia, fue analizado a la luz de las dimensiones en las que están inmersos. Las dimensiones contempladas para el análisis, corresponden a la dimensión sociocultural, ambiental, nutricional, política, económica o ética, de acuerdo a la clasificación de dimensiones de la SAN propuesta por Rodríguez et al. (2018). Desde esa perspectiva multidimensional, en este capítulo se destaca la complejidad del principio integral de la SAN, el cual proporciona información acerca de la sostenibilidad del sistema, por medio de los aspectos que fueron atendidos o desatendidos durante el desarrollo de la estrategia y específicamente en el ámbito de los procesos relacionados con la cadena agroalimentaria. Sin dejar de lado que, el principio integral se extiende más allá de los proceso de la cadena agroalimentaria, e incluye las prácticas de formulación de políticas, la gestión estratégica y la cooperación técnica, es decir, al sistema como un todo.

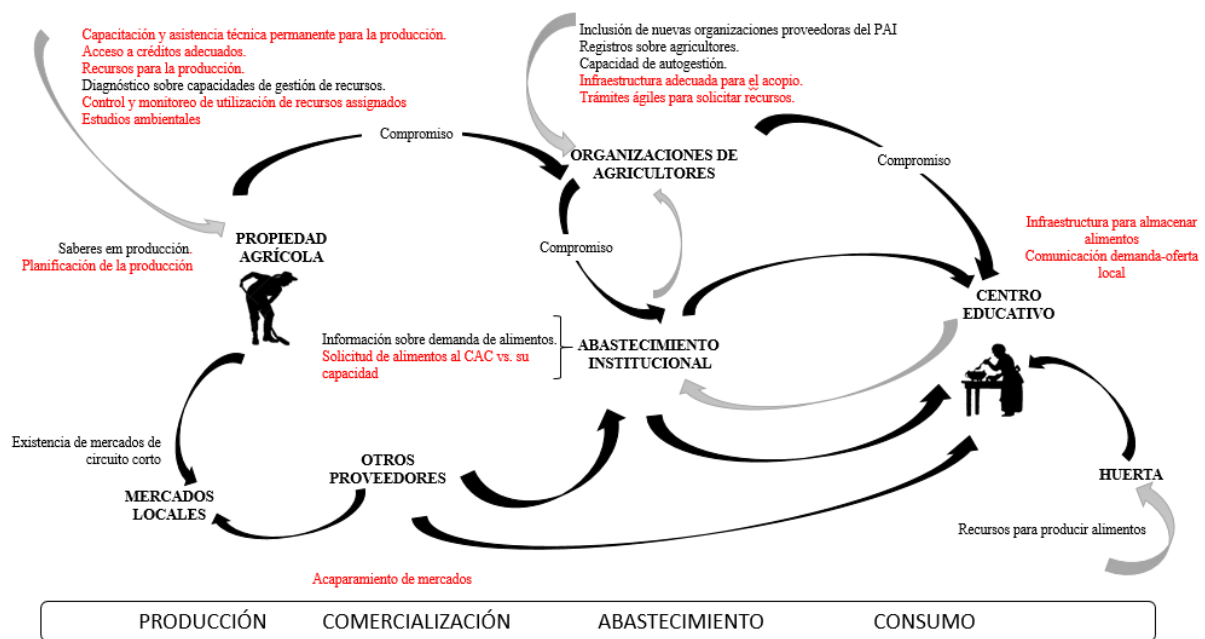
Cabe señalar que el apoyase en un enfoque sistémico para comprender el principio integral e integrador de la SAN, requiere de diferentes perspectivas interdisciplinarias. Sin embargo, con el propósito de comprender el tema del abastecimiento de la alimentación escolar dentro de un contexto más amplio (sistema alimentario del que forma parte), en este caso, el análisis está limitado a la perspectiva de la investigadora. Para eso, se tomó como

base los resultados de 46 entrevistas semiestructuradas y tres grupos de discusión participativos en el nivel nacional y local.

5.1 DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES

Según la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, la disponibilidad de alimentos se refiere a la cantidad y calidad de los alimentos que la población tiene disponibles para su consumo a escala local, regional o nacional (COSTA RICA, 2011). Como fue descrito en el cuadro 1, la disponibilidad se encuentra determinada por diversos aspectos relacionados con los procesos de la cadena alimentaria. En el caso de la estrategia analizada, en la siguiente figura, se representan los determinantes más sobresalientes en el proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. A continuación se muestra en la figura 16 los principales determinantes.

Figura 17 – Potencialidades y limitaciones que determinaron la disponibilidad de los alimentos durante la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar.



Fuente: Elaboración propia (2018).

Flechas negras: Camino del alimento. Flechas grises: otros flujos (dinero, información, etc). Letras rojas son limitaciones, letras negras son potencialidades.

Tanto en Frailes de Desamparados como en Coto Brus, existen agricultores con experiencias y apego a la tierra para sembrar; así como otros casos en donde el saber producir, se asocia a las prácticas tradicionales que han sido transmitidas generacionalmente. De

acuerdo con la estrategia analizada, un aspecto potencial fueron los (1) saberes y experiencias previas de producción de alimentos, que poseían algunas de las familias agricultoras. Este “saber hacer”, les permitió comercializar los alimentos con el CNP o de forma directa en el centro educativo, con mayor facilidad. Este determinante se encuentra relacionado con factores socioculturales, que muchas veces se expresan en prácticas de producción que dan continuidad a ciertas tradiciones (RODRÍGUEZ et al., 2018).

Por otro lado, una de las limitaciones que los actores mencionaron, fue la (2) falta de planificación, organización y estabilidad de la producción⁶⁶, en correspondencia con la demanda necesaria para el cumplimiento de un abastecimiento basado en la producción local. De acuerdo con la institución competente, corresponde a los funcionarios del MAG, apoyar en cuanto a asistencia y asesoría técnica en estos temas. Sin embargo, de acuerdo con los actores existe muy poco personal dedicado a esta labor, y que puedan cumplir eficientemente con la cantidad de fincas que requieren asistencia. Para el caso de la red analizada, los actores MAG15 (Coto Brus) y MAG6 (Frailes), tienen a su cargo jefaturas de extensión que además del trabajo administrativo, deben cumplir con la asistencia técnica en la zona, siendo insuficiente el tiempo y recurso humano destinado para atender esa demanda.

La falta de planificación, organización y estabilidad de la producción, tiene relación con la dimensión nutricional y sociocultural asociada a alimentos de la región, por tratarse de una situación que afecta directamente el consumo y variabilidad de nutrientes disponibles en la dieta, tanto de las familias agricultoras que practican el autoconsumo, como para los estudiantes a quienes se destinan los alimentos frescos. De acuerdo con De la Peña et al. (2018), la agricultura puede hacer una contribución para el mejoramiento de la nutrición, al enfocarse en este tipo de determinantes que se relacionen con el alimento, y que están orientados a cambiar los sistemas alimentarios para asegurar la diversidad y la disponibilidad de alimentos más nutritivos. Según el actor CACFD4 de Frailes, el tema de diversificación productiva, es muy importante para lograr que la estrategia sea efectiva:

Para mí, la diversificación que podría lograr un cafetalero con un proyecto como este es sumamente importante. No podemos seguir dependiendo del café porque no hay un mercado diferente de la zona al que podemos apuntar. Entonces para mí esa diversificación de productos y económica es muy importante. Y también existe una necesidad de coordinación de los productores de la zona para no cultivar lo mismo (actor: CACFD4, 2017).

⁶⁶ Es un determinante del acceso a los alimentos, ver en ese apartado de este capítulo.

A su vez, estas deficiencias en las prácticas de producción, afecta económicamente a las familias agricultoras, por el ingreso que representa la comercialización de alimentos. La falta de planificación, organización y estabilidad en la producción, tiene efectos en la forma en cómo son aprovechados y utilizados los recursos productivos (semillas, el agua, los insumos fertilizantes, reposición del suelo, entre otros), y en el impacto que puedan tener para el ambiente y economías familiares y locales. Por su parte, las condiciones climáticas también influyen en la estabilidad de la producción, y los recursos con los que cuentan las familias agricultoras para enfrentarlo.

De acuerdo con la estrategia analizada, existe una deficiente (3) capacitación y asistencia técnica permanente en producción más sostenible, dirigida a las familias agricultoras. Aunque se desarrollaron diversas acciones a favor de este aspecto, aún hace falta contemplarlo en los compromisos institucionales, en aras de que se realice de forma permanente.

En el caso de Frailes, para el año 2013 la FAO, el CAC de Frailes y la Agencia de Servicios Agropecuarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) de Frailes, realizaron una coordinación para que la Universidad Nacional (UNA) capacitara a 46 agricultores/as del distrito y sus alrededores. Los temas fueron abordados en cuatro talleres sobre aspectos relacionados con el manejo del sistema productivo: Buenas Prácticas Agrícolas; Trazabilidad y Manejo Integrado de Plagas; Sistemas Eficientes y Efectivos de Producción Agrícola; y Gestión Administrativa y Organizacional (CACD, 2016; FAO/BRASIL, 2015A). El objetivo de este proceso fue desarrollar capacidades para la incorporación del sector productivo local en la alimentación preescolar y escolar local (FAO/MEP/BRASIL, 2018).

A pesar de dichas capacitaciones, la falta de seguimiento dificultó que los agricultores cumplieran con el objetivo esperado en relación con la diversificación, organización de la producción y venta de alimentos al CAC. En el caso del CAC de Frailes, este pasó a vender de seis centros educativos en el 2015, a solamente cuatro (dos CEN CINAI, una Escuela y un Colegio) en el 2016 (CACD, 2016), y tan solo dos en el año 2017. Una de las razones, fue por los problemas de producción que tuvieron las familias agricultoras que habían sido capacitadas y tomadas en cuenta, para el abastecimiento de los centros educativos. De los 46 agricultores y agricultoras capacitados inicialmente, solamente dos familias continuaron como proveedoras del CAC, y en el caso de esas que lograron continuar, se debió principalmente a sus capacidades y experiencias previas en el tema productivo y de comercialización. Como lo indica una de las agricultoras:

Nosotros pudimos porque con varios productos que tenemos nos vamos manteniendo, pero mis hermanos no. Uno de mis hermanos se capacitó con nosotros también cuando fue la capacitación de la FAO, ahí aprendimos tanto con un profesor de la UNA y nos inyectó tanto deseo...Hicimos un grupo tan bonito, pero fue lo mismo, mi hermano no puede porque no tiene como hacerlo. Yo pienso que esas capacitaciones son muy buenas pero deberían de dejarlo a uno como listo, porque con nosotros mucha gente de la zona fue a hacer ese curso, pero los que continuamos somos muy pocos, porque éramos los que teníamos más experiencia de cómo continuar produciendo (ProdF2, 2017).

En el caso de Coto Brus, se desarrolló una metodología del escalamiento para la producción hortícola familiar en ambiente protegido, el cual fue implementado por la FAO en la Región Brunca a finales del año 2013. El proyecto inició estableciendo una articulación de iniciativas, que sumaban acciones para favorecer modelos de producción en la zona. Este consistía en fortalecer a los agricultores por medio de la creación de ambientes protegidos para la producción de hortalizas. La intención del proyecto era que los pequeños productores produjeran sus propios alimentos, para comercializarlos frescos en las ferias del agricultor y en otros mercados locales, sin necesidad de intermediarios (SANCHEZ; MURILLO; AYTEKIN, 2015).

El público beneficiario del modelo de Casas Sombra, fueron principalmente los agricultores asociados a los Centros Agrícolas Cantonales, entre ellos el de Coto Brus. De acuerdo con un consultor de la FAO:

Desde el punto de vista de la seguridad alimentaria, empezamos a contribuir con el principio de disponibilidad de alimentos, pero como vimos que estábamos promoviendo un sistema no solo para autoconsumo, sino que para la venta de excedentes de los agricultores familiares en extrema pobreza, también vimos que estábamos contribuyendo con el acceso y en forma indirecta con el consumo. Indirecta porque nunca promovimos el consumo de forma sostenida, pero si llevamos productos diferentes en la zona, que antes no se habían producido. (Actor: FAO-CR3, 2017).

De acuerdo con el actor FAO-CR3, el proyecto Casa Sombra fue una medida de solución, que incluyó como beneficiarios a 20 productores asociados al CAC de Coto Brus, quienes se dedicaban principalmente al cultivo del café. El modelo de ambiente protegido Casas Sombra, no fue desarrollado en el caso de Frailes, el mismo se presentó a los productores de Coto Brus como una opción para fortalecer la producción de hortalizas, y así obtener ingreso a partir de la comercialización de estos otros productos.

Al inicio, la FAO estableció mecanismos para que las familias agricultoras fueran contempladas, en el programa de protección social “Ideas Productivas” del Instituto Mixto de

Ayuda Social (IMAS). Esto se logró al promover la creación de planes de negocios socio-productivos para cada productor o familia participante, haciendo posible la canalización de recursos para la construcción del ambiente protegido Casa Sombra, desde el IMAS. Una vez establecidos los mecanismos, el proyecto Casa Sombra pasó a ser ejecutado por el INDER, y financiado con sus propios recursos, funcionando como mecanismo de apoyo para la producción de la agricultura familiar.

Durante el proceso de implementación de este modelo de ambientes protegidos, ocurrieron algunos conflictos interinstitucionales, sobre todo por la metodología de implementación y seguimiento. En el caso de los agricultores que participaron del proyecto Casa Sombra, existen algunos actores que se manifiestan a favor y otros en contra, como se indica a continuación:

Cuando yo me meto en hortaliza, tengo en mente que se debe sembrar todas las semanas, porque tengo que vender. Es un cultivo que es toda la semana. Entonces, no hay mucha gente que tenga esa cultura y mucho menos la técnica. Es un proceso que se tiene que llevar con mucho cuidado, porque por ejemplo, ¿Qué pasa con el IMAS? El IMAS financia muchos millones por año en ideas productivas. Y me atrevo a decir que el 80% de esas ideas productivas no aguantan más de tres años. ¿Por qué? Porque yo siembro hortalizas en una tierra que antes era de café. Preparo la tierra. Y a la tercera vez, hay un brote de plagas brutal, que como yo no era un productor de ese cultivo, yo no entendía cuanta era la plaga que me iba a llegar. La mayor parte de la gente, cuando vio la gran cantidad de plagas que eran, dejó el cultivo de la casa sombra botado (Actor: Cciv1, 2017).

Con este sistema ya tengo tres años, antes sembraba rábanos, pero sembrar hortalizas yo lo veía muy largo. Cuando trajeron las Casa Sombra, yo un día se lo dije a FAO-CR4 (actor): “Vea, yo a usted no lo conozco, pero usted es profesional en esto, yo lo respeto a usted hasta aquí y usted me respeta a mi hasta aquí”. El secreto de cualquier cultivo es el suelo. Vamos a hacer una alianza, vamos a agarrar ciencia con experiencia, tecnología con las ideas. En esto nadie tiene la pomada canaria. Usted agarre las cosas buenas de la tecnología porque la tecnología tiene cosas buenas y malas. Yo me adapté a la casa sombra, hay cosas como principio muy básicos, yo le decía a Felipe Arguedas, Casa sombra está muy satanizado. Una casa sombra para que sea buena o cualquier proyecto, el productor tiene que ser bueno, porque si usted le da la casa sombra a alguien que no sabe producir, no le saca nada. De Casa sombra me gustan tres cosas, el asunto del calentamiento global te baja la temperatura como tres grados, se adapta muy bien a los productores, es un sistema que tiene impacto ambiental porque los materiales son muy sencillos. Tiene impacto social y económico. Social porque usted tiene que verlo primero como agricultura familiar para comer en la casa y lo segundo para vender. El proveedor que le diga al productor que ponga Casa sombra, debe decirle que tiene que cuidar el suelo y controlar las plagas (actor: CACFG4, 2917).

Por otro lado, la (4) dificultad de acceso a créditos adecuados para las características de producción de pequeña escala, es una limitación para la disponibilidad de alimentos locales. Aunque una de las potencialidades de la experiencia, fue la existencia del programa Ideas Productivas del IMAS, al proporcionar (5) recursos para la producción a agricultores, el

mismo es restringido para productores en pobreza o pobreza extrema, que no siempre tienen dentro de sus objetivos participar del mercado institucional. El programa Ideas Productivas fue parte de la experiencia en Coto Brus para beneficiar a algunos agricultores de la zona.

El tema de acceso a crédito y recursos para la producción, tienen que ver con la dimensión económica asociada a los recursos económicos necesarios, para mantener una oferta de alimentos adecuada, tanto para el ingreso de las familias agricultoras como para el proceso de comercialización y abastecimiento. A la vez, está relacionado con la dimensión política, al tener que ver con las estrategias que permiten la mediación para alcanzar la SAN (RODRIGUEZ et al. 2018).

La participación de actores del actor IMAS2 en el COSEL- COSAN, facilitó la gestión para dar beneficio por medio de Ideas Productivas, a familias agricultoras que no habían sido dotadas de recursos anteriormente, y que irían a participar del abastecimiento. El IMAS además, cuenta con un (6) sistema diagnóstico para identificar las capacidades de gestión de recursos financieros en la propiedad agrícola, que se realiza antes de asignar el recurso. Sin embargo, se hacen necesarios (7) mecanismo de monitoreo y control sobre la utilización de los recursos y del proceso de implementación, pues funcionarios de la institución reconocen que de la totalidad de los proyectos financiados, una considerable proporción no permanecen. Como lo indica IMAS2:

Entonces digámosle que de lo que nosotros financiamos, un 50% de eso nos falla a los 5 años. A los 5 años, más o menos, nos está fallando; que, si no le damos otro empujón o no lo capacitamos un poquito más, se muere la vida productiva. Pero digámosle que exitosamente, digamos, es un 50. Pero lo más difícil es el proceso de empoderamiento que le tenemos que dar a esas familias (IMAS2).

Aunque hubo un mayor apoyo para la producción en el caso de Coto Brus, tanto en esta localidad como en Frailes, las familias agricultoras mencionaron la necesidad de contar con procesos de capacitación y asesoría técnica permanente, por parte del MAG. En el caso de las dos localidades, los extensionistas de dicha institución mencionaron la falta de recurso humano en las agencias regionales y locales para atender esa demanda. Como argumenta uno de los actores de la Coopesabalito:

Hay mucha gente acá, productores que los han capacitado por diversas instituciones como el INA y la FAO que también estuvo un tiempo apoyando. También por medio del MAG les han dado capacitaciones a los productores. Sí se les ha podido ayudar, pero no con la proyección que en un principio se planteó y que si depende de muchos detalles (actor: Coopesab1, 2017).

De acuerdo con Ureña (2000), en el país esta necesidad, es atendida generalmente por asistencia técnica privada cofinanciada, y por el servicio de asistencia técnica que dan las casas comerciales expendedoras de insumos agropecuarios (abonos, semillas, pesticidas, otros). Según Hernández et al. (2015), estos podrían tener otros fines para la producción asociados a la modernidad y la transformación de la agricultura, los autores apuntan que además podría estar vinculados con proyectos económicos poco congruentes con los valores humanos, la soberanía alimentaria en cuanto al acceso de semillas, agua y recursos productivos que permitan la sostenibilidad de los sistemas alimentarios.

De acuerdo con los resultados, en aquellos casos en los cuales, los agricultores sintieron un (8) reconocimiento y respeto por sus saberes y prácticas productivas, les motivó a conocer formas nuevas de producción y de participación del abastecimiento alimentario hacia los centros educativos. El caso más representativo del conjunto de actores de la red, fue lo que sucedió con CACFG4, quien a diferencia de otros agricultores, tuvo mayor grado de cercanía en la red. Según CACFG4 “Yo le dije a FAO-CR4 (consultor que brindó asesoría técnica), usted me respeta lo que yo sé y yo le respeto lo que usted viene a enseñar, y así los dos aprendemos”.

El reconocimiento de los saberes empíricos durante la asesoría técnica, también responde a la dimensión ética, al ser respetados y valorados los conocimientos y prácticas que realizan las personas. Además, tiene que ver con la dimensión social y cultural, al reconocer e incluir en las acciones, las formas de vida que privilegian el mantenimiento de ciertas tradiciones. Si bien es cierto, la valorización que los costarricenses tienen por la vida del campo puede ser frágil en un contexto cada vez más urbanizado, existe una identidad compartida en donde la vida del campo existe o existió en el centro de las familias. Esto sucede principalmente por tratarse de un país con una trayectoria histórica tradicionalmente agrícola, en donde las distancias entre el rural y urbano son cercanas.

Un determinante potencial de la experiencia, aunque aún es preciso fortalecer, fue la existencia de (9) asesoría técnica en producción orgánica que brindan dos de las diez agencias del MAG en la Región Brunca. Según MAG12 (Director Regional del MAG), estas acciones representan un cambio revolucionario dentro de los extensionistas, quienes realizan la asesoría por iniciativa propia, y aunque existe una directriz institucional, se brinda poco apoyo por parte de la institución, incluso como parte de la red analizada no hubo actores que desarrollaran estas acciones. Por otro lado, como parte de la red analizada quienes aportaron estos recursos, fueron los actores UCR-ENU1 y UNED1 por medio de un proyecto de

extensión de la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica⁶⁷. Estos actores proporcionaron un curso de capacitación para los miembros del CAC de Coto Brus, en este se incluyó un aprendizaje práctico sobre agricultura orgánica, complementado con temas sobre alimentación y nutrición, avanzando en aspectos relacionados con una dimensión ambiental y nutricional.

Dentro de las prácticas de los actores de la red, no se consideraron (6) estudios ambientales para asegurar la calidad de los alimentos⁶⁸. Estos se refieren a estudios de suelo, agua de riego, o plagas (riesgos tradicionales)⁶⁹, así como de control de insumos orgánicos y químicos (riesgos modernos)⁷⁰ para la producción. Este determinante está relacionado a la dimensión política, ambiental y nutricional, por la necesidad de dirigir acciones que prioricen los temas del impacto de los sistemas productivos, en los recursos naturales y en el ambiente, así como su relación con la calidad higiénica (de seguridad) y calidad nutricional de los alimentos (PRINGENT; HÉRAULT, 2005) que tienen consecuencias en la salud humana. Como argumenta uno de los actores:

Yo no quiero trabajar con químicos porque no es la mentalidad que yo llevo. Costa Rica está en el programa de Carbono Neutral para el año 2025, esta finca tiene que ser bandera azul, apoyada por el gobierno. Conozco muchos ingenieros que han venido, porque dicen que somos la finca modelo (de la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles), pero yo no veo así como la ayuda, porque se ocupa la ayuda para hacerlo (actor: ProdF3, 2017).

Una de las potencialidades de la estrategia, fue la (10) inclusión de nuevas organizaciones de agricultores como proveedores del PAI, atendiendo a las disposiciones de la Ley N° 8700⁷⁰. Esto permitió el acceso al mercado institucional en lugares en donde no se había contemplado antes, como el caso del CAC de Coto Brus. Aunque se requiere de mejoras sustanciales para fortalecer el proceso, la estrategia permitió ampliar las oportunidades de acceso a mercados para algunos agricultores, siendo complemento de los mercados locales de

⁶⁷ ED-3234 “Fortalecimiento de capacidades de la agricultura familiar para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional en el Cantón de Coto Brus, Región Brunca, Costa Rica”

⁶⁸ Este también es un determinante del pilar de utilización biológica de los alimentos.

⁶⁹ Buchler, Smith y Lawrence (2010) identifican los riesgos tradicionales como aquellos que tienen que ver con la contaminación y deterioro alimentario, las fechas de caducidad o condiciones sanitarias inadecuadas; una forma de riesgo alimentario que siempre existió. Por otro lado, los riesgos modernos están representados por la regulación y aditivos alimentarios como hormonas, conservantes químicos y artificiales; éstos provocan nuevas preocupaciones que no existían en escala tan substancial en los siglos anteriores y son cada vez más difíciles para calcular, prevenir o evitar

⁷⁰ “El Consejo Nacional de Producción debe fungir, con carácter de prioridad, como facilitador en el acceso al mercado institucional a los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícola de Costa Rica” (COSTA RICA/CNP, 2008).

circuito corto⁷¹ (venta de casa en casa, Feria o venta a comercios locales) que existen en las comunidades.

Según Schneider (2016), los mercados institucionales son el resultado de una construcción social y política, que tiene que ver con fondos públicos (SCHNEIDER, 2016). Estos, se colocan como oportunidades, en la medida en que éstos amplíen los horizontes de posibilidades de venta de los alimentos que producen los agricultores (GAZOLLA, 2017). La generación de capacidades y establecimiento de oportunidades, es un desafío que debe ser contemplado como parte del PAI.

Como determinante potencial, también se identificó el (11) compromiso de los actores durante el proceso de comercialización de los alimentos. Este se vio reflejado desde los y las agricultoras, que establecieron una relación comercial con los encargados de los CACs y las cooperativas. A la vez, los actores que representaron estas organizaciones, mostraron su compromiso con el CNP (en el caso de Coto Brus), para el abastecimiento por medio del PAI o directamente con los centros educativos (el caso de Frailes).

Además, aspectos políticos y económicos, la participación de los agricultores y de las organizaciones de agricultores en la estrategia, tuvo motivaciones por aspectos socioculturales y éticos. Inclusive en el caso de Coto Brus, en donde el mercado institucional no fue muy prometedor en términos de rentabilidad económica para los agricultores, estos se mantuvieron como proveedores por el compromiso asumido y porque tenían expectativas de mejores ganancias futuras. Estas lógicas de participación, en parte pueden ser explicadas a partir de la sociología económica⁷², en la que se sitúa la discusión sobre la “construcción social de los mercados” (GRAVINA, 2004; PÉREZ-CASSARINO; FERREIRA, 2016). En esta se destaca el papel clave de las relaciones de los actores a partir de redes sociales, como un componente esencial para el funcionamiento de los mercados (WILKINSON, 2008; RADOMSKY, 2006).

El establecimiento de una agencia del CNP en Coto Brus, permitió relaciones más próximas entre actores de la sociedad civil y gubernamentales, durante el proceso de abastecimiento. Por su parte, en Frailes se establecieron compromisos entre el CAC y los agricultores, es decir, entre vecinos. Como lo indica Matte et al. (2016), estas relaciones entre los actores sociales, tiene como base “el lugar” en el que ocurre una aproximación de prácticas de producción y consumo.

⁷¹ Una de las características más importantes de un circuito corto o cadena corta es el hecho de que un producto llega a las manos del consumidor con informaciones que le permiten saber dónde fue producido el (lugar), por quien (productor) y de qué forma (sistema de producción) (MARSDEN et al., 2000).

⁷² La sociología económica es identificada con los trabajos de Mark Granovetter a partir de los años 70 en su tesis de doctorado, *Getting a Job* (1974), estableció las ambiciones del enfoque así como su metodología: el estudio de las dinámicas de los mercados vistos como extrapolaciones de redes sociales.

Al existir contactos personales entre los actores de las diferentes entidades, se facilitó el proceso de comercialización. Sin embargo, el compromiso de los actores también estuvo determinado por aspectos éticos, que sobrepasa las relaciones sociales y el proceso de transacción económica propias del mercado. Estos se refieren a una racionalidad para actuar de acuerdo a ciertos principios, orientados por el reconocimiento del papel que cumplen como proveedores de alimentos para la población infantil de sus comunidades. Como lo indica uno de los actores del CAC:

Lo importante es llevar los productos frescos de buena calidad y que no tienen un alto contenido de químicos, ya que los productores también somos padres de familia. Lo que queremos es el bienestar de los jóvenes que consumen los productos, que tengan una mejor calidad de vida (actor: CACFG1, 2017).

Por otro lado, dentro de las potencialidades de la estrategia, el CNP tiene la capacidad de mantener un registro de (12) información sobre la demanda de alimentos que realizan las Juntas. Esta situación tiene que ver con la dimensión nutricional al tener conocimiento del tipo de alimentos que son comprados para cumplir con los menús estudiantiles establecidos. A la vez, tiene que ver con la dimensión política, porque representa un proceso de control de los recursos públicos que se destinan a las Juntas, e identificar los tipos de alimentos que estas solicitan y la inversión que realizan durante el pago del pedido. Como se describirá en el pilar de acceso a los alimentos, este determinante tiene importantes implicaciones para el control y monitoreo de los recursos de FODESAF y del MEP que se gira a dichas instancias. El control y monitoreo de recursos, es una de las deficiencias que Cárdenas (2011) había identificado durante lo que llamó, la fase de estancamiento del PANEA, como se mencionó en el capítulo 3, el autor califica así, al periodo que comenzó a partir del año 2000.

A pesar de existir información de la demanda, una de las limitaciones es el no contar con un (13) sistema nacional de información sobre la oferta de alimentos. Esta se asocia a la dimensión nutricional y cultural, al no existir información que pueda ser utilizada como insumo en la elaboración de menús estudiantiles sostenibles. Además, tiene que ver con la dimensión ambiental, que implica el equilibrio de los sistemas de producción acordes con las necesidades de consumo.

La información sobre la oferta de alimentos, también responde a una dimensión política, relacionada con las capacidades institucionales en el establecimiento de mecanismos de registro y actualización sobre información agrícola en el país. De acuerdo con los actores gubernamentales, este problema se complica porque la mayoría de agricultores del país no

pertenecen a organizaciones. Según el Censo Nacional Agropecuario (2014), del total de productores costarricenses (80 987), solamente un 29,1% pertenece a alguna organización (17,2% cooperativa, 9,3% asociación o cámara y 3,2% a un sindicato), situación que dificulta el poder mantener registros actualizados. De acuerdo con el caso brasileiro, algunos autores han considerado la falta de registros actualizados, como uno de los principales obstáculos para operacionalizar el proceso de abastecimiento (FERNANDES; SCHNEIDER; TRICHES, 2016).

Un aspecto favorable sobre la información de la oferta de alimentos, es el que los CACs cuenten con (14) registros sobre las características de producción y de los agricultores asociados. Sin embargo, esto no es suficiente para solventar la falta de registro a nivel nacional. Según Fernandes et al. (2016), las dificultades en la obtención de este tipo de datos oficiales nacionales, es uno de los problemas mayores que imposibilita el realizar conexiones entre la producción y el consumo de alimentos.

Otra potencialidad de la estrategia, fue la capacidad de (15) autogestión en la organización que actores como CACFD4 y CACFG2 (presidentes de los CAC) lograron liderar. Esta situación permitió que sus organizaciones se convirtieran en proveedores directos de los centros educativos (en el caso de Frailes) o del PAI (en el caso de Coto Brus). Pese a las dificultades relacionadas con la producción de alimentos que ya fueron mencionadas, CACFG2 y CACFD4 asumieron su papel de proveedores, haciendo uso de sus capacidades organizacionales, para convocar e instaurar el proceso que implicaba el acopio, la comercialización y entrega de los alimentos en los centros educativos. De este modo, las prácticas de dichos actores estuvieron asociadas a una dimensión sociocultural y política de la SAN, al tener que ver con la gobernanza vista desde el papel que cumple el principio de participación de los actores.

Un determinante que favoreció la disponibilidad de alimentos en el nivel local, fue la (17) existencia de mercados locales de circuito corto⁷³, en donde los agricultores comercializaban los alimentos. Las familias que contaban con estas oportunidades alternativas de mercado, lograron mantenerse como proveedoras para el abastecimiento institucional con mayor facilidad. De acuerdo con los actores, su participación en mercados como la Feria Cotobrusenseña (en Coto Brus) promovida con apoyo del COSEL-COSAN, y la venta de casa en casa o en locales comerciales de sus comunidades (en Frailes y en Coto Brus), les proporciona

⁷³ circuitos cortos de comercialización, es decir, en donde se da una venta directa entre el productor y el consumidor, o bien vía un único intermediario (NIEDERLE; ALMEIA; MACHADO, 2013).

una entrada económica y disminuye la incertidumbre ante el hecho de tener que depender de un único mercado (mercado institucional).

Sin embargo, a pesar de la ventaja que representa la existencia de mercados locales, las familias agricultoras mencionaron que, tanto en esos mercados como en el Programa de Abastecimiento Institucional, existe un (16) acaparamiento de mercados por parte de sectores dominantes⁷⁴. En ese sentido, Triches; Bacarin (2016 p. 91) indican que el caso de las compras públicas a la agricultura familiar, merece reflexión en lo concerniente al margen que existe a actitudes oportunistas, de empresas no vinculadas a los agricultores familiares, y el permiso que tienen estos para participar, obteniendo ventajas en la comercialización.

Esta situación está relacionada con la dimensión política, para el caso del compromiso gubernamental por hacer efectiva la Ley N° 8700⁷⁵. A su vez, tiene relación con la dimensión económica y ética en la que se encuentra sustentado el compromiso gubernamental, y su relación con la soberanía alimentaria ejercida por el Estado, para decidir sobre el apoyo a las familias agricultoras con este tipo de mercados que han sido definidos para ellos.

Otro de los determinantes que limitaron la disponibilidad de alimentos en términos económicos y políticos, fue la falta de (17) condiciones de infraestructura adecuada para el acopio de alimentos en las organizaciones de agricultores proveedoras, este es el caso CAC de Frailes. Si bien es cierto, se iniciaron los procesos de solicitud al INDER para obtener financiamiento que le permitiera construir instalaciones apropiadas, los (18) procesos burocráticos fueron ineficientes y al momento de esta investigación, ya habían transcurrido dos años de no obtener respuesta. Como lo indicó uno de los actores del CAC de Frailes:

Hemos hecho muchas acciones administrativas para tratar de conseguir el centro de acopio, en lo que más hemos ido trabajando es para lograr eso. Han durado muchísimo, por la burocracia y todo el entramamiento que hay a nivel del gobierno en el país. Nosotros somos miembros también del Comité directivo de INDER, y desde ahí hemos luchado mucho y hablado mucho sobre eso porque a nivel regional, llega a poner muchas trabas. Por ejemplo, con el control de permisos de la municipalidad (actor: CACFG4, 2017).

Dicha limitación también tiene que ver con la dimensión nutricional, porque las condiciones de infraestructura para el acopio de los alimentos, comprometen la composición, calidad y características organolépticas de los alimentos. A la vez, se relaciona con la dimensión ambiental, porque un adecuado proceso de acopio puede evitar focos de

⁷⁴ Éstos se refieren a sectores que realizan actividades de producción, distribución y venta de alimentos en grandes escalas, perteneciendo a circuitos largos de comercialización

⁷⁵ Ley Orgánica del CNP y su artículo 9 en relación con la prioridad a micro, pequeños y medianos productores como proveedores del PAI.

contaminación por y de los alimentos, al proveer un adecuado espacio que evite la descomposición del alimento.

Como limitación de la estrategia, también se consideró inadecuada la (19) solicitud de alimentos que realizó el CNP al CAC de Coto Brus para abastecer a los centros educativos, ya que esta no respondía con la capacidad de comercialización de dicha organización. En este caso el CAC se vio obligado a comprar abarrotes u otros alimentos que tenían que comprarse en otros cantones de la Región. Dicha solicitud respondía a las facilidades logísticas que representaba para el centro educativo y para el CNP, el contar con un único proveedor para suplir la totalidad de alimentos pedidos. Esta situación se relaciona con la dimensión política, siendo requerida una mejor planificación intersectorial durante la gobernanza, para la concertación local de acciones que beneficie a productores y consumidores durante el abastecimiento. También tiene que ver con la dimensión ética y social, en dicha planificación la medida contempla un proceso diferenciado para abrir oportunidades para la agricultura familiar.

Otra de las limitaciones tuvo que ver, fue las deficientes (20) capacidades de infraestructura adecuada para el almacenamiento de alimentos en algunos comedores escolares. Además de los controles adecuados para asegurar la calidad de los alimentos en todo el camino que recorren los alimentos, el almacenamiento representa uno de los puntos críticos que compromete la calidad de los mismos. Como lo indica Kunkel y Teo (2016, p. 226), muchas veces las cocinas escolares presentan equipos e infraestructura de porte doméstico, limitando la composición del menú y comprometiendo la inocuidad y calidad sensorial de los alimentos. Esta situación tiene que ver con las dimensiones política, ética y económica, que se relacionan con la utilización adecuada y cantidad de recursos destinados por FODESAF y administrada por las Juntas para la compra y mantenimiento de equipo necesario, asociado a los compromisos del gobierno en conjunto con la ciudadanía por asegurar el derecho humano a una alimentación adecuada.

Como limitación de la estrategia, también hubo falta de (21) mecanismos de comunicación entre la demanda de la alimentación escolar con la oferta local. Como se analizó en el capítulo anterior, la red de actores no estableció una conexión directa entre los actores que realizaban las acciones de agricultura familiar, con quienes se encontraban más relacionados a las acciones sobre alimentación escolar. Un ejemplo de esto, fue que las personas que realizaron modificaciones al menú estudiantil durante el año 2017, no formaron parte de esta red de actores. El menú estudiantil podría representar un mecanismo mediador entre diferentes sectores que tienen la relación más próxima con la producción, y el consumo

de alimentos en el sistema alimentario. Además, tiene el potencial de rescatar aspectos socioculturales relativos al consumo de alimentos, adaptado a las características locales y desde el punto de vista económico puede contribuir con la planificación de la producción de alimentos, y establecer proyecciones sobre el ingreso y gasto que puede representar para las partes.

Diversos estudios (SOARES et al., 2015; TRICHES et al., 2018) desarrollados en el contexto brasileiro, han demostrado la necesidad de desarrollar menús estudiantiles estableciendo una relación con la producción agrícola, para tener un mejor alcance de resultados hacia un sistema alimentario más saludable y sostenible. La propuesta de renovación de la ciencia de la nutrición, puede ser clave en este proceso, al articular dimensiones éticas, sociales, culturales y ambientales en el proceso de elaboración del menú; sin embargo, también tiene que ver con aspectos políticos que promuevan ese establecimiento de acciones, desde una perspectiva intersectorial y participativa.

El Programa de Huertas Escolares, pertenece al Departamento de Alimentación y Nutrición de la Dirección de Programas de Equidad del MEP⁷⁶. El mismo, ha funcionado tradicionalmente como un programa para destinar (22) recursos para la producción de alimentos por medio de la huerta, los cuales son utilizados para las preparaciones en el comedor estudiantil. Según la coordinadora nacional del programa, este a partir del 2013 avanzó en un sistema de control de asignación de recursos. Sin embargo, el MEP tenía problemas por falta de recurso humano para el control y monitoreo del programa. Por lo tanto, la articulación interinstitucional por medio de su participación en el Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, le permitió establecer acciones conjuntas con funcionarios del MAG y por medio de ellos llevar asesoría técnica sobre el manejo de huertas, hacia los centros educativos. Como lo indica la coordinadora nacional del Programa de Huertas:

A nivel MEP no hay nadie en direcciones regionales, pero en las direcciones está la gente del Ministerio de Agricultura, con quienes hemos fortalecido una alianza. Eso es un logro que hemos tenido con el curso de la FAO, porque en ese proyecto ya hemos conocido a la gente de agricultura que está en la zona, entonces usted ya conoce, ya hemos trabajado juntos, hemos hablado, ya hemos ido a las zonas, entonces ya hay mucha gente que está haciendo alianzas en el nivel local (actor: MEP4, 2017).

En el caso de Coto Brus, una de las huertas llegó a tener una producción considerable que les permitió, además de abastecer al comedor estudiantil, realizar un intercambio de alimentos con el CAC para favorecer el abastecimiento en otros comedores estudiantiles. En

⁷⁶ Instancia en la que también se encuentra el PANEA

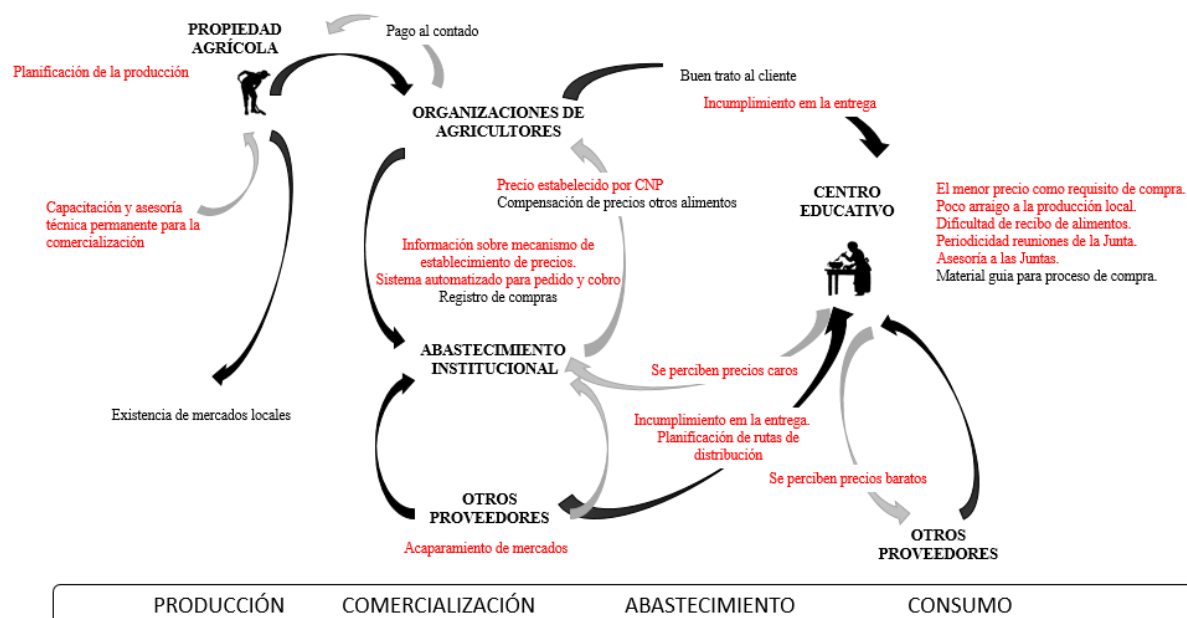
el caso de Frailes, los alimentos producidos en la huerta se utilizan en el comedor escolar y para los dos casos, cuando hay excedentes se distribuyen en las familias de los estudiantes.

5.2 ACCESO A LOS ALIMENTOS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES

De acuerdo con la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, el acceso a los alimentos se refiere a “La capacidad de la población para adquirir los alimentos (comprar o producir) suficientes y variados para cubrir sus necesidades nutricionales, depende del precio, la disponibilidad, el poder adquisitivo, y el autoconsumo de alimentos”. Debido a las interrelaciones entre los pilares, algunos determinantes de la disponibilidad son también determinantes, y serán analizados desde la perspectiva del acceso a los alimentos.

En la siguiente figura; se indica un resumen de las principales potencialidades y limitaciones; referentes al acceso de los alimentos que formaron parte de la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar analizada.

Figura 18 – Potencialidades y limitaciones que determinaron el acceso de los alimentos durante la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar



Fuente: Elaboración propia (2018).

Flechas negras: Camino del alimento. Flechas grises: otros flujos (dinero, información, etc). Letras rojas son limitaciones, letras negras son potencialidades.

Un aspecto potencial mencionado por los actores durante la estrategia, fue el hecho de que algunos productores ya tenían experiencias previas para la comercialización de alimentos.

Esto ayudó a que las familias agricultoras se integraran más rápidamente a la dinámica comercial con el CAC. Sin embargo, la debilidad de asistencia técnica permanente fue una limitación que para el caso de otras personas sin experiencia, dificultó las oportunidades de participación en el proceso del abastecimiento a los centros educativos. Esta situación se enmarca en una dimensión económica, relacionada con las habilidades para la práctica de la comercialización del alimento.

Por su parte, la falta de (1) planificación, organización y estabilidad de la producción de los alimentos según la demanda, fue un determinante que además de afectar la disponibilidad de alimentos, también dificulta el acceso económico para las familias agricultoras. Un adecuado manejo y atención de dichos procesos permite el ingreso familiar, tanto desde el punto de vista del consumo como monetario. En el caso del autoconsumo o en especie, representa el valor de los alimentos y otros productos producidos y consumidos directamente por los miembros de las familias. Como ingresos monetarios, que reflejan el valor del ingreso en dinero, obtenido por la venta de los alimentos y la fuerza de trabajo (TRUJILLO; FLORES, 2016, p. 111).

A pesar de la existencia de (2) mercados, en los que los y las agricultoras pueden comercializar sus alimentos en el nivel local, existe una situación a nivel nacional que tiene que ver con la expansión, crecimiento y concentración empresarial. Como se dijo para el caso de la disponibilidad, existe un problema de (3) acaparamiento de mercados por sectores dominantes. Desde la dimensión económica, esto ha limitado los canales de comercialización y estabilidad en la venta de alimentos locales producidos por familias agricultoras, comprometiendo la capacidad de acceso económico a otros alimentos que puedan adquirir con dichos ingresos. Por su parte, desde una dimensión social, cultural y ética, el oportunismo de negociantes que acaparan los mercados, dificulta el acceso físico a alimentos provenientes de la agricultura familiar, y las representaciones que tienen dichos alimentos en el contexto comunitario, relacionado también con la justicia social.

La situación ha tenido una atención desde la esfera económica, en donde la cultura de producirse, distribuirse y consumirse aquello que es considerado como más rentable, responde a esa lógica comercial y a los intereses económicos de grandes empresas (ESTEVE, 2017). La situación no es tan diferente para el resto de países de América Latina; sin embargo, el crecimiento acelerado de este tipo de empresas en el territorio costarricense, ha dejado en evidencia los problemas sobre el acceso a alimentos producidos por las familias agricultoras.

Una potencialidad de la estrategia, fue la (4) asesoría técnica para la comercialización y mercadeo de alimentos, realizada por algunos actores del sector académico que formaron

parte de la red (de Universidades estatales: UNED, TEC y UCR), hacia los y las agricultoras que formaron parte de los proyectos piloto. Este aspecto tiene repercusiones en la dimensión económica, al proveer de capacidades que buscan mejorar la comercialización y el ingreso. Sin embargo, al igual que los procesos de capacitación y asesoría técnica para la producción, es necesario que sean permanentes, requiriéndose de la atención desde la dimensión política al tipo de programas y acciones en este ámbito.

Durante la comercialización de alimentos entre los agricultores y los Centros Agrícolas Cantonales, una potencialidad de la estrategia fue el hecho de que ambos CACs (Frailes y Coto Brus) realizaron (5) el pago al contado para los agricultores. Además, en el caso de Frailes, se vio favorecido por un buen precio de los alimentos que aseguró el ingreso económico oportuno para las familias agricultoras. A pesar de que ambos CACs pagaron al contado, el CAC de Coto Brus vio comprometido su capital y funcionamiento para atenderlo. De acuerdo con CACFG2, aunque es el presidente de esta organización, su trabajo lo realiza ad honorem; en el caso de CACFG5 (productor y asistente administrativo del CAC de Coto Brus) recibe un salario inferior al salario mínimo. Sin embargo, la forma en que los actores del CAC se comprometieron con el proceso, estuvo delineado por aspectos económicos, sociales y éticos para beneficio de sus vecinos agricultores, así como por sus expectativas de mejora.

La compra de alimentos que el CNP realizó a las organizaciones de agricultores como parte del PAI, no fue tan favorable como el trato que hubo entre los agricultores y los CACs. Una de las limitaciones fue (6) el precio establecido por el CNP para pagar los alimentos. El tema de precio en este contexto, tiene que ver con la dimensión económica y política, al estar relacionados con las leyes del mercado global y depender de decisiones políticas para solucionarlo.

De acuerdo con los actores de las organizaciones de agricultores, los precios establecidos, no correspondía con las características y costo real de los alimentos a nivel local o regional, lo cual fue un malestar compartido, no solo para el caso del CAC, sino también para las cooperativas. Sin embargo, las cooperativas tienen otras condiciones que las colocan en una posición más favorable, en cuanto a su perfil empresarial y oferta de productos hortícolas y abarrotes. Como lo indica uno de los actores de una de las cooperativas:

El proyecto del PAI nos ha quitado un poco la rentabilidad a nivel de cooperativa. Esto es porque nos dan un precio impuesto. Por ejemplo, el culantro castilla nos lo venden a 60 colones y yo al productor se lo cobro a 80 colones. Y así sucede con toda la parte hortícola. Mientras que los que otros que no están en el proyecto del PAI, yo les cobro al precio que se vende. Con todo esto, nosotros hemos perdido

mucha rentabilidad. Pero lo que pasa es que esa parte se ha visto estancada. En la última reunión que tuvimos dejamos eso claro, de que hay que incluir a otros centros educativos y al hospital de Ciudad Neily, para mejorar un poco. Pero sí, el proyecto se ha visto estancado y buscamos como mejorar. Tampoco se pueden incluir otros productores porque ahora con todo lo del PAI de que nos dan los precios de un solo, los productores no quieren trabajar ya que no le podemos ofrecer mejores precios, para no tener pérdidas (actor: Coopesab1, 2017).

En el caso del CAC de Coto Brus, el hecho de tener que comprar varios alimentos fuera de la zona o abarrotes que no eran parte de su oferta, aumentó los costos de transporte y pago a intermediarios para la obtención de dichos alimentos. Estos costos no fueron contemplados en el precio fijado por el CNP durante la compra de los mismos para el PAI, resultando en una venta poco rentable para las organizaciones de agricultores. Esto se debe a que el CNP, no establecía diferencias de precio local que contemplaran situaciones de producción o transporte en casos particulares, sino que el precio de alimentos es centralizado y establecido a nivel nacional.

A pesar de los problemas de precio bajo en algunos de los alimentos, existieron (7) compensaciones en el pago por otros alimentos, permitiendo el mantenimiento de las organizaciones de agricultores como proveedoras del PAI. Esta situación es similar a lo que le sucede a las organizaciones de agricultores en Brasil. De acuerdo con un estudio realizado por Lozano, Barreto y Dias (2016) en la cooperativa COMAFITT, los principios de redistribución es un brillante artificio que elimina la especulación, y más importante aún, es una transacción justa desde la perspectiva de los agricultores que tiene que ver con la dimensión económica y política.

Como parte de la dimensión ética y política, una de las limitaciones fue la falta de (8) información sobre el mecanismo de establecimiento de precios del PAI que realiza el CNP. Esta situación, aunado a que existe un porcentaje destinado a los costos de operación del CNP para su gestión del PAI, creó un ambiente de desconfianza que afectó el proceso de comercialización. De acuerdo con el Sector Agroalimentario y el CNP (2017), el procedimiento para establecer el precio de los alimentos que se compran a los agricultores, se realiza contemplando el precio máximo de tres plazas por semana de los precios mayoristas en el CENADA⁷⁷ (SECTOR AGROALIMENTARIO y CNP, 2017). Sobre el porcentaje que cobra el CNP por los costos de operación del PAI, se generó una situación que no favoreció la estrategia, como lo comenta el siguiente actor:

⁷⁷ Centro Nacional de Abastecimiento y Distribución de Alimentos (CENADA) es el primer Mercado Mayorista de Costa Rica el cual tiene como el abastecimiento de productos perecederos al por mayor para su posterior distribución a los mercados paralelos del país. Disponible en: <http://www.pima.go.cr/cenada/>. Acceso en: 15 febrero 2017.

Con la parte de los centros educativos ha habido un choque de conflictos por los directores. En el sentido que los centros educativos han estado disconformes, porque hay una comisión que se les cobra y que a veces dicen que no es justo, y ese porcentaje del CNP (5%) les afecta. Se les entiende y se les justifica. Ha habido mucho problema, al principio si había muchos conflictos donde las escuelas se ponían muy bravos sobre las circunstancias. La verdad es que han estado muy disconformes (actor: Coopesab1, 2017).

De acuerdo con algunos miembros de los centros educativos (cocineras, Junta, directores) y del PANEA, el (9) precio de los alimentos que reciben del PAI se percibe como más caro que el obtenido de otros proveedores de su conveniencia. Sin embargo, desde el punto de vista de los agricultores y organizaciones de agricultores que proveen el alimento, los mecanismos de establecimiento de precios, no les son favorables. Según CACFG2:

Todos estamos de acuerdo en que necesitamos que nos paguen con precios locales o lo más próximo sea cantonal o por lo menos regional, pero que no nos comparen con Cenada o el Mercado Central, porque no es lo mismo vender un kilo de papa en Cenada que en Coto Brus. Cuando llega a Coto Brus, ha pasado por 3 o 4 intermediarios. Lo mejor es que nos pongan precios locales. Para decirle algo, un limón ácido, aquí se puede comprar en 25 o 30 colones, en San José vale 120, pero un kilo de papa en San José vale 500 y aquí cuesta 900 (CACFG2: actor organización de agricultores).

Estas limitaciones exigen establecer una reflexión más profunda que incluye además de la dimensión política y económica, una dimensión ética y social relacionada con el valor del alimento. Si bien es cierto existe una preocupación por estimular sistemas alimentarios sostenibles, deben existir los recursos para reconocer por medio del precio el valor que realmente puede tener un alimento. A su vez, existe también una problemática en cuanto a la designación de recursos destinados para la acción pública que, desde una perspectiva del DHAA, carga aspectos éticos importantes para la valoración del alimento.

Esta situación responde a una cultura de “comida barata” en el servicio de la alimentación escolar, a la que Morgan (2007) hace mención. El autor indica que dicha cultura fue introducida cuando las autoridades estuvieron expuestas a las regulaciones de la licitación competitiva. Como ejemplo, para el caso de Reino Unido, aun cuando fueron abandonadas algunas características de ese régimen, para introducir un régimen que contemple el valor del alimento, la cultura de la “comida barata” se mantuvo dejando a las autoridades inseguras a la hora de realizar una transición (MORGAN, 2007). Esta situación, constituye una de las barreras para que los programas públicos se vuelvan sostenibles, al preferirse el menor precio

por encima de una mejor calidad relacionada con ganancias ambientales y sociales (MORGAN, 2007).

En el contexto latinoamericano, Brasil avanzó en un nuevo modelo de compras públicas a partir de la “*chamada pública*”⁷⁸. Según Triches y Baccarin (2016), aunque este modelo aún se encuentra en una fase de mejoramiento, representa una alternativa a la licitación basada en el precio barato, para establecer otros criterios. Estos criterios califican la espacialidad priorizando lo producido a nivel local, territorial o estadual; el pertenecer a poblaciones tradicionales o de la reforma agraria; productos orgánicos o agroecológicos y de la organización de los agricultores en cooperativas, grupos informales o individuales (BRASIL, 2015).

De esta forma, existe evidencia de nuevas formas de valorar los alimentos por criterios diferentes al precio, que comprometen y responsabilizan al Estado en relación con las compras públicas de alimentos. Este compromiso está basado en la ética por el cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, así como una atención a factores sociales, ambientales, nutricionales y culturales que no limitan las valoraciones de compra a los aspectos meramente económicos y políticos.

Sin embargo, una limitación al acceso social de los alimentos durante las compras públicas, tiene que ver con los requisitos de menor precio por los cuales los miembros de las Juntas orientan su selección de proveedores. Así, utilizando como (10) requisito el menor precio que ofrecen los intermediarios, queda en segundo lugar los valores antes mencionados, comprometiendo una alimentación más saludable y sostenible. Esta situación fue una de las principales barreras, para que en los centros educativos fuera aceptada la compra al PAI, ya que los privaba de ciertos beneficios que obtenían con sus proveedores anteriores. Como lo indica una funcionaria del Ministerio de Salud:

Los Directores de las Escuelas están más urgidos de comprarle al Supermercado, porque el Supermercado al final les da regalías, entonces en diciembre les dan las piñatitas y el queque para que los niños tengan su fiestita y a ellos les importan más esas regalías que apoyar al productor local. Esos han sido los pleitos de las Escuelas con el PAI. Con el PAI eso se elimina porque entonces ya la Cooperativa pasa a ser proveedora del PAI, no proveedora de la Escuela, entonces se elimina esa relación de regalía. Yo siento que a los maestros les interesa que los chiquitos tengan su comida y que tengan acceso también a este tipo de regalía que les dan los proveedores, de donde venga la comida no importa (Actor: MS7, 2017).

⁷⁸ Adoptado por el *Programa Nacional de Alimentação Escolar* (PNAE). Ésta se utiliza como medida de dispensación del proceso de licitación pública y establece en el Art. 14 de la Ley 11.947 (BRASIL, 2009) que los entes federados deben destinar como mínimo un 30% de los recursos de alimentación escolar recibidos por el *Fundo de Desenvolvimento da Educação* (FNDE).

De acuerdo con Wiskerke (2009), estas situaciones pueden resumirse en una i) desconexión (*disconnecting*) entre productores y proveedores (OOSTERVER, 2007), caracterizada por relaciones como el anonimato (PHILLIPS, 2006); un ii), desacople (*Disembedding*) al perderse la influencia de las características regionales y locales, y la identidad del lugar de producción como aspectos para valorar la calidad de los alimentos. Así como el iii) desplazamiento (*Disentwining*) al desligarse la producción, con los productores y proveedores (WISKERKE, 2009, P. 370-71).

Cabe recordar que en la estrategia analizada en esta investigación, como se indicó en el capítulo 3, el mecanismo de compras públicas que contempló la participación de las familias agricultoras, fue la compra directa por medio del PAI (en Coto Brus), y la compra directa a la organización de agricultores (en Frailes). En ese sentido, para ambos casos, la entrega de los alimentos a las escuelas fue realizada por la organización de agricultores; es decir, por los CACs. Esta situación se consideró una potencialidad de la estrategia, ya que los actores de los centros educativos indicaron encontrarse satisfechos, con el (11) buen trato al cliente que les proporcionaron los encargados de la entrega del CAC respectivo.

De acuerdo con los vínculos establecidos entre los actores de los CACs y de los centros educativos que formaron parte de la red, estos fueron principalmente de amistad, familiaridad y por pertenecer a la misma comunidad, lo que generó una mayor confianza entre las personas que realizaron la entrega y recibo de alimentos, influyendo positivamente en la experiencia de compra. Dicha situación destaca los procesos sociales no mercantiles durante el acceso a los alimentos, en donde tanto las prácticas de reciprocidad y relaciones de proximidad entre las personas, resultan primordiales en el fortalecimiento de sistemas alimentarios sostenibles. Estas relaciones, dejan de lado una lectura simplificada de la mercantilización como proceso casi mecánico, en el que los mercados transforman el valor de uso en valor de cambio y es comprendido como si fuera un mercado impersonal (NIERDERLE, 2014, p. 171).

De esta forma, se abre un espacio para lecturas que buscan restituir la dimensión sociocultural y política de un proceso, percibido casi siempre como exclusivo de una dimensión económica (NIERDERLE, 2014). Esto abarca interacciones más amplias que implican relaciones entre actores y redes de actores sociales, como puntos de partida para el análisis de los aspectos económicos, y que se sustentan en lo que algunos autores denominan de *embeddedness* o inmersión de la economía en redes sociales (HINRICHS, 2000; RADOMSKY, 2016; WILKINSON, 2008).

Como parte de los aspectos potenciales que las cocineras del comedor mencionaron sobre el trato recibido por los CACs durante la adquisición de alimentos, fue la flexibilidad para realizar cambios en los alimentos que no cumplieran con sus expectativas de compra. Además, mencionaron la importancia de establecer compras de alimentos producidos localmente para ayudar a los agricultores, haciendo referencia al acceso social de los alimentos y a la dimensión ética de la SAN. De acuerdo con una de las cocineras de un centro educativo en Coto Brus:

Todo el año pasado y este año estamos contentísimos porque estamos trabajando con ellos (CAC de Coto Brus). Para mí ha sido excelente, siento que ha sido lo mejor comprarle al Centro Agrícola Cantonal porque hay muchos productores que también están siendo beneficiados. Para mí, la calidad ha sido un beneficio y lo otro es la cercanía, que yo siento que puedo contar con ellos, que yo le digo: “Necesito unos chiles de emergencia” y él me los puede hacer llegar (actor: EscSE2, 2017).

Según el actor MEP34, directora de uno de los centros educativos en Frailes de Desamparados, su vínculo con los actores del CAC es tan cercano que los considera familia:

Yo me relaciono con ellos como si fueran mi familia. Va más allá. CACFD1 hace hasta lo imposible para tratar de tener lo que yo le pido. A veces que se le presentan algunas situaciones y yo le digo que si él podría traerme algún producto y él responde: “Claro que sí, yo con mucho gusto [...]”, “no hay problema, yo le tengo esto tal y tal día”.

Por otro lado, el hecho de que se trate de relaciones de proximidad no lleva implícito un proceso de mayor reciprocidad o relaciones sociales. Al respecto, los centros educativos que no realizaban la adquisición de alimentos por medio del CAC, tienen una relación más distante con estos actores, ven a esta entidad como un centro de negocios y sienten (12) poco arraigo a la producción local. De acuerdo con Hinrichs (2003), más que la localización espacial, son las relaciones las que pueden dar significados e identidad en torno a la comida. Algunos de los mecanismos podría ser promover acciones de comunicación e información sobre el quehacer de las organizaciones de agricultores, dirigidas hacia la comunidad y desde una perspectiva social y cultural.

De acuerdo con el actor CACFD3, para tener mejores resultados de aceptación del CAC por parte de los centros educativos “Es necesario proyectar el que hacer de los CAC hacia las comunidades, pero no solamente como un lugar de ventas, sino desde el punto de vista social”. En este sentido, al ser el CACD una organización sin fines de lucro, el margen de ganancia que tiene es reducido, por lo que el mayor porcentaje generado por las ventas

quede en manos del agricultor. Al mismo tiempo, el 14% que corresponde al margen de ganancia de la institución, se destina a obras sociales. Por ejemplo, se da la oportunidad a estudiantes de la zona con notas académicas sobresalientes y de bajos recursos, para que reciban un curso de inglés que les abra oportunidades de superación; así como el otorgamiento de 20 becas para jóvenes de la Escuela de Música del Sistema Nacional de Educación Musical (SINEM), con sede en Frailes (CACD, 2016).

De acuerdo con los actores, en el caso del PAI existen limitaciones independientemente del tipo de proveedor que se trate (Organización de agricultores locales, de otras zonas o comerciantes). Estas generaron diversos conflictos a nivel nacional que estimularon los debates acerca de las capacidades del CNP en relación con el abastecimiento de la alimentación escolar. Muchos de los conflictos entre el CNP y los centros educativos tuvieron que ver con la dimensión nutricional, ética y política, como en el caso del incumplimiento en la (13) entrega de alimentos. Esta situación sugiere el establecimiento de planes de contingencia efectivos, en caso de que sea necesario sustituir con alimentos complementarios por problemas de disponibilidad.

También, los actores de los centros educativos, mencionaron limitaciones durante la entrega de alimentos por llevarlos en horarios no pactados; lo que se relaciona con el compromiso político en la atención al cuidado del alimento. Una entrega fuera de horarios compromete la preparación de los alimentos y tiene que ver con una dimensión nutricional y ética. Adicionalmente, la entrega de alimentos fue realizada por personas diferentes, esto generó descontentos por parte de los centros educativos y discusiones públicas con intenciones que apuntaban a la eliminación de la institución (CNP). De acuerdo con el actor CNP7, el incumplimiento por parte de los proveedores del PAI, se debe a que “No están concientizados con la importancia del PAI, ya que este es un programa que tiene que cumplir un buen servicio”.

Los actores de los centros educativos que recibieron los alimentos de las organizaciones de agricultores (CAC y Cooperativas en Coto Brus), a diferencia de otros proveedores del PAI (organizaciones de agricultores de otras zonas o comerciantes), no manifestaron tener problemas de entrega en horarios diferentes o por personas diferentes. En este caso, a pesar del descontento por parte de los actores de los centros educativos en relación con la entrega de alimentos diferentes al pedido, esto no perjudicó las relaciones de confianza que establecen con el CAC. En ese sentido, sabían que se trataba de una deficiente gestión del CNP durante el proceso y no, un problema de la organización de agricultores. Como lo manifestó una de las cocineras de un centro educativo:

Yo no tengo una queja de ellos (CAC), no puedo decirle a CACFG5 (actor): “No me gustó este melón que usted me trajo” porque lo que yo le pido a él, él me lo trae y siempre me lo dan de muy buena calidad. Yo soy muy reclamona, si algo no me gusta yo le digo, pero él me explica: “Es que vea, se equivocaron (refiriéndose al CNP) a la hora de pedir y pidieron X código”. Por ejemplo con el melón, hemos tenido un dolor con el melón porque viene con un código y nombre y pedimos y nos traen otro melón (actor: EscSE2, 2017).

Las limitaciones durante la entrega de los alimentos, fue la consecuencia de la (14) falta de un sistema automatizado para las transacciones que incluyen la orden de compra y la orden de entrega de los alimentos (anexos C e D). Este aspecto tiene que ver con la dimensión política y el compromiso que, en esa esfera, se da a este tema. A la vez, tiene que ver con la dimensión económica, por las implicaciones económicas que representa el uso de nuevas tecnologías. En su defecto, estos procedimientos se realizan de forma manual y esto conlleva a errores. Como lo indica uno de los funcionarios del CNP:

Porque todo es a través de un pedido que lo genera la escuela, llega acá (CNP) y es una rutina de 8 días. Viene un pedido y es un listado general, de ese pedido nosotros tenemos que separar las hortalizas, abarrotes, cárnicos, lácteos, pollo, avícolas y acuícolas, entonces por cada pedido generamos cinco documentos, que se conocen como orden de entrega de mercadería y va hacia el suplidor. En ese movimiento nosotros duplicamos nuestro flujo de documentos, entonces eso nos generó más gente que no teníamos, más recursos, computadora, conexión a internet, que tampoco lo teníamos. Al principio tuvimos ajustes, porque tuvimos un crecimiento más allá de las expectativas, de lo que habíamos pensado. Entonces eso ha sido una limitación, la mayor cantidad de quejas que hemos tenido es porque el pedido no le llegó, llegó tarde. El otro es un tema de proceso, que es un tanto retrógrado, porque viene el pedido por correo electrónico y alguien aquí tiene que ir digitando. No tenemos un sistema de que ese mismo pedido simplemente lo llevamos de acuerdo a las líneas que tengamos y siga, sino que tiene que haber manipulación humana y esa manipulación humana genera errores, mínimos, pero se genera (actor: CNP11, 2017).

El proceso de entrega de los alimentos estuvo limitado también por la (15) dificultad de recibo de alimentos de más de un proveedor en el centro educativo. Como parte de la dimensión económica en relación con la inversión en tecnologías, esto sucede porque existen dificultades para el trámite de pedido de alimentos al PAI. A su vez, tiene que ver con la dimensión política al estar relacionado con los problemas de organización durante el recibo, pues éste se ve comprometido por la falta de capacidades logísticas en el centro educativo, el cual en la mayoría de los casos depende de una única persona que generalmente es la cocinera del comedor estudiantil. En ambos casos, el no tener capacidades de recibo de más de un proveedor, puede comprometer el cumplimiento de un menú sostenible.

Otra de las limitaciones, fue la poca (16) periodicidad en las reuniones que los miembros de las Juntas realizaban para organizar el tema financiero y de facturación. Esta situación, aunada a los lentos procesos de pedido y pago del CNP, generaron mayores atrasos de la gestión del pago y agilidad a ese proceso. Esta limitación compromete la dimensión política, al ser necesaria la participación y toma de decisiones de los actores de la sociedad civil, para ejercer procesos efectivos. A la vez, tiene que ver con la dimensión económica, al tratarse de un proceso de decisión de compra.

Uno de los aspectos potenciales de la estrategia, mencionado por los actores, fue la (17) sistematización de registro de compras públicas que posee el CNP. Estos, aunque necesitan de mejoras tecnológicas para el registro, control y actualización de la información, representa una oportunidad para que la Dirección de Programas de Equidad del MEP, pueda contar con información sobre la solicitud que realizan las Juntas y el tipo de proveedores que llevan los alimentos a cada centro educativo. Como lo indica el actor CNP11:

Qué alimentos están consumiendo más, adónde se están yendo los recursos; toda esa información está, pero está cruda, entonces nosotros lo que hacemos es que a través de los informáticos empezamos a obtener alguna información que es de nuestro interés. Tenemos información desde julio 2013 a la fecha. Ahí podemos conseguir de todo: quién nos está comprando, qué productos son los que más se consumen, entonces nosotros conforme nos vayan pidiendo información, en esa medida vamos solicitando, entonces qué sé yo: consumo de pulpas y dentro del consumo de pulpas cuáles son las que más se consumen, cuál es el cliente que más la demanda o en qué región es en donde más la demandan (actor: CNP11, 2017).

De acuerdo con los actores del MEP, el contar con la compra directa de alimentos por medio del PAI, le permite al MEP tener un control de los recursos del FODESAF y del Ministerio, que son asignados a las Juntas para la compra de alimentos en los comedores estudiantiles:

En este momento, de lo único que nosotros podemos dar cuenta es de los centros que han sido abastecidos por el CNP. Entonces, yo ahí tengo los centros, sus códigos. Ahí si tengo una base de datos, y es de lo único que puedo dar cuenta. Porque digamos que yo con el CNP he podido decir quien está proveyendo al centro educativo. Con el resto no lo tengo, porque yo desde el centro lo que puedo, es hacer la gestión de solicitarle a las Juntas una autorización directa. Pero esa autorización directa es muy de la Junta, de la escuela. Nosotros si podríamos seguirle el rastro en el sentido de que todas las Juntas están obligadas a darnos la información. Pero nosotros en este momento no tenemos la capacidad de saberlo con exactitud. Esa información debe ser actualizada, eso es otra cosa muy importante. Ese es uno de los grandes vacíos que tiene el PANEA (actor: MEP6, 2017).

En el 2018 se implementó un periodo de prueba para promover el uso de un sistema de registro automatizado, para que el PAI reduzca y pueda agilizar los trámites. Sin embargo,

para el periodo de esta investigación, aún no existía dicho sistema y se necesitaría más tiempo para conocer los resultados (COSTA RICA, 2018c).

Como parte de las potencialidades de la experiencia, los actores mencionaron los recursos aportados por la FAO, para desarrollar (18) guías y materiales instructivos, dirigidos a la Junta, sobre el proceso de compras públicas a agricultores familiares. No obstante, se consideró la necesidad de complementar esos esfuerzos con mayor (19) asesoría y seguimiento al trabajo que realizan los miembros de las Juntas, para fortalecer el manejo de recursos públicos, licitación y compras públicas, así como contemplar su participación, no solamente como responsables de la compra de alimentos, sino como parte de un conjunto de acciones que forman parte del sistema alimentario. Estos determinantes tienen que ver con la dimensión política, económica y ética, al contemplar normativas que mejoren el proceso de compra, y al fortalecer los mecanismos de control social que faculta y responsabiliza a los miembros de las Juntas a realizar ese proceso.

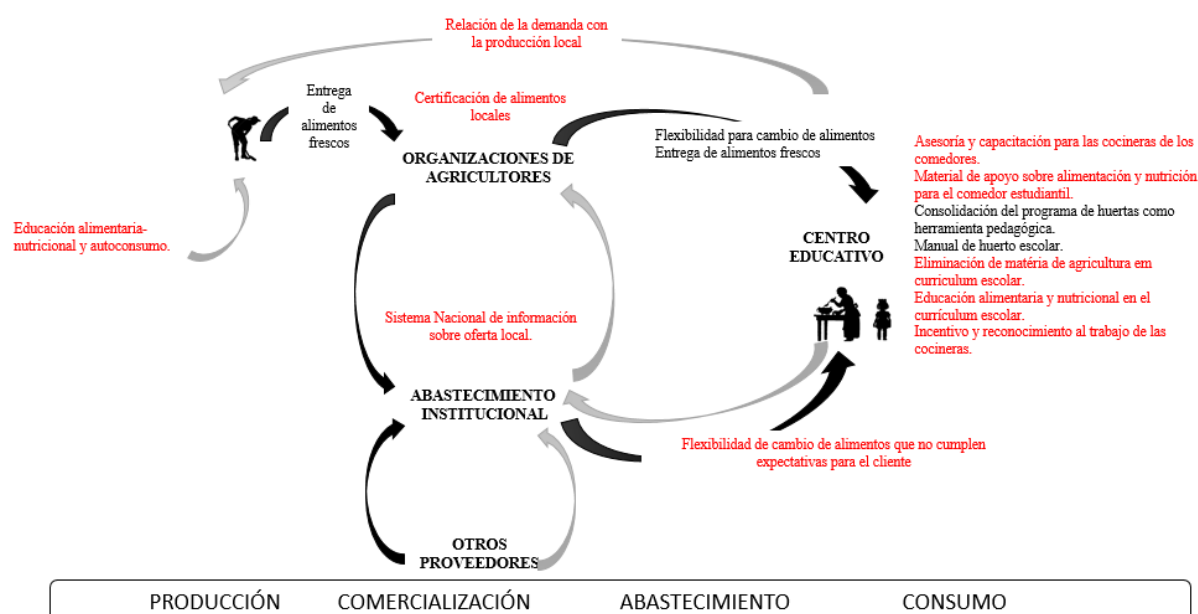
Finalmente y relacionado con la dimensión ambiental, fue considerado una limitación, la falta de (20) planificación en las rutas de distribución de alimentos. De acuerdo con los actores, es importante hacer una revisión sobre los caminos por los cuales es posible llevar un alimento más fresco, considerando las distancias hacia los centros educativos, el tipo de alimentos, los horarios de entrega y valorar el lugar en donde el alimento es producido.

5.3 CONSUMO DE LOS ALIMENTOS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES

El pilar de consumo de alimentos se refiere al acto de comer, y este está condicionado por los determinantes que tienen que ver con la disponibilidad y el acceso a los alimentos, y a su vez, por determinantes propios del consumo. El consumo alimentario es más que una necesidad biológica y obedece a un sistema simbólico complejo.

Entre los determinantes del consumo, se han identificado el estilo de vida, el acceso a la educación alimentaria y nutricional, la alimentación escolar, la cultura alimentaria, los hábitos alimentarios, las necesidades nutricionales, expectativas de los consumidores, la distribución de alimentos entre los comensales, los conocimientos sobre selección, preparación y cocción, las costumbres, las tradiciones, el efecto de la publicidad, los medios de comunicación en la selección de alimentos (DUMANI, 2011; COSTA RICA, 2011) y la percepción de la procedencia de los alimentos (RODRÍGUEZ, 2018); entre otras cosas.

Figura 19 – Potencialidades y limitaciones determinantes del consumo de los alimentos durante la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar



Fuente: Elaboración propia (2018).

Flechas negras: Camino del alimento. Flechas grises: otros flujos (dinero, información, etc). Letras rojas son limitaciones, letras negras son potencialidades.

De acuerdo con la estrategia, una de las limitaciones relacionadas con el pilar de consumo de alimentos, fue la falta de acciones en el tema de (1) educación alimentaria y nutricional y de autoconsumo dirigidos a las familias agricultoras. Como parte de las prácticas de gestión técnica y operativa que realizaron los actores que formaron parte de la red, solamente dos de ellos, desarrollaron alguna actividad dirigida a las familias agricultoras.

Para el caso de Frailes, no se contó con acciones sobre consumo dirigidas a las familias agricultoras, mientras que en Coto Brus, los actores UCR-ENU1 y UNED1 capacitaron⁷⁹ a las familias pertenecientes al CAC, en el tema de agricultura orgánica y en el tema de alimentación y nutrición. Por su parte, JICA1 es un actor de la cooperación internacional que realizó un voluntariado en el MAG, y como parte de sus actividades capacitó a la misma población en temas sobre preparación de productos a base de vegetales, para autoconsumo y como estrategia de venta. A excepción de estos actores, la mayoría de acciones de capacitación y asesoría dirigida a los agricultores y organizaciones de agricultores, estuvieron orientados a los temas de producción y comercialización.

⁷⁹ Proyecto es el ED-3234 "Fortalecimiento de capacidades de la agricultura familiar para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional en el Cantón de Coto Brus, Región Brunca, Costa Rica". De la Escuela de Nutrición de la UCR

Durante la implementación de la estrategia, al hacer referencia a las familias agricultoras, hubo un tratamiento enfocado en la importancia que representa incluir a este sector para proveer de alimentos. Sin embargo, hubo una ausencia de la noción de agricultura familiar, que fortaleciera el hecho de que se trata de familias consumidoras. En este sentido, el tema de autoconsumo ocupa una atención importante en la promoción de la alimentación saludable y sostenible, tanto para los agricultores familiares como para los escolares. La valorización de los alimentos puede tener significados diferentes a los aspectos económicos, y considerarse parte de la construcción de prácticas alimentarias que incluyen factores culturales, sociales, nutricionales y ambientales; dando sentido de identidad y valoración de los individuos en sus comunidades (MARCON; ROSSI, 2018).

Según Rau y Menasche (2015), en el programa de alimentación escolar, la comida representa un centro de gravedad entre la escuela, la comunidad y la alimentación, al posibilitar aprender los modos de vida de las personas y sus lógicas y formas de construir y dar vida a sus mundos. Las autoras indican que para que exista una valoración de la alimentación local en la alimentación escolar, es necesario aproximarse a los valores y lógicas de quienes producen, lo que producen, cómo lo producen, por qué lo producen, cómo viven, cómo comen y cómo se relacionan (RAU; MENASCHE, 2015, p. 202).

Una de las limitaciones de la estrategia fue, (2) no contar con la representación de los actores que actualizaron el menú estudiantil, como parte de la red. Durante el periodo de la investigación, especialistas en nutrición que actúan desde el sector académico y cuyos vínculos más próximos fueron los funcionarios del MEP, actualizaron los menús estudiantiles. El proceso se llevó a cabo mediante un convenio establecido entre la Escuela de Nutrición⁸⁰ de la Universidad de Costa Rica (UCR) y el MEP. Este convenio representó un apoyo técnico de especialistas en nutrición, que eran requeridos por el poco recurso humano responsable de estas actividades en el MEP.

La última modificación que había tenido el menú estudiantil fue en el año 2009, y ese menú superaba al anterior por contemplar las costumbres alimentarias por región, con el fin de responder a las características de cada zona (MEP/MS, 2004). Por su parte, el nuevo menú comenzó a entrar en vigencia a finales del año 2017, este no contempla diferencias por regiones como el menú anterior. Sin embargo, se elaboró por primera vez un menú estudiantil de acuerdo a las características de la población indígena, y en este caso, si hubo un acercamiento con la producción local (UCR, 2016). También fue elaborado un menú para

⁸⁰ Programa de Apoyo Técnico a Programas Nacionales de Alimentación y Nutrición (ED- 3264) inscrito en la Vicerrectoría de Acción Social de la UCR

estudiantes preescolares, estudiantes de primaria, secundaria, así como adultos y jóvenes, atendiendo a la población total que atiende el PANEA.

En el nuevo menú, los tiempos de comida se encuentran ajustados a las necesidades nutricionales de los diferentes beneficiarios, y se presentan como complemento alimentario que puede ser complemento de la mañana o de la tarde, almuerzo y cena; los cuales se brindan en horarios de acuerdo con la jornada estudiantil (MEP, 2017). Por lo tanto, aquellos estudiantes que permanecen por menos tiempo en el centro, recibirán menos tiempos de comida, atendiendo a la problemática de obesidad infantil que aqueja a la población.

Según el MEP (2017), los hallazgos realizados durante el diagnóstico para el diseño del menú, no encontraron diferencias de preparaciones entre las diferentes regiones. De acuerdo con las nutricionistas que participaron de su elaboración, el diagnóstico incluyó una consulta a las cocineras, para conocer las preparaciones que son más gustadas por los estudiantes, considerando la poca adhesión a los menús anteriores. Una vez obtenidas las preparaciones, se procedió a clasificar las recetas que pertenecían a una misma preparación, para hacer comparaciones en términos de ingredientes. Finalmente, con los ingredientes más utilizados por las cocineras de una muestra representativa de centros educativos, se escogieron las preparaciones para ser estandarizadas, y así, proporcionar una guía para las cocineras del comedor que incluyera dichas recetas (comunicación personal de UCR-EN4, colaboradora del proyecto).

Los nuevos menús estudiantiles incluyen las recetas preferidas que fueron mencionadas en cada región, indicando que tales recetas representan la culinaria costarricense y la cocina sencilla de los hogares; además de incluir preparaciones especiales para efemérides y días festivos. También fue contemplado un calendario anual de frutas y vegetales de temporada en los doce meses del año, con el fin de que sea considerado en los pedidos de alimentos y para el aprovechamiento de los mejores precios según la época del año (MEP, 2017, p. 7).

La incorporación del nuevo menú, es muy reciente en términos de esta investigación, y serían necesarios estudios posteriores más específicos para identificar la forma en que este, representa una potencialidad o limitación para la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar. Es importante identificar la forma en que este nuevo menú impacta en dicho proceso, considerando que la alimentación escolar se constituye como una acción política, que favorece pensar concepciones y conceptos que engendran prácticas en torno a la alimentación, tanto desde el punto de vista de acciones estratégicas para la SAN, como en el tema de políticas educacionales (BARBOSA et al., 2013).

Es importante tomar en cuenta algunos determinantes del pilar de disponibilidad de alimentos, que se consideraron como limitaciones de esta estrategia, y que podrían afectar negativamente la relación entre la producción local y la adaptación de menús estudiantiles. Estos determinantes se refieren a la (3) falta de mecanismos o espacios de articulación intersectorial, para relacionar la demanda de la alimentación escolar con la producción local; así como la ausencia de un (4) sistema nacional sobre la oferta de la producción local. Superar estos obstáculos es necesario para avanzar hacia menús saludables y sostenibles, que integren la dimensión nutricional, pero también social, cultural y ambiental.

Experiencias como el caso del PNAE brasileiro, se destacan por la forma de asociar los hábitos alimentarios de los escolares, con los diversos matices regionales provenientes de la agricultura familiar (SARAIVA et al., 2013). Esos procesos se vuelven cada vez más relevantes, dentro de un contexto caracterizado por la globalización y la creciente industrialización de la alimentación, que ha llevado a una homogenización del consumo. Ya diversos estudios han evidenciado el papel fundamental que juega dentro de las prácticas de consumo, aspectos que valoricen la identidad y sociabilidades, los procesos simbólicos, el reconocimiento por la diversidad cultural, las tradiciones culinarias locales y la agrobiodiversidad (MINTZ, 2001; ÁLVAREZ; SAMMARTINO, 2012; REDIN, 2017; RODRÍGUEZ et al., 2018).

A su vez, el reconocimiento de la demanda de alimentos por parte de los agricultores, permite la planificación en función de los alimentos adecuados. Desde esta perspectiva, el menú establece interrelaciones desde la producción hacia el consumo y desde el consumo hacia la producción de alimentos.

Una potencialidad de la estrategia, fueron las relaciones de amistad establecidas entre los actores de las organizaciones de agricultores y de los centros educativos durante el abastecimiento de alimentos. Este tipo de relaciones entre los actores, permitió la (5) flexibilidad por parte de la organización de agricultores, para realizar cambios en los alimentos que no cumplían con las expectativas de los encargados del recibo de alimentos en los centros educativos. Estas manifestaciones permiten comprender que el proceso de abastecimiento institucional, no se trata de una simple relación de mercado pautada por aspectos económicos exclusivos de la comercialización, sino que median aspectos éticos y socioculturales para favorecerlo.

Las relaciones próximas entre quien produce y quien consume, permitieron la entrega de (6) alimentos frescos que habían sido cosechados el mismo día o el día anterior, lo que asegura una mejor calidad nutricional del alimento. Esto fue posible tanto por la cercanía de

los agricultores a los centros agrícolas cantonales en donde comercializaron sus productos, como la cercanía de estas organizaciones de agricultores a los centros educativos. A la vez, las relaciones establecidas entre las personas, le dan un carácter social y ético al proceso de abastecimiento.

De acuerdo con Pilla (2005), el gusto alimentario es portador de lazos sociales, pues los factores culturales, sociales y psicológicos actúan en la formación y la transmisión del sabor. Para la autora, existen características de escogencia de los alimentos que están determinados principalmente por el gusto y el aroma, y de esa forma esas escogencias traen consigo la marca cultural del medio en el cual se desarrollaron. En ese sentido, las cocineras de los centros educativos indicaron:

Para mí, en lo personal, la importancia es más que todo en recibir un producto de buena calidad, porque yo, por ejemplo, le puedo decir a CACFG5: “Necesito que me traigás 15 chayotes” y yo sé que Raúl va casi prácticamente los toma de la mata y me los trae. Igual un culantro, usted viera el culantro que ellos me traen, “verdecitico” (muy verde), recién arrancado, Toñito llega aquí con los rollos de culantro que viene arrancándolos (Actor: EscSE2, 2017).

Como parte de las limitaciones, los actores del CAC de Coto Brus, mencionaron que una de sus expectativas era, poder desarrollar un sello de certificación participativa para diferenciar los alimentos que comercializan. Sin embargo, estas acciones no fueron contempladas como prioritarias dentro del trabajo realizado por la red de actores de la estrategia. Esta acción se relaciona con la dimensión económica, al poder incluir un distintivo a los alimentos que beneficie la aceptabilidad del producto; además, tiene que ver con una dimensión ética, al considerarse la participación de las personas en el establecimiento de dicho sello.

Una de las limitaciones de la estrategia, fue la (7) falta de arreglos institucionales, para consolidar acciones dirigidas hacia las cocineras de los comedores escolares. Aunque se realizaron algunas capacitaciones sobre temas alimentario-nutricionales por parte de FAO-CR6, estas no llegaron a ser asumidas por una institución en específico o establecerse de forma permanente.

De acuerdo con esta investigación, las ocho cocineras del comedor que fueron entrevistadas como parte de la red, asumen la responsabilidad de realizar el pedido, estar a cargo del recibimiento e inspección de los alimentos, su preparación y servicio. Sin embargo, a pesar de tener funciones fundamentales en relación al consumo de alimentos en el escenario de los centros educativos, el curso de manipulación de alimentos que proporciona el

Ministerio de Salud o el INA, es el único con el que cuenta la mayoría. Esta situación tiene que ver con la dimensión nutricional, por las implicaciones que puede tener en la obtención de alimentos que son preparados en el comedor; sin embargo, se asocia también a las responsabilidades de las instituciones gubernamentales para asegurar una alimentación adecuada y saludable, es decir, tiene que ver con la dimensión política y ética.

Como parte de esas dimensiones (ética, nutricional y política), de acuerdo con las cocineras de los comedores, no se cuenta con (8) material actualizado de apoyo didáctico sobre temas de alimentación y nutrición para el comedor escolar. Tampoco existen acciones institucionales que den (9) estímulo, incentivos o reconocimiento a su quehacer, o que reconozca y fortalezca su papel, como promotoras de la alimentación saludable en el ámbito del centro educativo. Los actores también mencionaron limitaciones como la falta de acciones permanentes para asegurar el cumplimiento del menú, o dificultades que este les pueda representar.

En Costa Rica, existe poca información acerca de quiénes son los y las cocineras del comedor, y cuáles son sus características principales, su papel dentro de los hábitos alimentarios de los escolares, y las relaciones que se establecen con los proveedores de los alimentos a fin de beneficiar la alimentación. De acuerdo con un estudio realizado por TEO et al. (2010, p. 19) en el contexto brasileño, y que también es el caso costarricense, el potencial de las cocineras permanece inexplorado.

Las cocineras del comedor representan un vínculo importante entre las relaciones de producción y consumo dentro de los sistemas alimentarios. En el caso de esta red, las cocineras de los comedores fueron las personas más aisladas del resto de los actores. Su papel es invisibilizado, a pesar de los aspectos socioculturales, éticos y nutricionales que representan sus funciones. Son personas que desarrollan vínculos afectivos con los estudiantes y que son conscientes de la importancia de la alimentación.

En cuanto a los determinantes potenciales, fue posible establecer acciones conjuntas entre las instituciones (MEP y MAG) para consolidar el (10) Programa de Huertas como herramienta pedagógica. Esta, además de ser un determinante de la disponibilidad de alimentos, se vuelve también un determinante del consumo al adquirir funciones que permiten fortalecer la educación alimentaria que se brinda a los estudiantes. De acuerdo con los actores la elaboración de un (11) Manual del Huerto Escolar, como material didáctico que define la huerta como una herramienta pedagógica elaborado por el MEP y la FAO, ha sido un instrumento importante para reflexionar sobre el tema.

No obstante, como indicó MEP4: “El desafío principal es lograr un proceso pedagógico en una huerta viva”; es decir, que sea productiva, y que el proceso educativo pueda desarrollarse de manera transversal en el currículum escolar. Desde esta perspectiva, el huerto contribuye con aspectos nutricionales y ambientales, en cuanto a prácticas productivas y tipos de alimentos; a los aspectos sociales y culturales al tomar en cuenta las tradiciones y valorar la producción local, y políticos, al formar parte del currículo.

Una limitación que consideran los actores, es la (12) eliminación de la materia de agricultura en el currículum escolar, incorporándose estos contenidos en la materia de ciencias y descartando las lecciones exclusivas para abordar el tema de la agricultura. En un consenso colectivo, los actores consideran que esta situación debilitó el currículum ante la necesidad de incluir la educación alimentaria y nutricional, y además, afectó el trabajo en la huerta de algunos centros educativos.

Diversos estudios demuestran que, más que un espacio de producción de alimentos dentro del centro educativo, las huertas se transforman en una herramienta pedagógica y, al mismo tiempo, en un medio importante de generación de conocimiento teórico y práctico que permite el abordaje interdisciplinario. Así, la huerta permite incluir diversos temas que pueden contener cálculos matemáticos, biología, valor nutritivo de alimentos, educación ambiental y relación campo- ciudad (DIETER et al., 2016; MORGADO; DOS SANTOS, 2008) entre otros. Las actividades que pueden realizarse en la huerta auxilian el desarrollo de habilidades de socialización, realización del trabajo cooperativo, organización de grupos, división de tareas, capacidad de observación o dinámicas de cuidado (DIETER et al., 2016, p. 291), siendo así uno de los determinantes del consumo en el escenario del centro educativo.

Uno de los determinantes que limitaron el pilar de consumo de alimentos, es que (13) el tema de la educación alimentaria y nutricional no ha sido prioritario dentro del proceso de enseñanza en los centros educativos en el país. Dentro del grupo de actores de la red, solamente FAO-CR6 y CEN4 desarrollaron acciones directas en este campo, aunque no fue un tema prioritario. De acuerdo con MEP5 las acciones desarrolladas por FAO-CR6, como miembro del Comité Técnico Nacional, han sido importantes para incluir en la estrategia la educación nutricional dirigida a las cocineras, los miembros de las Juntas, docentes, directores y escolares. Según FAO-CR6:

Yo le he dado más importancia a la parte de educación nutricional, entonces trato de abarcar a las personas de los centros educativos. El año pasado todas las charlas y todas las intervenciones que se hacían de educación nutricional las hice yo. Después hice una matriz didáctica para estandarizar el proceso. Para que los estudiantes universitarios que van a hacer la práctica, hicieran la misma charla a los estudiantes,

docentes, padres de familia y para las cocineras. Lo hice porque no había material (FAO-CR6).

Según el actor MEP6, aunque estas acciones de educación alimentaria y nutricional son esenciales, no se cuenta con el recurso humano para desarrollarlo, como indicó:

A mí me hubiera encantado participar más en eso. Cuando fuimos a dar capacitación a cocineras, me hubiera encantado participar un año solo en esto. Porque uno ve el interés. Todos los frutos que dan esas capacitaciones. Y eso ya FAO-CR6 lo demostró en un mini estudio que hicieron de los desperdicios y la cantidad de azúcar que usaban. De un centro educativo, los resultados eran muy favorables porque las servidoras asistieron a una capacitación. Esa es una parte que a mí me gustaría muchísimo que se trabaje en el MEP, pero no hay tiempo (Actor: MEP6, 2017).

La importancia de la educación alimentaria y nutricional en este ámbito, es importante para la promoción de hábitos alimentarios más saludables (PRADO et al., 2012; BARBOSA et al., 2013; SCHMITZ et al., 2008). De acuerdo con Rezer (2016) el tema de la alimentación debe ser abordado como un tema transversal, que aproxime a todas las disciplinas escolares. Por tanto, la alimentación vista como un tema que interesa a todas las materias, en donde cada una incluya una perspectiva de su abordaje por medio de sus contenidos, es un asunto complejo que no puede ser responsabilidad de una sola área del conocimiento.

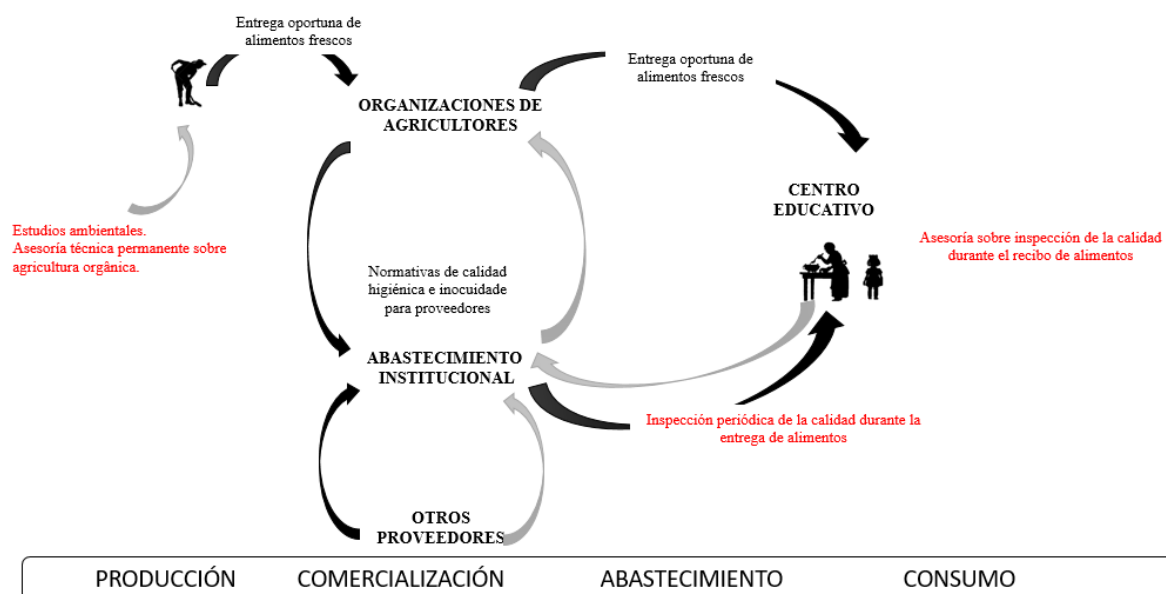
Una limitación de la estrategia, fue la (14) poca participación de actores relacionados con la gestión técnica y operativa en el tema de consumo alimentario. Este es el caso de los actores de la academia que trabajan con el modelo Póngale Vida®⁸¹ creado en el 2009, como una respuesta a la creciente problemática de obesidad infantil en el país. El modelo tiene el objetivo de promover una alimentación saludable y la actividad física en niños y niñas de cualquier condición nutricional, y forma parte del convenio que fue establecido entre la Escuela de Nutrición de la UCR y el MEP (GÓMEZ-ALPÍZAR et al., 2015). Además, incluye producción de materiales educativos para ser incorporados de forma transversal en el currículum escolar. Dentro de estos materiales se incluye temas relacionados con estilos de vida saludables para el resto de las materias.

⁸¹ A través del Proyecto Prevención del a Obesidad Infantil y promoción de estilos de vida saludables conocido como “Póngale Vida” y con una trayectoria que inició en el año 2007 en la Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica.

5.4 UTILIZACIÓN BIOLÓGICA DE LOS ALIMENTOS: POTENCIALIDADES Y LIMITACIONES

La utilización biológica de los alimentos, o también llamado de aprovechamiento biológico, se refiere a la utilización que hace el organismo de los nutrientes obtenidos de los alimentos (COSTA RICA, 2011). Está condicionada por determinantes de la disponibilidad, del acceso y del consumo; así como los determinantes de la utilización biológica, como la composición química del alimento y combinación con otros alimentos, el estado nutricional y de salud de las personas que puede afectar la absorción y la biodisponibilidad de nutrientes de la dieta, la calidad nutricional de los alimentos, la salud ambiental, inocuidad de los alimentos, la exposición a sustancias dañinas o el estilo de vida, entre otros (DUMANI, 2011; COSTA RICA, 2011).

Figura 20 – Potencialidades y limitaciones determinantes de la utilización biológica de los alimentos durante la inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar



Fuente: Elaboración propia (2018).

Flechas negras: Camino del alimento. Flechas grises: otros flujos (dinero, información, etc). Letras rojas son limitaciones, letras negras son potencialidades.

Diversos estudios en el país han comprobado la contaminación ambiental generada por insumos químicos utilizados para la producción. De acuerdo con Castillo et al. (2012), los plaguicidas agropecuarios, son de alto consumo en el país. Sustancias como derivados del petróleo, agroquímicos, químicos industriales, fertilizantes y plaguicidas, son responsables de la presencia de nitratos tanto en aguas superficiales como en aguas subterráneas.

Como muchas tierras Centroamericanas y costarricenses, tanto Frailes como Coto Brus son zonas destinadas tradicionalmente al monocultivo del café, así como otros productos que también se producen bajo un esquema de producción que utiliza excesivo uso de agroquímicos (piña, papa, caña de azúcar, arroz, palma africana y banano, entre otros). Esta situación acarrea consecuencias negativas, producto de la intensificación de los suelos, los cuales quedan expuestos a la erosión y a diversas sustancias químicas y tóxicas que son transportadas hacia otras zonas por medio del aire, el agua, el suelo o biota. Esto hace que las vías de exposición de un organismo a las sustancias puedan ser múltiples, y dependen de la permanencia de las sustancias en el ambiente así como de la forma química que las hace biodisponibles en mayor o menor grado (MORALES, 2013).

Esta situación ha generado un verdadero problema de salud pública en el país, afectando al ambiente y a las personas que formamos parte de él. Por esta razón, el adecuado (1) seguimiento y realización de estudios ambientales en las propiedades donde se cultivan alimentos, se vuelve un problema ante la falta de asistencia técnica, que permita identificar anomalías o amenazas potenciales para realizar el seguimiento correspondiente. Como se mencionó en apartados anteriores, esta limitación corresponde también a un determinante de la disponibilidad de alimentos, y tiene que ver con la falta de estudios sobre la composición del suelo, identificación de plagas y sobre el uso de fertilizantes o agroquímicos en la propiedad de los y las agricultoras; así como de las plantaciones que se encuentran a sus alrededores. Se relaciona con la dimensión nutricional y ambiental, y depende en gran medida de decisiones políticas que mantengan controles adecuados.

Muchas veces se desvincula el alimento que es producido en el campo, con los aspectos nutricionales que implica ese tratamiento, lo que sugiere un repensar en las perspectivas acerca de la verdadera finalidad del alimento, y su relación con el DHAA y el desarrollo humano. Como mencionó Vandana Shiva⁸²:

Cuando su diversidad se va, sus nutrientes se van. Primero porque necesitamos de diferentes plantaciones en nuestro suelo para que sea sostenible, y necesitamos de una variedad de plantaciones para brindarnos una nutrición adecuada” [...] “Y nosotros no medimos rendimiento por acre, porque rendimiento es una medida de *commodities* que van para el mercado. Nosotros queremos ver qué tan sostenibles son nuestros alimentos, entonces medimos salud por acre, nutrición por acre, y en nutrición por acre las propiedades ecológicas tienen provecho mucho mejor, mientras que las propiedades industriales son muy pobres, ellas están produciendo *commodities* nutricionalmente vacías (SÁ, 2016, p. 11).

⁸² Durante la 5ª Conferencia Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional en Brasil

El proceso de (2) capacitación en agricultura orgánica desarrollado por el MAG en la región Brunca⁸³, así como el curso de capacitación en agricultura orgánica, alimentación y nutrición desarrollado por los actores UCR-EN1, UCR-EN3 y UNED1 por medio de un proyecto de extensión universitaria⁸⁴, fue un aspecto potencial en relación con los determinantes de la utilización biológica de los alimentos. La metodología utilizada, incluyó un proceso de capacitación con contenido práctico, y demostración de técnicas para el cultivo orgánico y elaboración de bioinsumos para la producción. Además, el proceso se realizó en la propia finca de las familias agricultoras, y con insumos biológicos que les eran accesibles, con el fin de que exista una agricultura más sostenible y puedan certificarse como agricultores orgánicos.

Como una alternativa a las formas convencionales de producción, la agricultura orgánica, agroecológica, y el diseño de agro ecosistemas sustentables, se encuentran en la base de estrategias de desarrollo sostenibles, integrando dimensiones sociales, culturales, políticas y económicas, más allá de un abordaje puramente técnico (ALTIERI, 2012). Desde la perspectiva de la utilización biológica de los alimentos, representa un proceso importante que contribuye con la salud nutricional y ambiental de los sistemas alimentarios.

Aún son necesarias acciones políticas, que permitan favorecer a más agricultores y un tratamiento equitativo, que permita el acceso a servicios del Estado para la capacitación, asistencia técnica, asesoría y extensión rural para la aplicación de prácticas, técnicas y procedimientos más sostenibles. A su vez, estas acciones deben enfrentarse a desafíos para la producción de alimentos, entre ellos la pérdida de calidad y disponibilidad de los suelos y el agua, la pérdida de diversidad genética, del uso de altas cantidades de pesticidas y fertilizantes con la consecuente degradación del medio ambiente (SONINO et al., 2014), a partir de acciones permanentes de seguimiento y control.

La (3) entrega de alimentos frescos que realizan los CACs (tanto en Frailes como en Coto Brus) hacia los centros educativos, además de ser un determinante del consumo también es determinante de la utilización biológica del alimento. De acuerdo con los actores, aunque existen parámetros de calidad propuestos por el CNP, la entrega de alimentos en el centro escolar, depende de las expectativas de calidad de las personas que reciben el pedido en el centro educativo. En el caso de los actores que reciben el pedido, estos indicaron que sus

⁸³ También se considera un determinante de la disponibilidad de alimentos y se incluyen otros detalles en ese apartado.

⁸⁴ ED-3234 “Fortalecimiento de capacidades de la agricultura familiar para el logro de la seguridad alimentaria y nutricional en el Cantón de Coto Brus, Región Brunca, Costa Rica” de la Escuela de Nutrición de la UCR en colaboración con la Universidad Estatal a Distancia (UNED).

expectativas de calidad de los alimentos entregados por los CACs eran satisfactorias, principalmente por tratarse de alimentos frescos.

Como se mencionó en el apartado sobre consumo, los alimentos frescos proporcionan una mejor calidad nutricional del alimento, una mayor aceptabilidad y contribución en la absorción de nutrientes. Además, tiene que ver con una dimensión ética y social al establecerse un relacionamiento entre las señoras del comedor y los miembros del CAC, la cual podría denominarse como una dimensión relacional de la calidad. A su vez, esta relación permite dar validez y reconocimiento a las características de frescura del alimento. Lo cual puede deberse a que la relación directa actúa como un mecanismo de juicio de la calidad de los alimentos, al permitir conocer al productor y el lugar de donde vienen los alimentos que produce, siendo que para el caso de las personas del centro educativo, el recibir alimento de los CACs, tiene que ver también con alimentos cultivados por familias que son sus vecinos en la comunidad.

De acuerdo con Prigent-Simonin et al. (2005), la dimensión relacional de la calidad, tiene que ver con el papel que juega la confianza (credibilidad, integridad y benevolencia) en la percepción de la calidad de los alimentos, la cual se establece a partir de las relaciones entre productores y consumidores. Según las autoras, el tipo de relación define la dimensión de la calidad que establece la venta del alimento y, para el caso en que existen relacionamiento intensos, es decir en donde productor y consumidor se reúnen directamente para entregar el alimento, como en este caso, la dimensión emocional combina conocimientos y creencias que determinan la aceptación. Para representar este tema, el actor EscSE1 (cocinera en un centro educativo) hizo una comparación de proveedores de otras zonas y los actuales proveedores que corresponden al CAC:

Venían desde Pérez Zeledón con las papayas, con el culantro, con las lechugas, sin un carro de frío, que no tenía cajón, con unas condiciones inapropiadas y aquí me llegaron con todo ese pedido hecho un desastre. El camión se les jodió, todos los productos durmieron esa noche en el cajón en un lugar no sé dónde y llegaron hasta el día siguiente. Cuando usted recibe una mercadería así y cuando usted se da cuenta que eso sucede, usted se da cuenta de que eso es algo muy absurdo y todos dijimos ¿Por qué eso tan absurdo? ¿Por qué si tenemos el Centro Agrícola Cantonal aquí cerca, donde a usted le traen todos los productos frescos y de buena calidad, ¿Por qué el PAI tiene que comprarle a alguien que ni siquiera es del cantón? Entonces ellos (CNP) vinieron e hicieron una distribución de toda la ruta y, si no me equivoco, ellos mismos desestimaron, porque vieron que era demasiado gasto, absurdo el trayecto y demasiado costo para venir a entregar. Entonces nosotros, en buena hora, de nuevo, nos pusimos a coordinar con el Centro Agrícola Cantonal, pero no fue por nosotros, sino porque el CNP quiso disponer así, que nosotros les compráramos a este otro proveedor (Actor: EscSE1, 2017).

Esta situación no ocurre con la entrega realizada por otros proveedores que son de otras localidades. En estos casos, existieron limitaciones porque la calidad de los alimentos no cumplía con las expectativas de los miembros de los centros educativos. En este aspecto, puede influir el hecho de que, personas diferentes realizan la entrega y no existen procesos sociales consolidados, como en el caso de los CACs. Al respecto, Murdoch y Miele (2013) argumentan que cuando los alimentos pasan por un proceso de calificación, la calidad es capaz de ser alterada por la intervención social, proceso que es difícil a una escala industrial en donde los productos son altamente uniformes. Por tanto, en el proceso de entrega de alimentos en el centro educativo, cabe valorar si los parámetros institucionales son suficientes e incluyen aspectos que valoricen el papel de consumidor-ciudadano, por encima de un consumidor-cliente.

El CNP cuenta con (4) normas y un departamento especializado para la supervisión de la calidad de la inocuidad alimentaria de sus proveedores. Sin embargo, en la institución hay (5) poco recurso humano, para realizar inspecciones periódicas sobre el proceso de entrega de alimentos en el centro educativo. Esta situación afecta considerablemente la confianza de los consumidores, y demuestra la necesidad de la presencia estatal en la preocupación de lo público.

El debilitamiento del CNP en los últimos años, producto de las políticas neoliberales, ha dejado en desventaja su funcionalidad. Aunque en la institución se cuenta con normativas y lineamientos especializados para realizar una inspección de la calidad de la entrega efectiva, la falta de personal para que ésta sea posible, ha generado consecuencias que limitan su distinción social. El poco relacionamiento entre personas encargados del PAI con los consumidores en los centros educativos, limitan el establecimiento de acciones de satisfacción del cliente al convertirse en una entrega y un trámite que se limita a lo comercial. Sin embargo, las normativas de calidad y su inspección, está relacionados con la dimensión política y con aspectos nutricionales, ambientales y éticos, que implican hacer efectivo el DHAA y el desarrollar sistemas alimentarios más sostenibles.

En cuanto a la actualización del (6) menú estudiantil, este contempla aspectos relacionados con la calidad nutricional y sensorial de los alimentos, así como la adaptación a requerimientos nutricionales. Según Secchi et al. (2016), la elaboración de los menús de acuerdo con los criterios de calidad nutricional y sensorial, no son garantía de una adecuada alimentación. Los autores indican que el análisis individual de los menús, puede omitir importantes informaciones sobre la calidad de la alimentación relacionados con el origen

(dimensión sociocultural), la forma de producción de los alimentos y la presencia de cantidades no permitidas de ingredientes industrializados (dimensión ambiental y nutricional).

Desde esta perspectiva, la verificación de la calidad en el centro educativo, podría ser ampliada, sobre todo porque para algunos miembros del centro educativo, existe una preocupación mayor por la cantidad de alimento que se debe comprar por encima de la calidad, más allá de los aspectos que pueden ser verificados a simple vista. Muchas veces, determinantes del acceso a los alimentos que valorizan el “menor precio”, pueden poner en riesgo la salud de los consumidores en el ámbito estudiantil.

Una limitación fue la falta (7) de asesoría sobre la inspección de los alimentos durante el recibo, dirigida a los encargados en el centro escolar. Para eso, es importante valorar la calidad desde sus diversas dimensiones, pues diversos autores argumentan acerca de la existencia de diferentes nociones de la calidad, sujeto muchas veces a la visión de quien analiza y la manera en que difieren los lineamientos en la teoría y en la práctica (HARVEY et al., 2013).

Existen parámetros de la calidad que pueden ser corroborados a simple vista, a partir de las características organolépticas del alimento y, para los cuáles existen los parámetros convencionales. Estos son los llamados riesgos tradicionales (BUCHLER et al, 2010) que pueden ser verificados de esta forma, por tratarse de aspectos como la contaminación, deterioro, fechas de caducidad o condiciones sanitarias inadecuadas. Sin embargo, el alimento está expuesto a riesgos modernos que han sido asociados con la incerteza científica, preocupación pública y desafíos políticos (BUCHLER et al., 2010). Estos son difícilmente perceptibles a simple vista, tienen que ver con la regulación de aditivos alimentarios como las hormonas, conservantes químicos y artificiales, cada vez más comunes en la contemporaneidad, y que están asociados a la desconfianza del propio proceso de desarrollo industrial (BECK, 2002).

La complejidad de los sistemas alimentarios y la forma de operacionalizar instrumentos regulatorios, es confusa al existir diversas percepciones de la calidad por parte de los actores, y desde los parámetros que utilizan las diferentes instituciones. La exclusión de la dimensión humana relacionada al conocimiento práctico local, para privilegiar una perspectiva centrada exclusivamente en la eficiencia técnica, ha dejado a un lado los valores de la creatividad, la lealtad, la confianza, reputación y representación, para incluir otros más orientados a la competitividad, el precio, la productividad y eficacia de los alimentos (ZÚÑIGA-ESCOBAR; NIEDERLE, 2016, p. 133).

El estado nutricional, es una condición del individuo que corresponde a un resultado multifactorial, y que como se ha evidenciado a lo largo de este estudio, involucra los determinantes de la disponibilidad, el acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos. Por tanto, la efectividad de las estrategias que buscan un mejor estado nutricional, depende de la cobertura de las acciones en forma sistémica, que tienen que ver con el camino del alimento desde su producción hasta su consumo, ya que cada uno de estos procesos tiene repercusiones en su estado nutricional, el cual ha sido tema de discusión por los problemas actuales de malnutrición en la población.

Los problemas de malnutrición en Costa Rica son graves, sobre todo por el aumento de personas con (8) obesidad, la cual ha sido declarada como un problema de salud pública ante los resultados alarmantes de la última Encuesta Nacional de Nutrición (2008-09), y más recientemente del Censo de Peso y Talla en escolares (2016). Diversos estudios manifiestan que cada vez más la población infantil, muestra una tendencia hacia el padecimiento de enfermedades no transmisibles asociadas con la obesidad, entre ellas la hipertensión arterial o el colesterol alto, padecimientos que hace dos décadas eran exclusivos en población adulta (HOLST et al., 2009). De acuerdo con un estudio realizado por Barrantes-Montoya et al. (2017) en Costa Rica, el exceso de peso en preescolares es mayor en las edades correspondientes al nivel de transición, mientras que el bajo peso se mantiene similar tras el ingreso al sistema educativo.

A pesar de los problemas que representa la obesidad infantil en la red analizada, este tema no destacó como si lo fue en el caso de la agricultura familiar. La falta de conexión entre las prácticas de producción y consumo, la poca cohesión entre los actores, el aislamiento de actores relacionados con el ámbito de los centros educativos, y la mayor participación y centralidad de actores del sector agricultura, fueron aspectos que promovieron esa tendencia en cuanto al foco de la estrategia. Sin embargo, al abordar el análisis del enfoque sistémico de la SAN, es posible avanzar hacia el estudio del estado nutricional desde una perspectiva más amplia y, que permita acercarse al problema de la malnutrición más allá de una dimensión nutricional.

5.5 UNA SÍNTESIS DEL PRINCIPIO INTEGRAL E INTEGRADOR A PARTIR DE LOS RESULTADOS DEL SISTEMA ALIMENTARIO

En este capítulo, se presentaron los resultados sobre las limitaciones y potencialidades durante el desarrollo de la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias

agricultoras, en la alimentación escolar. Se tomo como base los procesos que tienen que ver con la cadena agroalimentaria para analizar el principio integral e integrador del enfoque sistémico de la SAN, permitiendo entender la forma en cómo fueron contemplados los pilares y dimensiones de la SAN en dicha estrategia.

Dicho análisis permitió comprender que las prácticas y recursos aportados por los actores, se encuentran inmersos en un sistema alimentario en donde existe interrelación entre los determinantes de una adecuada disponibilidad, acceso, consumo y utilización de los alimentos. A la vez, permitió visibilizar que estos procesos requieren de un abordaje desde la perspectiva que proporciona el principio integral, debido a que se trata de determinantes multidimensionales que requieren de la intersectorialidad y participación de diversos actores para lograr potencializar la estrategia como un todo.

Con el fin de presentar una síntesis de lo que ha sido discutido, en el siguiente cuadro se presentan las informaciones más importantes, que permiten considerar los aspectos que limitaron la estrategia y que requieren de nuevos abordajes, así como las potencialidades que se pueden fortalecer para mejorar la estrategia en el futuro.

Cuadro 19 – Determinantes de los pilares de la SAN que se consideraron potencialidades o limitaciones de la estrategia, según las dimensiones

(continúa)

Determinantes: Potencialidad o limitación	Dimensiones						
PILAR: DISPONIBILIDAD							
Práctica: Producción		N	A	Ét	SC	E	P
Asistencia técnica permanente que favorezca la agro biodiversidad y la agricultura orgánica	+						
Recursos de producción e infraestructura para la huerta escolar	+						
Sistema diagnóstico para identificar capacidad de gestión de recursos financieros en la propiedad agrícola.	+						
Recursos para la producción de agricultores en pobreza y pobreza extrema.	+						
Saberes sobre producción de alimentos por parte de las familias agricultoras	+						
Respeto y reconocimiento por los saberes y prácticas tradicionales de los agricultores.	+						
Sistemas de información sobre los agricultores asociados a las organizaciones proveedoras de alimentos.	+						
Estudios ambientales (suelo, agua, plagas) para asegurar la calidad de los alimentos.	-						
Planificación, organización y estabilidad de la producción según la demanda (Disponibilidad de alimentos en la comunidad).	-						
Acceso a crédito adecuado para las características de producción.	-						
Monitoreo y control de utilización/implementación de recursos asignados en la propiedad agrícola.	-						
Práctica: Comercialización		N	A	Ét	SC	E	P
Capacidad de autogestión de las organizaciones de agricultores para proveer alimentos a los centros educativos.	+						
Los agricultores poseen experiencias previas sobre comercialización de alimentos	+						
Compromiso de agricultores y organizaciones para el cumplimiento de la entrega de alimentos	+						
Promoción y establecimiento de mercado locales para agricultores como mecanismo complementario (permiten disponibilidad de alimentos de la agricultura familiar en la comunidad).	+						
Trámites eficientes para obtener recursos que mejoren el acopio de alimentos en organizaciones	-						
Condiciones adecuadas de infraestructura para el acopio de los alimentos en las organizaciones	-						
Práctica: Abastecimiento institucional		N	A	Ét	SC	E	P
Inclusión de nuevas organizaciones de agricultores como proveedoras del PAI.	+						
Sistema de información sobre la demanda de alimentos de los centros educativos.	+						
Solicitud de alimentos para el PAI según la capacidad comercial de la organización de agricultores proveedora.	-						
Sistema nacional de información sobre oferta de la producción de alimentos local o regional	-						

Mecanismos para controlar la participación de los sectores dominantes (oportunistas) en los mercados locales y el PAI (afecta la disponibilidad de alimentos proveniente de la AF en la Alimentación)	-						
Práctica: Consumo		N	A	Ét	SC	E	P
Mecanismos y espacios de comunicación y articulación entre actores que relacionen la demanda de la alimentación escolar con la oferta local	-						
Recursos de infraestructura adecuada para el almacenamiento de alimentos en los comedores estudiantiles.	-						
PILAR: ACCESO							
Práctica: Producción		N	A	Ét	SC	E	P
Planificación, organización y estabilidad de la producción según la demanda (acceso económico para la familia agricultora) (ver pilar de disponibilidad)	-						
Práctica: Comercialización							
Los agricultores poseen experiencias previas sobre comercialización de alimentos	+						
Asesoría técnica para la comercialización y mercadeo de alimentos	+						
Promoción y establecimiento de mercados locales para agricultores como mecanismo complementario (permiten el acceso económico para las familias agricultoras y el acceso físico en la comunidad).	+						
Las organizaciones de agricultores pagan al contado y al día a los agricultores	+						
Mecanismos de información y comunicación entre el CAC y las comunidades	-						
Establecimiento de precios de alimentos de acuerdo con características y costo local o regional	-						
Práctica: Abastecimiento institucional		N	A	Ét	SC	E	P
Las organizaciones de agricultores proporcionan buen trato al cliente (centros educativos).	+						
Compensación de precios por medio de un mejor pago en algunos alimentos.	+						
Sistema Nacional de registro de las compras públicas que realizan las Juntas de los centros educativos al PAI	+						
Mecanismos para controlar la participación de los sectores dominantes (oportunistas) en los mercados locales y el PAI (Afecta el acceso a alimentos producidos por la AF)	-						
Planificación de rutas de distribución de los alimentos	-						
Criterios de valoración para las compras públicas de alimentos diferentes al menor precio	-						
Sistema de información sobre la metodología para el establecimiento de precios de compra del PAI.	-						
Planes de contingencia como parte del PAI en caso de no poder entregar el alimento solicitado	-						
Identificación de la persona encargada de la entrega del alimento en el centro educativo	-						
Entrega de alimentos en el horario establecido por las partes	-						
Sistema automatizado para la simplificación de trámites para pedido y pago de alimentos al PAI.	-						
Práctica: Consumo		N	A	Ét	SC	E	P

Guías y material instructivo sobre proceso de compras públicas de alimentos dirigido a los miembros de las Juntas	+						
Periodicidad de las reuniones de la Junta para definir el proceso de gestión de pago al PAI	-						
Asesoría y seguimiento sobre manejo de recursos públicos dirigido a miembros de las Juntas de los centros educativos.	-						
Capacidad de recibo cuando se requiere más de un proveedor para asegurar alimentos adecuados en el centro educativo	-						
PILAR: CONSUMO							
Práctica: Producción		N	A	Ét	SC	E	P
Educación alimentaria y nutricional dirigido a las familias agricultoras	+						
Mecanismos y espacios de comunicación y articulación entre actores que relacionen la demanda de la alimentación escolar con la oferta local	-						
Práctica: Comercialización		N	A	Ét	SC	E	P
Implementar un sello de certificación y reconocimiento de los alimentos locales	-						
Práctica: Abastecimiento Institucional							
Entrega oportuna de alimentos frescos	+						
Sistema nacional de información sobre oferta de la producción de alimentos local o regional	-						
Flexibilidad para el cambio de alimentos que no cumplen las expectativas de los consumidores.	-						
Práctica: Consumo		N	A	Ét	SC	E	P
Huertas escolares como herramienta pedagógica	+						
Material didáctico para la huerta como herramienta pedagógica	+						
Material de apoyo didáctico sobre alimentación y nutrición para el comedor estudiantil y dirigido a las cocineras	-						
Incentivos y reconocimiento del trabajo de las cocineras de los comedores estudiantiles.	-						
Capacitación permanente sobre pedido, recibo, preparación, cumplimiento del menú y servicio de alimentos, dirigido a las cocineras en los comedores estudiantiles	-						
Materia de agricultura dentro del currículum estudiantil	-						
Educación alimentaria y nutricional en el currículum estudiantil	-						
PILAR: UTILIZACIÓN BIOLÓGICA							
Práctica: Producción		N	A	Ét	SC	E	P
Asistencia técnica permanente en agricultura orgánica.	+						
Estudios ambientales (suelo, agua, plagas) para asegurar la calidad de los alimentos.	-						
Práctica: Comercialización							
Entrega oportuna de alimentos frescos a las organizaciones de agricultores	+						

Práctica: Abastecimiento Institucional							
Entrega oportuna de alimentos frescos al centro educativo.	+						
Normativas de calidad higiénica y de la inocuidad de los alimentos dirigidas a los proveedores de alimentos	+						
Recurso humano suficiente que realice prácticas de gestión técnica y operativa relacionadas con la inspección periódica de los alimentos durante el proceso de entrega en el centro educativo	-						
Práctica: Consumo		N	A	Ét	SC	E	P
Asesoría sobre inspección de calidad de los alimentos durante el recibo en el centro educativo, desde una perspectiva amplia de la calidad (multidimensional)*.	-						

Fuente: Elaboración propia (2018).

Dimensiones: N- Nutricional; A- Ambiental; Ét- Ética; SC- Sociocultural; E- Económica y P- Política.

Símbolos (+) Potencialidades y (-): Limitaciones

*Contemplando deterioro, fechas de caducidad o condiciones sanitarias inadecuadas, la regulación de aditivos alimentarios como las hormonas, conservantes químicos y artificiales, el origen o procedencia y la forma de producción de los alimentos; así como la presencia de cantidades no permitidas de ingredientes industrializados.

6 GOBERNANZA Y EL ENFOQUE SISTÉMICO DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

“La comunidad es como el cuerpo humano, el problema es la forma en que nos han enseñado que debemos curarlo. Si estoy mal de la visión debo ir al oftalmólogo, si estoy mal del estómago debo ir al gastroenterólogo, si estoy mal del riñón debo ir al nefrólogo [...] Yo digo, cómo me van a curar si esos médicos ni siquiera se conocen entre ellos y cada uno solo sabe una parte de mi enfermedad.” (Comunicación personal de don Juan Prendas, 2017.)

Tomando en cuenta los insumos de los resultados de los capítulos anteriores, en el presente capítulo se realizó un análisis para describir la gobernanza de la SAN, con la que se abordó la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar. Para describir la gobernanza, fueron considerados los hallazgos principales o elementos clave, ocurridos durante la participación de los actores en la estrategia, a la luz de los principios del enfoque sistémico de la SAN.

Se pretende que este análisis proporcione pistas para avanzar en el estudio y operacionalización, de la gobernanza de la SAN durante el desarrollo de futuras estrategias. En donde las estrategias que aborden el enfoque sistémico, procuren hacer efectivo el derecho humano a la alimentación adecuada, contemplen la soberanía alimentaria, y tengan la finalidad de favorecer el desarrollo humano sostenible.

6.1 ESQUEMA ANALÍTICO DE LA GOBERNANZA DE LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

De acuerdo con la visión sistémica, las propiedades de un organismo o sistema vivo son propiedades del todo que ninguna de sus partes posee; estas propiedades surgen de las interacciones y de las relaciones entre las partes. Concepción esa fundamental para entender la gobernanza de la SAN, diferente del paradigma cartesiano en el que el comportamiento del todo, puede ser entendido enteramente a partir de las propiedades de sus partes. Un pensamiento lineal ha resultado en marcos normativos con instrumentos que, aunque tienen relación entre sí, no permiten desarrollar acciones como sistema. A su vez, ese pensamiento lineal, es el que ha fragmentado los sistemas alimentarios, sin establecer las relaciones de los diferentes procesos que tienen que ver con la producción, la comercialización, el abastecimiento, el consumo y la nutrición humana.

El desarrollar soluciones de SAN viables a partir de las contribuciones del pensamiento sistémico, involucra una nueva percepción del mundo. Desde esta forma de pensamiento, no se trata de aislar un componente del sistema para entenderlo, sino que significa colocarlo en el contexto de un todo más amplio. De esta forma, las propiedades de las partes pueden ser entendidas solamente a partir de la organización del todo, pues las partes son lo que son, por sus interconexiones con el resto.

Algunos autores como Burlandy et al. (2015), ya han abordado el enfoque sistémico de la SAN, orientados por la atención hacia un Sistema Institucional y un Sistema Alimentario. De acuerdo con los autores, el primero corresponde a la organización de las acciones e instituciones, mientras que el segundo, se relaciona con los flujos y procesos locales de producción, comercialización y consumo. En la siguiente figura se representan los sistemas mencionados.

Figura 21 – Representación de los sistemas que se relacionan con el Enfoque Sistémico de la Seguridad Alimentaria y Nutricional



Fuente: Elaboración propia (2018).

Con esos aportes se entiende que el enfoque sistémico de la SAN, tiene dos componentes interrelacionados que a su vez son sistemas (Institucional y alimentario). Sin embargo, estos son lo que son por las sinergias que ocurren entre ellos y no pueden ser entendidos como entidades aisladas, sino que deben ser entendidos por medio de sus relaciones. De esta forma, el sistema institucional puede incidir en la transformación de los sistemas alimentarios, y a su vez, lo que ocurre en los sistemas alimentarios puede generar motivos para incidir en el sistema institucional.

Las sinergias que ocurren y relacionan el sistema institucional con el sistema alimentario, se deben al involucramiento de los diversos actores, que a su vez, interactúan influenciando o reorganizando los marcos normativos del sistema institucional que tienen incidencia en el sistema alimentario. A la vez, se espera retroalimentar al sistema institucional a partir de las potencialidades y limitaciones desde los sistemas alimentarios. Así, potencialidades que surgen de la operacionalización de acciones en el sistema alimentario, podrían estimular a nuevos lineamientos normativos que apoyen dichas iniciativas. Por su parte, las limitaciones que surgen en ese contexto, pueden servir para reformular lineamientos político-institucionales que promuevan un mejor desarrollo de las acciones.

En el caso del Sistema Institucional, este se refiere a las instituciones u organizaciones que desarrollan marcos normativos en función de la SAN. De acuerdo con Geoffrey (2011), las instituciones son entendidas como sistemas de reglas sociales establecidas y extendidas, que estructuran las interacciones sociales. Como lo indicado por el autor, es necesario considerar de qué manera las instituciones estructuran las interacciones sociales y, en qué sentido se establecen o se encuentran inmersas en dichas relaciones.

Por su parte, los aportes de Malassis (1988), orientan al análisis del Sistema Alimentario, considerando la producción, el consumo y sus relaciones. Esta forma de concebir los sistemas alimentarios, permite incluir las interacciones entre los flujos y los procesos, que tienen que ver con el camino que recorre el alimento, desde que es producido hasta que es consumido. En este, el abastecimiento alimentario corresponde a uno de los procesos que forma parte de ese sistema; sin embargo, el abordarlo de manera aislada, no permite comprender su complejidad desde la perspectiva del sistema que lo incluye. Es decir, abordarlo de forma aislada, llevaría a un retroceso en cuanto a la gobernanza que se requiere desde un enfoque sistémico de la SAN.

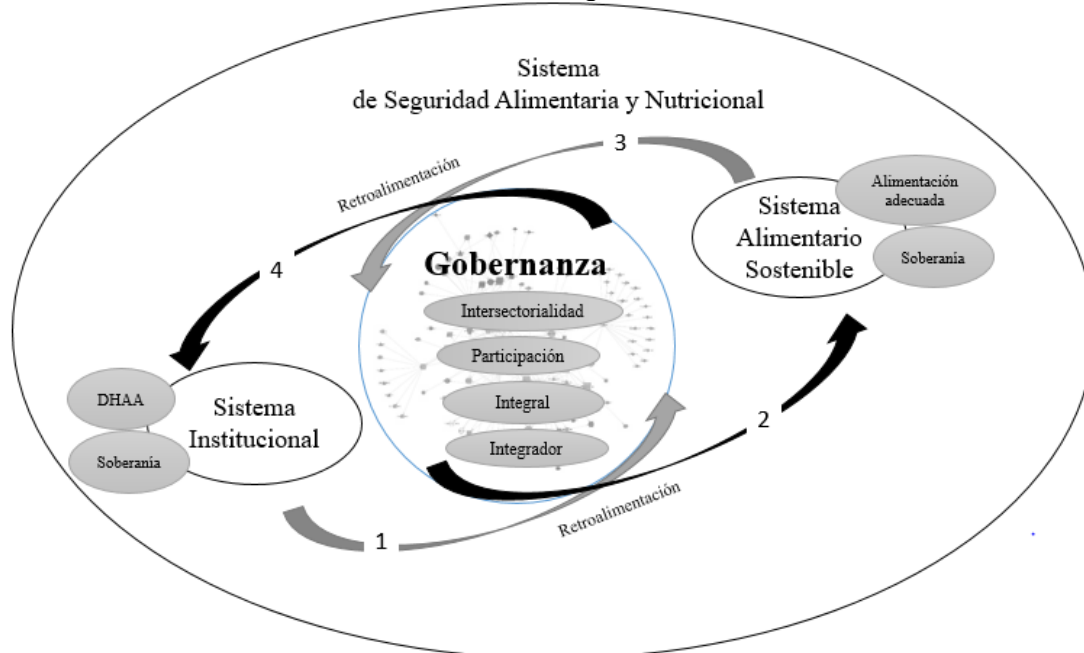
En correspondencia con lo mencionado, en el capítulo 5 de esta investigación, fue abordado el proceso de abastecimiento, incluido desde una perspectiva integral e integradora. De esta forma, fue posible demostrar que el análisis del abastecimiento, requiere de un foco más amplio que atienda los determinantes de la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos. Varios estudiosos del tema (TRICHES; SCHNEIDER; SIMÕES, 2013; SOARES; FABRI; MMARTINELLI; BIANCHINI; CAVALLI, 2018), han analizado los mercados institucionales desde la concepción de que existe un engranaje de acciones y actores que, en determinadas condiciones favorables para la SAN, representan formas de construir sistemas alimentarios más saludables y sostenibles.

El análisis de las relaciones y sinergias entre el sistema alimentario y el sistema institucional, son complejas porque no existen límites definidos desde la concepción del enfoque sistémico. Además, las situaciones que suceden en una parte del sistema, tienen efectos en el todo. Sin embargo, el abordaje de redes de política pública, se adapta al estudio de los sistemas, al definir límites a partir del involucramiento de los actores que tienen relación con determinada problemática, y al adaptarse a estructuras de análisis no lineal. Este tipo de análisis permite realizar un recorte de la situación, por medio de las formas de actuación de los actores, y así, identificar las sinergias que existen entre el sistema institucional y alimentario.

En la siguiente figura, se representan las sinergias que se crean en el sistema por medio de las relaciones que se establecen entre los actores y, que se denomina como la gobernanza⁸⁵. La figura será el esquema analítico de la gobernanza de la SAN que será utilizado como base en este capítulo.

⁸⁵ La gobernanza da una idea de mayor movimiento. Uno de los actores claves, sin duda, es el Estado, o mejor dicho, el gobierno y las instituciones públicas. Pero claramente solo es un actor más. Gobernanza da la idea de relación, de movimiento, que vincula a las autoridades públicas con la ciudadanía, pero que da cuenta de las relaciones múltiples entre los grupos de población, cómo interactúan, qué logran, hacia dónde se encaminan. En este sentido, tampoco presupone autoridades públicas homogéneas, que tienen objetivos claramente establecidos, va más allá, al dar cuenta de una mayor complejidad, hay contradicciones no solamente en los intereses que defienden los distintos actores de la comunidad civil, sino también entre los de la comunidad política (GUZMÁN, 2013, p. 38).

Figura 22 – Representación de la gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional desde el enfoque sistémico



Fuente: Elaboración propia (2018).

La sinergia entre los sistemas es cambiante, y se encuentra determinada por la gobernanza. Por lo tanto, la gobernanza se logra en la medida en que los actores participan y se relacionan unos con otros, desarrollando prácticas diversas, y aportando recursos que inciden directamente en el sistema alimentario y en el sistema institucional. La flecha número uno indica la forma en cómo los actores utilizan las normativas que ofrece el sistema institucional, para ser utilizadas por medio de acciones que inciden en el sistema alimentario (flecha 2). Sin embargo, los actores también pueden retomar experiencias a partir de las acciones desarrolladas en el sistema alimentario (flecha 3), para retroalimentar los marcos normativos existentes (flecha 4).

Varios estudiosos han analizado la gobernanza, relacionándola con los desafíos que representan los procesos complejos. Algunos de ellos orientados a explorar los retos asociados con la gobernanza del desarrollo sostenible, en cuanto a la difusión del poder y la descentralización (MEADOWCROFT, 2007). Así como temas relacionados con el abastecimiento alimentario y sus impactos en la salud pública, en los cuales la gobernanza es conducida por y entre esferas públicas y privadas, y por medio de marcos de referencia multinivel (BARLING, 2007).

En el caso de esta tesis, el análisis de la gobernanza de la SAN, está orientada por los cuatro principios que se muestran en la figura 21. Estos principios tienen la finalidad de conducir hacia el desarrollo de estrategias efectivas en SAN. Tales principios son: la intersectorialidad, la participación, el principio integral y el principio integrador de la SAN, estos serán discutidos con mayor detalle a lo largo del capítulo.

6.1.1 El principio de la intersectorialidad

Para comenzar con el entendimiento del principio de intersectorialidad en la gobernanza de la SAN, es importante reconocer que lo sectorial tiene distintos significados y, en consecuencia, también la noción de intersectorialidad (CUNILL-GRAU, 2014). Según la autora:

Uno de ellos remite a lógicas de acción colectiva, distinguiéndose así entre el sector público, el sector mercantil, el sector privado no mercantil o las comunidades. En ese marco, la intersectorialidad alude a las relaciones entre tales sectores y cubre el estudio de las diferentes modalidades de asociación público-privada. Otro significado de sector remite más bien a especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores, tales como educación, salud, agricultura, etc. La intersectorialidad, en este caso, se refiere en primera instancia a la relación entre diversos sectores gubernamentales (CUNILL-GRAU, 2014, p. 6-7).

Por lo tanto, en esta sección se entenderá como sectores, a las especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental. Por su parte, en la siguiente sección será abordado el principio de la participación, incluyendo el involucramiento de actores diferentes a los gubernamentales.

Con esa referencia, dentro del enfoque sistémico de la SAN, la intersectorialidad representa un componente fundamental para orientar y garantizar las estrategias, se constituye como una práctica de gobernar y de superar la fragmentación (ROCHA, 2012), y se anuncia como una estrategia que puede tornar efectivas, las acciones direccionadas a la SAN (GARAJAU; AFONSO, 2014). Al ser la SAN supra- sectorial, por abarcar a los sectores y no pertenecer a uno en particular, orienta hacia la implementación de acciones, en las que cada sector debe actuar en función de objetivos más amplios (BURLANDY et al., 2006). Desde esa perspectiva, en Costa Rica es necesario insistir en una estructura institucional, que oriente hacia la articulación intersectorial de las acciones específicas en SAN.

A pesar de existir algunos avances importantes en el sistema alimentario e institucional, estos muchas veces corresponden a experiencias de articulación promovidas

desde un sector, o en algunos casos, de forma multisectorial. En ese sentido, en la estrategia analizada, algunos de los sectores participantes, identificaron normativas y programas, que son prioritarios en su ámbito de actuación, para alcanzar un objetivo más amplio (LEÑO; MALUF, 2012). Sin embargo, los diversos sectores no llegaron a construir de forma conjunta, un proyecto integrado que pueda trascender las acciones sectoriales para tener impactos en diferentes dimensiones, lo que correspondería a la intersectorialidad (LEÑO; MALUF, 2012).

Durante el desarrollo de la estrategia, aunque existió una mayor aproximación entre actores de diferentes sectores (incluso algunos de ellos que nunca habían trabajado de forma conjunta), en la mayoría de los casos, estos continuaron implantando sus propios programas o normativas. Sin embargo, a pesar de haber ocurrido en un ambiente tradicionalmente sectorial, ocurrieron experiencias en las que los actores de diferentes sectores, participaron articuladamente, para promover acciones que pueden ser considerados avances hacia la intersectorialidad. Estos avances se reflejan en una mayor integración sectorial, que puede ser insumo, para mejorar el abordaje integral de la estrategia en estudio dadas sus características multidimensionales.

Como parte de estos avances, se lograron espacios formales de diálogo que promovieron la articulación entre las diversas instituciones, con la intención de trabajar la estrategia intersectorialmente. La creación del Comité Estratégico Nacional y del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, permitió reunir a los actores de diferentes instituciones gubernamentales del sector salud (MS, CEN-CINAI), de agricultura (MAG, INDER y CNP), de educación (MEP) y social (IMAS), así como los actores de la FAO (como ente articulador), para trabajar en un tema específico en el que antes no habían trabajado conjuntamente. Cabe mencionar que, los programas (PAI y PANEA), las políticas y leyes ya existían como parte de la institucionalidad; sin embargo, la novedad de la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles, consistió en reunir las acciones por medio de la participación de los diferentes actores en los Comités. Por lo que el Comité Estratégico y el Comité Técnico, funcionaron como punto de encuentro entre los temas de alimentación escolar y, el abastecimiento institucional por medio de la agricultura familiar.

En el caso del Comité Estratégico Nacional, que reunió a los Ministros y presidentes ejecutivos, permitió comprometer a los jefes en la toma de decisiones políticas que favorecieran la estrategia. El Convenio de Cooperación CC001-PNAE/CRC entre las instituciones gubernamentales y la FAO, fue un instrumento desarrollado por los actores para formalizar su compromiso con el tema. En este se incluyeron las responsabilidades de cada sector gubernamental en relación con el objetivo de

Generar procesos de trabajo interinstitucional e intersectorial, que contribuyan a la propuesta y fortalecimiento de políticas públicas de alimentación y nutrición para niños y niñas en edad pre escolar y escolar en Costa Rica, especialmente en aquellas zonas con mayores índices de pobreza del país. (MEP/MS/MAG/IMAS/INDER/CEN-CINAI/FAO, 2013).

En este sentido el objetivo interministerial, comprometía el quehacer de los sectores a partir de un objetivo amplio, dentro del cual se incluyó el tema de abastecimiento institucional, por medio de la agricultura familiar para la alimentación escolar.

En un nivel de gestión técnica, el Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar favoreció un espacio de articulación de los actores gubernamentales. Este espacio permitió abordar los intereses divergentes entre los actores institucionales, reconocer y comprender las normativas vigentes sobre la temática en las instituciones representadas, identificar ciertas lagunas de actuación para desarrollar la estrategia, y construir algunas acciones conjuntas relacionadas con la normativa existente⁸⁶. La mayor dificultad se presentó con la manera de adaptar esas normativas al contexto, considerando lo que eso podía representar en términos de coordinación entre las instituciones, para abordar estrategias integrales en las que se enmarcan sus prácticas y espacios de gestión.

Para favorecer la intersectorialidad, no es suficiente la creación de espacios de articulación en el nivel ministerial y técnico nacional. Dicho proceso debe ser correspondido con estructuras similares en el nivel regional y local, que permitan la descentralización de las acciones y una mayor efectividad para su implementación. Sin embargo, en Costa Rica a pesar de existir la Ley 8801⁸⁷ de Descentralización para favorecer la gobernanza en el nivel cantonal, su aplicación es escasa. En este aspecto, la situación de los proyectos piloto, que fueron abordados por la estrategia analizada, se caracterizó por una centralización del poder en pocos actores de la totalidad de la red. En el caso de Coto Brus, el involucramiento de los actores gubernamentales locales, fue mayor que para el caso de Frailes. En este último, la falta de espacios de articulación no aseguró el involucramiento de más actores en el nivel local, creando una dependencia mayor hacia los actores gubernamentales del ámbito nacional y, de los actores de la cooperación técnica como lo es en este caso, la FAO.

⁸⁶ Ver cuadro 8 en capítulo 3: Ley N°7494 de Contratación Administrativa y su reglamento, Ley N° 8700 Ley Orgánica del CNP y Ley N° 9435 para Fortalecer el Programa de Comedores Escolares y Nutrición Escolar y Adolescente.

⁸⁷ Propósito “[...] el proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades para contribuir con la modernización del estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública” (Artículo 2).

Además del menor grado de centralidad y poder de los actores de Frailes en la red de actores, también hubo una menor cantidad de vínculos establecidos entre actores locales o, de estos con otros actores regionales. En términos generales, la falta de un espacio de articulación en el nivel local, fue un obstáculo en el avance de la intersectorialidad y descentralización de acciones, para ejecutar una estrategia más efectiva y sostenible. La representación de actores gubernamentales, estuvo limitada a un actor del MAG, uno del MS y dos del MEP (una directora y una docente de un centro educativo). Como fue mostrado en el cuadro 16⁸⁸, la cantidad de actores que realizaron prácticas de acción estratégica o de gestión técnica y operativa en Frailes, fue sustancialmente menor que en el caso de Coto Brus.

Por su parte, al tomar en cuenta los espacios formales de articulación en el nivel local, como es el caso del COSEL-COSAN en Coto Brus, la estrategia fue más eficiente para implementar las acciones. Esto permitió estimular la descentralización y la participación de actores, instituciones y sectores con mayor incidencia en la toma de decisiones. La existencia del COSEL⁸⁹-COSAN (coordinado por el MAG) que, aunque no fue un espacio creado para el desarrollo de la estrategia de forma específica (como lo fue el Comité Técnico Nacional), proporcionó rutas importantes en el tema de la intersectorialidad a nivel local. Debido en gran parte, a las características y trayectoria del cantón en el tema de articulación interinstitucional (FERNÁNDEZ et al., 2012), que propicia la participación de los actores del COSEL-COSAN en el Comité Cívico Cantonal Interinstitucional (CCCI)⁹⁰.

La visión de los CCCI (Estimulados por la Ley 8810⁹¹), es la coordinación técnica y política interinstitucional para el logro de un mejor engranaje, dirección y ejecución de las políticas públicas nacionales, en relación con las necesidades y demandas que mantienen los gobiernos locales y los Concejos Municipales de distrito. Sin embargo, a pesar de esa estructura organizacional que existe tanto Coto Brus como en Frailes, la participación de actores del Gobierno local (municipalidades) no fue representativa en la red. Y pese a que son las instancias articuladoras de los COSAN, este papel no se ha fortalecido.

⁸⁸ Del capítulo 4

⁸⁹ Decreto Ejecutivo N° 32488 (2005). Artículo 6°—Los Comités Sectoriales Locales, son la instancia de mayor operatividad del sistema de planificación sectorial, relacionada con el desarrollo del sector agropecuario y del medio rural, donde se brindan los servicios que prestan las instituciones públicas y se mantiene una relación más directa con los productores (as) y sus organizaciones, constituido por los funcionarios del sector agropecuario que laboran en el ámbito local, de acuerdo con el área geográfica que el Comité Sectorial Regional Agropecuario.

⁹⁰ Decreto Ejecutivo N° 36004-PLAN del 5 de mayo del 2010

⁹¹ Ley de Descentralización No. 8801, del 2010, tiene como propósito “el proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades para contribuir con la modernización del estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública” (Artículo 2).

Como parte de la relación entre actores de diversas instituciones, promovida a partir de la conformación del Comité Técnico Nacional, la FAO promovió el desarrollo de un diagnóstico institucional. Este permitió identificar acciones contenidas en las políticas y, en general, en los marcos normativos existentes, que podrían ser integradas para implementarse como acciones conjuntas entre diferentes sectores. Este proceso evidenció un marcado potencial en cuanto a las posibilidades de un trabajo articulado, favorecido por las capacidades, voluntades e institucionalidad de programas específicos existentes. Siendo otro de los avances en el tema de intersectorialidad, las acciones conjuntas que contribuyeron expresamente con la articulación entre instituciones.

En el caso de los actores del MEP y del CN, que participaron del Comité Técnico Nacional y del Comité Estratégico Nacional, conformaron una subcomisión de trabajo para articular acciones estratégicas y técnico-operativas. Este espacio tuvo como fin, identificar algunos caminos que permitieran promover la participación de las familias agricultoras, en el abastecimiento de la alimentación escolar. Como resultado del proceso, se logró esfuerzos de coordinación de los programas vinculados, es decir, del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) y del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA). Con lo cual, el MEP estableció una directriz nacional para que las Juntas compraran los alimentos de forma directa al PAI, atendiendo a lo dispuesto en el Art. 9 de la Ley N° 8700⁹².

Además de dicha disposición normativa, la articulación sectorial entre el MEP y el CNP, estuvo impulsada por la necesidad de compartir información. Según Repetto (2005), algunas de las alternativas que estimula la coordinación asociada a la sinergia entre sectores, es el flujo de información y los instrumentos o mecanismos de gestión administrativa; así como el financiamiento o la autoridad para tomar decisiones fundamentales. En ese sentido, el CNP tenía la capacidad de obtener información sobre las compras públicas que realizaban las Juntas, y de alguna forma, tener un control de la inversión de los recursos que el MEP proporciona a estas instancias, tanto a partir de sus recursos como Ministerio, como por medio del FODESAF (Ley N° 5662⁹³) destinado para la compra de alimentos del comedor estudiantil. Por su parte, el MEP obtendría un beneficio en cuanto a un mayor control de la utilización de los recursos, pues es una de las mayores carencias del PANEA.

⁹² Ley N° 8700: Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción

⁹³ Ley N° 5662 de la Dirección de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF)/ Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF)

El proceso de articulación entre los dos programas, evidenció los desafíos de una gestión pública integral. Como indican Bauer; Lotta y Galvão (2014), la implementación no es simplemente la ejecución de lo que fue planeado en una fase anterior, debido al contexto y la diversidad de interacciones entre los agentes ejecutores. Razón por la que posterior al arreglo institucional, surgieron varios conflictos operativos, que dejaron en desventaja las competencias del CNP para atender la demanda. En ese escenario, los problemas del abastecimiento fueron relacionados con la gestión únicamente del CNP. Sin embargo, como se demostró en el capítulo 5, la articulación demandaba más allá de la coordinación del abastecimiento establecida entre el MEP y el CNP, pues responde a procesos interrelacionados que tienen que ver con el sistema alimentario, y la interrelación entre los diferentes pilares (disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica). Como lo indicó uno de los actores funcionario del CNP:

Tenemos que convivir todos los días con quejas, pero no dejamos de lado que nuestro motivo principal, es acercar el proveedor con el cliente para que pueda tener un nicho para colocar su producto todos los días. También tenemos que asegurar la calidad para nuestra clientela que también es muy importante. Son niños, son enfermos y aunque toda la clientela es importante, si hay personas que son más sensibles y que les hay que tener más cuidado. Yo siempre he dicho que el PAI es algo intersectorial y todo el mundo se queda callado y el PAI es un programa que debería ser intersectorial. Porque nosotros estamos en los últimos eslabones de la cadena. Antes de que el producto llegue al consumidor, hay un montón de etapas y de pasos. Vea por ejemplo lo que es producto fresco, ahí el MAG debe de dar un acompañamiento. Ahí tiene que estar autoridades sanitarias que deben de decir si el producto cumple con la reglamentación. Nosotros no podemos hacer eso, podemos dar una asistencia temporal y coordinar con ellos, pero eso no nos corresponde. Ahora el INA, que se encarga en la parte empresarial, puede apoyar a las organizaciones de agricultores para poder comercializar, porque tienen que cumplir con un montón de requerimientos de la ley. Entonces nosotros no podemos incorporar a un proveedor que no tenga todas las capacitaciones y tenga una buena organización administrativa y que sea eficiente. Los costos de producción, el porcentaje que se le paga al productor, eso tienen que tenerlo claro (actor: CNP6, 2017).

Esta situación, reveló una debilidad en cuanto a las posibilidades de establecer formas de coordinación y articulación entre instituciones y sectores, que permita abordar el tema de forma integral. Esto sería, mantener como prioridad la búsqueda del paradigma sistémico de la SAN en el fortalecimiento de las políticas públicas. No obstante, las relaciones entre el MEP y el CNP pueden ser clave en la articulación y trascender hacia colaboraciones entre más instituciones, más allá del proceso específico del abastecimiento.

Se considera pertinente identificar la forma en que se puede avanzar hacia la articulación intersectorial. Este sería el caso del CAC de Frailes, en donde no se establecieron acciones conjuntas entre el MEP y el CNP, porque no participan del PAI,

además, en esta localidad hubo un menor acompañamiento del resto de instituciones. Situación que evidencia la necesidad de establecer una articulación entre más instituciones y sectores, que puedan favorecer el proceso de abastecimiento por sus funciones a lo largo de los procesos que tiene que ver con el sistema alimentario como un todo, y no solamente desde una responsabilidad que implica la articulación de dos instituciones.

Además de la acción conjunta entre el MEP y el CNP, en el tema específico que compromete al abastecimiento, ocurrieron otras en las que hubo articulación entre dos o entre tres de las instituciones gubernamentales. Una de estas es el caso del control y seguimiento del Programa de Huertas en los centros educativos, para fortalecer su función pedagógica. La interdependencia de recursos, permitió a los actores del MAG y del MEP, implementar acciones para promover la coordinación que demandaba la gestión técnica y operativa del Programa. Esta tuvo como base el aporte del MEP, con recursos de infraestructura y financiamiento para los insumos de la construcción de las huertas y, por parte de los actores del MAG, el aporte de recursos cognitivos en el tema de producción de alimentos.

De esta forma, haciendo mención de lo indicado por Repetto (2005), la coordinación entre el MEP-CNP y MEP-MAG, se estableció por medio de sinergias de varios tipos, entre ellas las i) cognitivas que se establecen durante el intercambio de conocimiento; de ii) procesos y actividades para implementar acciones estratégicas; iii) de recursos en cuanto al financiamiento destinado y, de iv) autoridad que tiene que ver con las decisiones políticas que los actores generaron para poder articular las acciones.

En cuanto al tema de autoridad, la voluntad política a partir de la articulación interministerial, y la participación de actores en el comité técnico, fueron aspectos esenciales para la gobernanza fortalecidos por un conjunto de acciones. Entre ellas el proceso de sensibilización inicial (Cursos presenciales y visitas a la experiencia del PNAE brasileiro), el papel asumido por la FAO como ente articulador interinstitucional (tema que se aborda en el principio de participación) y, la coyuntura en cuanto al posicionamiento político de la noción de agricultura familiar en el país. Sin embargo, para avanzar hacia la intersectorialidad, ese hace necesario promover la articulación entre las políticas y normativas existentes, y aún más, de reconocer las diferentes acciones de los sectores involucrados, como parte de un marco supra-sectorial de la SAN que los integre. Como lo indicaron los actores MAG1 y CNP7 durante el grupo de discusión del nivel nacional:

Es que el plan se puede escribir y las políticas y todo eso, pero tiene que haber algo que lidere todas estas instituciones a nivel local y nacional (actor: MAG1, 2017).

Es lo que está faltando, porque las instituciones no están sensibilizadas sobre la importancia de la seguridad alimentaria, uno dice que nos toca estas actividades, pero hay muchas instituciones que no están concientizadas sobre eso, de qué es seguridad alimentaria. Entonces, si no hay conciencia, tampoco se puede hacer un amarre entre las instituciones porque no hay un interés común y para eso, tienen que saber de qué se trata el contexto. Pienso que estamos mal en eso, porque incluso en discusiones mucha gente tiene diferentes opiniones de lo que es seguridad alimentaria (actor: CNP7, 2017).

Como indica Repetto (2005, p. 4), los problemas de coordinación en el ámbito de las políticas públicas requieren, para ser solucionados o al menos enfrentados con cierto éxito, algo más que exclusivamente la sinergia de voluntades, intereses y recursos de los actores involucrados. Con esto, el autor se refiere a la necesidad de cierta “armonía institucional” formal e informal que será coherente con generar acciones, decisiones y prácticas pro-coordinación. Volviendo a la figura 21 del esquema analítico, esa armonía depende de la gobernanza que ejercen los actores en y a partir de las sinergias que permitan retroalimentar el sistema institucional y el sistema alimentario.

Para Repetto (2005), en ese proceso, el requisito para el cambio institucional es la flexibilidad e innovación a partir de las normas no escritas. Entre estas, se emitió la directriz del MEP hacia las Juntas de los centros educativos, para que se realice la compra de alimentos por medio del PAI; la directriz del MAG dirigida al sector agroalimentario para contemplar en el trabajo de las regiones, el tema de la alimentación escolar (en el año 2016) y, el Convenio de Cooperación Interministerial CC001- Programa de Alimentación Escolar/Costa Rica 2016-2018 (Cabe mencionar que este último no fue renovado después de su vencimiento en el 2018). Estas normativas, fueron dependientes de las decisiones de los actores involucrados en ese momento; es decir, de la gobernanza que ejercieron y que podría o no trascender a realizar modificaciones en el sistema institucional (flecha 4 de la figura 21). Como lo indicó uno de los actores del Ministerio de Salud del nivel nacional:

Aunque no hay una ley, por lo menos vimos nosotros la oportunidad de poder que las instituciones tienen con sus propios fondos, sin necesidad de platas internacionales. La primera parte se creó sin convenio, simplemente a nombramiento y ahora sí, es un convenio. Entonces esas son cosas importantes de ir visualizando, de que siempre se requiere algo, algún tipo de marco legal, si no es una política es un convenio, para sentirse apoyado y justificado, porque muchas veces se requiere ese tipo de decreto o lo que sea para que pueda uno agarrarse de ahí (Actor: MS1, 2017).

Tomando en cuenta los avances en el tema de articulación entre sectores, aún se requiere de la coordinación y diálogo, para abordar acciones conjuntas e integrales. Sobre todo porque las acciones que se realizan en uno de los procesos de la cadena agroalimentaria,

tiene repercusiones en todo el sistema. Como se analiza en el principio integral e integrador de este capítulo, existieron diversas limitaciones en el sistema alimentario que reflejan esa necesidad.

De acuerdo con Peters (2002), la coordinación entre sectores puede tener diferentes alcances, que van desde un nivel de “coordinación positiva” en el que hay un reconocimiento de los actores y de la disposición para cooperar; hacia una “integración de políticas”, que implica articular ideas, procedimientos y estructuras de los involucrados, para finalmente llegar a lo que sería una “estrategia de gobierno”. De acuerdo con el autor, esta última coordinación es la más completa, y se relaciona con los procesos conjuntos de elaboración de políticas, dentro de marcos normativos compartidos sobre asuntos de carácter macro.

En ese sentido, las acciones conjuntas que se establecieron por medio de la relación de actores gubernamentales representantes de sectores diferentes, principalmente en el proceso de abastecimiento, se relacionaron con un nivel de coordinación positiva y un avance hacia la integración de políticas. No obstante, el principio de intersectorialidad, debe avanzar hacia una estrategia de gobierno desde el enfoque sistémico de la SAN, que permita esa visión articuladora al desarrollar estrategias con este objetivo. Un proceso en el que los diferentes sectores no se vean a sí mismos como partes aisladas, sino ligadas a otros por algún nivel de interdependencia en torno a la problemática en común; en este caso, la SAN.

De esa forma, como se discute más adelante, varias limitaciones encontradas en el análisis del principio integral e integrador de la estrategia (ver cuadro 19), podría encontrar respuesta en abordajes que contemplen la articulación entre sectores. Como mostraron los resultados, estas limitaciones dan forma al sistema alimentario como un todo, y los avances hacia la intersectorialidad pueden fijar su foco en el establecimiento de acciones conjuntas para avanzar en esta articulación. Entre dichas acciones, se puede hacer mención a la necesidad de abordar el principio integral de la gobernanza de la SAN, para pensarlas a partir del trabajo desde el sector salud, educación, agricultura, ambiental y social, entre otros.

Para favorecer la articulación, se hace necesario un trabajo a lo interno de las instituciones, y de estas como sectores, en cuanto a su posicionamiento en el tema y trabajo para la promoción de la SAN. Según la Política Nacional de SAN (2011- 2021), uno de los asuntos críticos en el tema de fortalecimiento institucional, es la ausencia de impacto de las acciones de SAN en las políticas de gobierno. Como parte de los lineamientos que se estableció en dicha política, se indica la promoción del concepto de SAN a nivel político institucional y de la sociedad civil. Como principales estrategias en la PNSAN están: i) la sensibilización a nivel político e institucional, para que se conceptualice la SAN como parte

de la acción del gobierno nacional y local, y, ii) la articulación a nivel de ministerios de las políticas de SAN, iii) la incorporación del tema de SAN en los planes de formación y capacitación.

Sin embargo, no existe un control y monitoreo sobre los avances o seguimiento que las instituciones realizan, sobre el tema de la promoción de la SAN, y tampoco a lo interno de muchas instituciones, lo que podría proporcionar una mejor claridad de las formas de trabajo que pueden establecerse intersectorialmente. A la vez, existen situaciones que no favorecen esa atención al tema de la SAN, algunos ejemplos se pueden hacer visibles con los relatos de algunos actores. En el caso del MEP, según una de las funcionarias, existen problemas de coordinación de departamentos que trabajan con SAN dentro del mismo Ministerio:

Porque yo siento que todos aquí tenemos acciones que van desarticuladas. Inclusive, aquí en la dirección y en otras instancias del MEP. Usted puede ir a vida estudiantil, y ahí trabajan seguridad alimentaria. No sabemos qué, pero lo trabajan. Lo que conocemos es porque hemos ido a alguna actividad y vemos una presentación. Pero uno queda con la duda de qué es lo que realmente se trabaja. No está mal, porque si no hay capacidad aquí, se puede hacer por otro lado. Pero si creemos que se tiene que hacer de manera coordinada. Y todo lo relacionado con nutrición también. Entonces, cuando no está en coordinación con nuestros propios lineamientos, ya es problemático. Ya el MEP es un monstruo, por lo que es lamentable que no se pueda coordinar todo, para que vaya en una misma línea (actor: MEP3, 2017).

Otro motivo que perjudica la atención del tema de la SAN en las instituciones gubernamentales, es la falta de personal y recargo de acciones en los funcionarios de las mismas, quienes sienten que no pueden atender la implementación de acciones articuladas, como se debería. En el caso del MEP, una funcionaria argumentó:

Se nos ha complicado llevar a cabo las acciones que quisiéramos, inclusive el mismo proyecto de FAO que empezamos con ocho centros educativos. Imagínese que es llegar a los 4760 centros. No tenemos capacidad. Todo está como muy estandarizado, el equipo, la infraestructura, el personal, ver cómo está la producción, la inocuidad, la huerta. Nosotros no podemos. Entonces, desde ese punto de vista si no hay un apoyo de las mismas autoridades, que es lo que nosotros queremos, no podemos avanzar. Desde que yo tengo recuerdos, cuando entré en el 2008, se está tramitando una gestión para ver si se contrataba más personas y eso ya no es posible (Actor: MEP3, 2017).

En el caso del Ministerio de Salud, uno de los actores indicó:

Uno se ahoga en muchas cosas por resolver, aparte de todos los correos que le mandan a uno que uno tiene que responder, uno se programa para hacer una cosa y nunca las termina porque así son las cosas, somos muy pocos, yo este tema lo estoy trabajando sola, consulto algunas cosas con MS5 y nos apoyamos, pero en realidad, es decir, a uno lo llaman para todo y uno no da abasto (Actor: MS1, 2017).

Para el caso de un funcionario del CNP, su argumento fue:

Quisiera hacer muchas cosas pero lo que limita es la parte de falta de personal digamos, que si yo me pongo a hacer eso yo me tendría que poner a darle atención a todas las empresas. Si nosotros tuviéramos personal, pero no tenemos recurso humano y económico para hacerlo (Actor: CNP7, 2017).

En cuanto a la retroalimentación hacia el sistema institucional, aunque fueron creados convenios y directrices a partir de las experiencias de la estrategia, la estructura legal existente prevaleció en la mayoría de las decisiones, y muchas veces más visible que las acciones o ideas emergentes e innovadoras que podrían surgir como parte de la estrategia. Esto dificultó realizar cambios al sistema institucional en respuesta de las necesidades operacionales.

Aunque los actores identificaron formas diferentes de hacer las cosas y propusieron alternativas de solución, comentaron que cuesta mucho llevarlas a la práctica, porque antes deben ser legalizadas e institucionalizadas, o ser parte de algún acuerdo internacional del que se está siendo parte. Al preguntarle a los actores: ¿Se han realizado acciones fuera de las normativas vigentes para favorecer el proceso? En la mayoría de los casos respondieron que no se realizan acciones fuera de las normas establecidas institucionalmente, incluso quienes participan de otras instancias que no son gubernamentales, opinaron lo mismo. Aunque es una pregunta que puede comprometer a los actores y por ese motivo existir un sesgo en sus respuestas, estas permitieron conocer que los actores tienen claridad de las normativas y poca flexibilidad de algunas de ellas para actuar en la práctica, algunas de sus respuestas fueron:

Ahora nos estamos rigiendo por normativas o aspectos, digamos, que están contemplados dentro de las políticas del gobierno o por acuerdos y compromisos internacionales. (Actor: MAG1, 2017).

No hemos salido de la normativa, todo se ha hecho con la normativa, pero hay cosas que no son flexibles en esa normativa, que es con los convenios principalmente los que se elaboran para surtir las escuelas. La normativa no es flexible para algunas cosas que urge para poderle comprar producto al productor y poder abastecer de todo tipo de producto a la escuela (IMAS2, 2017).

Cuando se ha tenido que tomar una decisión rápida siempre seguimos la ley, por lo menos de mi parte. Si ocupamos algo lo solicitamos y siempre seguimos todas las normativas. Porque este proceso es muy delicado, tenemos que tomar previsiones de que lo que vayamos haciendo corresponda. Por ejemplo, con lo de Cen-Cinai tuvimos que tomar otros proveedores que no teníamos antes, pero siempre bajo la línea de la ley. (CNP6, 2017).

Todo ha sido muy pegado a la normativa. Yo pensaría que tal vez en esta región Brunca hay algunas experiencias de compras locales que han hecho algunos centros educativos que no están normados. No me atrevería a decir que están afuera de la

norma, pero que digamos, tuvieron una iniciativa diferente y que más bien nosotros deberíamos de retomar la propuesta de ver como facilitamos este proceso. (MEP6, 2017).

A pesar del sistema institucional con el que se cuenta para actuar en el tema, el compromiso ético a lo interno de las instituciones para favorecer y hacer efectivo el DHAA, no es claro. En el caso del PAI, existe una preponderancia sobre el beneficio en términos económicos que representa el programa. Sin embargo, no existe una asociación del programa con el DHAA, que permita abarcar el proceso desde una perspectiva intersectorial y es un tema que debe tener mayor presencia para el Gobierno.

De acuerdo con HLPE (2018), los Estados son los responsables últimos de adoptar estrategias para erradicar el hambre y todas las formas de malnutrición; estos tienen la responsabilidad de garantizar que los esfuerzos de todas las partes interesadas, estén acorde con el interés público y con la realización del DHAA. Según el informe, esto hace necesario que los Estados renueven su compromiso y, que se refuerce la inversión pública en pro de la seguridad alimentaria y nutricional y el desarrollo sostenible (HLPE, 2018).

Retomando a Alva (2016), la búsqueda de soluciones plausibles a problemas públicos, es reconociendo al Gobierno no como el único, pero sí el mayor ente ejecutor de dichas acciones. Tales acciones son incluidas en una agenda gubernamental, conformada en su mayoría por intereses propios del Gobierno; sin embargo, esto ocurre con la participación de otros actores sociales en el quehacer público. Por su parte, la capacidad de ciertos sectores de la ciudadanía, para definir un problema público e incluirlo en la agenda gubernamental, es uno de los pasos en política pública (AGUILAR, 1992).

Como fue identificado en esta investigación y en acuerdo con Fernández et al. (2014), el abordaje integral de la SAN, constituye un reto en una realidad nacional en donde la coordinación interinstitucional es compleja. Además, en Costa Rica existe una débil planificación de las acciones, y una crisis fiscal que incide directamente en las instituciones, afectando la gestión y ejecución de los recursos.

6.1.2 Principio de la Participación

En este apartado, la participación hace referencia al involucramiento de actores diferentes a los gubernamentales. Como parte de la estrategia analizada y de acuerdo a los resultados de la red, estos corresponden a los actores de la sociedad civil, de la academia y de la cooperación internacional.

De acuerdo con Castro (2016, p.16), la participación ciudadana es sin duda la base fundamental de la vida en democracia, al ser el medio por el cual la ciudadanía se hace presente en la toma de decisiones de los asuntos públicos. La participación a nivel internacional ha sido reconocida como un Derecho Humano. Sin embargo, para algunos estudiosos del tema, existen limitaciones que enfrenta la democracia en el contexto de la globalización y en las últimas décadas, las formas de articulación social se han debilitado y han perdido capacidad de canalización y gestión de los conflictos sociales, ante una sociedad más individualizada y heterogénea (PARÉS, 2017; SUBIRATS, 2005).

En el sistema institucional costarricense, existen normativas y elementos que podrían favorecer una gobernanza caracterizada por la participación; sin embargo, no son utilizadas como se debería o poco se cumplen. Además de la ya mencionada Ley 8801⁹⁴, con la que se promueve la descentralización y mayor autonomía municipal, en donde la participación local es clave; también existe en la Constitución Política, el Artículo 9 el cual establece que “El Gobierno de la república es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres poderes distintos e independientes entre sí: El Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y el Poder Judicial⁹⁵”.

A pesar de las estructuras dispuestas en el marco normativo relativas al tema de participación, existe deficiente materialización al implementar estrategias como la analizada. En este caso, en la red se involucraron **actores de la sociedad civil** dentro de los cuales se incluyeron los actores de organizaciones de agricultores (CACs, cooperativas, asociaciones), agricultores, cocineras de los comedores de los centros educativos y un miembro de una Junta.

Como se ha evidenciado a lo largo del capítulo 4, los actores que representan al grupo de actores que reciben, almacenan, preparan, sirven y consumen los alimentos y que se

⁹⁴ Propósito “[...] el proceso de transferencia de competencias y recursos a las municipalidades para contribuir con la modernización del estado costarricense, acercar la prestación de los servicios públicos a los ciudadanos mediante una gestión eficiente, eficaz y transparente, así como mejorar la gobernabilidad democrática y la fiscalización social en la gestión pública” (Artículo 2).

⁹⁵ El Poder Ejecutivo está compuesto por el Presidente de la República, dos vicepresidentes y un Gabinete de Ministros nombrados por el mismo presidente. El Presidente de la República es, simultáneamente, el Jefe de Gobierno y el Jefe de Estado. El Poder Legislativo es unicameral y está compuesto por 57 diputados elegidos democrática y simultáneamente con el Presidente de la República y sus vicepresidentes por un periodo de cuatro años. Los 57 diputados, en su conjunto, forman la Asamblea Legislativa. El Poder Judicial está compuesto por la Corte Suprema de Justicia, máxima instancia judicial del país, así como por las diferentes salas, tribunales y juzgados encargados de impartir justicia. La Corte Suprema de Justicia está integrada por 22 magistrados, nombrados por la Asamblea Legislativa por un periodo de ocho años.

encuentran en el ámbito de los centros educativos, tuvieron poca representación en el grupo de actores de la red. Las cocineras de los comedores estudiantiles estuvieron de forma aislada en la red y unidas por el vínculo establecido con los actores de las organizaciones de agricultores. A pesar del importante papel que cumple la comunidad educativa en la implementación del PANEA mediante la participación de representantes de la sociedad civil en las Juntas (solo hubo un actor en la red), el Patronato Escolar y los Comités de Nutrición, las personas que conforman estas instancias solamente fueron mencionadas por algunas de las cocineras de los comedores y no formaron parte de esta red.

En el caso de las Juntas Escolares o Administrativas, estas juegan un papel importante dentro del ámbito de los centros educativos en relación con la estrategia en análisis, por varias razones. En primer lugar, estas son organismos auxiliares de la Administración Pública que sirven, a la vez, como agencias para asegurar la integración de la comunidad y el centro educativo⁹⁶. En segundo lugar, las Juntas tienen como parte de sus atribuciones⁹⁷ en relación con el PANEA, el deber de administrar los recursos económicos provenientes del FODESAF, para la compra de alimentos y demás requerimientos relativos al comedor estudiantil. En tercer lugar, junto con el Patronato Escolar y la Dirección del centro educativo, la Junta tiene el deber de seleccionar el menú diario en conformidad con las disposiciones que al efecto dicte el PANEA⁹⁸. En este proceso el Comité de Salud y Nutrición también debe apoyar a la Junta con la selección del menú para el comedor (MEP, 2010).

En este sentido, la estrategia fue deficiente en promover la participación con representatividad de los actores encargados del recibo, almacenamiento, preparación servicio y consumo de los alimentos en el ámbito de los centros educativos, en condición de agentes. Por el papel estratégico, que tanto las Juntas como los Patronatos y los Comités de Salud y Nutrición desempeñan, su participación es clave en el proceso de reconexión entre la producción y el consumo de alimentos, como parte de la estrategia de abastecimiento de la alimentación escolar.

La estrategia se vio desfavorecida también, porque el conocimiento de los directores y miembros de las Juntas sobre las funciones atribuidas y las responsabilidades que les otorga la ley en este tema, suele ser muy débil (FALLAS, 2010). EL MEP no cuenta con la caracterización de los miembros de las Juntas y según Fallas (2010) al realizar entrevistas a directores y miembros de las Juntas, la composición de sus miembros es muy variada y existe

⁹⁶ Artículo ° 2 del Reglamento General de Juntas.

⁹⁷ Artículos 35 y 406 del Código de Educación, sobre deberes y derechos.

⁹⁸ Artículo 68 del Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP, Reglamento general de Juntas de Educación y Juntas Administrativas.

una alta rotación en estas directivas. Además, su gestión se acompaña de débil o nulo apoyo técnico y capacitación para su gestión.

Una estrategia desde el enfoque sistémico de la SAN, que contemple el principio de la participación, podría reconocer a los miembros encargados de la alimentación escolar en los centros educativos, como personajes importantes que pueden ejercer un papel fundamental en la aplicación de la garantía de la alimentación escolar (TEO; TRICHES, 2016). Sin embargo, los resultados demuestran que a pesar de que la agricultura familiar era uno de los públicos meta de la estrategia, el proceso dejó mucho que desear en relación con su otro público meta: los escolares.

Desde esta concepción, el ejercicio del control social y la participación de la comunidad tiene un gran potencial para fortalecer tanto al PANEA, como a los sistemas alimentarios en los que éste se encuentra inmerso. Además, la participación organizada para ocuparse de un asunto de interés social, como en este caso, es un factor que aumenta la capacidad de incidencia de las personas, estimula la integración social y fortalece la democracia (CASTRO, 2016). Por su parte, una participación más representativa de las Juntas y de otros actores del ámbito de los centros educativos en el tema del abastecimiento, permitiría una relación entre consumo y ciudadanía que según Portilho y Barbosa (2016), puede ser importante y catalizadora para las transformaciones políticas y socioambientales asociadas al tema de consumo como acto político.

A diferencia de los actores representantes de la comunidad educativa, los agricultores y actores de las organizaciones de agricultores fueron más centrales en la red, debido al reconocimiento que los actores de la esfera nacional, regional y local dieron a estos, como parte de la estrategia y de su integración en los espacios de diálogo. En este caso, el contacto inicial establecido con algunas organizaciones de agricultores en el nivel local, fue promovido primeramente por la FAO, por medio de los proyectos piloto de la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles.

En el caso de Frailes, la relación se estableció con el CAC y en el caso de Coto Brus, aunque la FAO realizó un contacto directo al inicio con algunas organizaciones, las que se muestran representadas por los actores de la red analizada y que finalmente continuaron participando del abastecimiento, fueron las Cooperativas (Coopesabalito y Cooprosanvito) y el CAC de Coto Brus. Los actores representantes de estas últimas continuaron formando parte de los espacios de coordinación de los cuales ya formaban parte en Coto Brus, por medio de su participación en el COSEL-COSAN y del Comité Cívico Agropecuario existentes en el Cantón. Estos espacios de reunión y articulación permitieron también su relación más directa

con los actores de las instituciones gubernamentales, con quienes ya mantienen un vínculo por las características de participación social en ese Cantón.

Tanto en Coto Brus como en Frailes, aunque en este último no existieran estructuras de articulación como los COSEL-COSAN, en ambos casos existió un liderazgo ejercido por los representantes de los CACs. Como se evidenció en el análisis de la red, los valores de centralidad y poder de los actores CACFG2 (Presidente del CAC de Coto Brus) y CACFD4 (administradora del CAC de Frailes), los colocó en una posición protagónica dentro del grupo de actores. De esta forma, CACFG2 y CACFD4 se encontraban más informados, tenían mayor relación con otros actores, mayores posibilidades de acceso a otros recursos y mayores posibilidades de influir en las decisiones que aquellos actores que realizaban las prácticas de recibo, almacenamiento, preparación y consumo de alimentos relacionados al ámbito de los centros educativos.

Como se mencionó en el pilar de disponibilidad de los alimentos, presentado en el capítulo 5, la capacidad de autogestión de las organizaciones de agricultores para proveer los alimentos a los centros educativos, fue una de las potencialidades de la estrategia. De acuerdo con Goodwin (2003), las formas en como los actores sociales se colocan frente a los nuevos mercados, son factores que pueden determinar los cambios sociales y la continuidad de determinadas políticas públicas. En ese sentido, el liderazgo asumido por CACFG2 y CACFD4 fue representativo, porque desde su participación era posible aportar recursos organizacionales para involucrar a las familias agricultoras de las localidades, asegurando de cierta forma la disponibilidad de alimentos.

Sin embargo, a pesar de ese involucramiento, CACFD 4 y CACFG2 manifestaron la poca incidencia que llegan a tener en la toma de decisiones relacionadas con la estrategia, aunque están íntimamente vinculados. Aun existiendo espacios de diálogo como el COSEL – COSAN en Coto Brus, la participación se vio afectada porque los mecanismos de deliberación y espacios para proponer nuevas propuestas, muchas veces eran resumidas a las decisiones de los actores institucionales. En el caso del Comité Cívico Agropecuario, podría ser valorada su función como espacio de concertación social con el gobierno, ya que aunque fue un espacio considerado por los actores de las organizaciones de agricultores como importante para ejercer su participación, este no sustituye el reconocimiento legal que tiene el COSEL-COSAN que es liderado por el MAG.

En el caso de Frailes, el establecimiento de una relación directa entre el CAC y los centros educativos, pese a que fue considerado como un inicio favorable para productores y consumidores, no tuvo espacio para el reconocimiento de un “hacer diferente”. De acuerdo

con Froeghlich y Schneider (2013), el “hacer diferente” tiene que ver con la capacidad de innovar y hasta de arriesgar. Esta capacidad fue lo que permitió que el municipio de Tapes, en el Sur de Brasil, hiciera efectivas las compras para la alimentación escolar por medio de alimentos producidos por los agricultores familiares de esa localidad. Sin embargo, para el caso de esta estrategia, la gobernanza privilegió al sistema institucional, dejando poco espacio a las experiencias desarrolladas que podrían retroalimentar el proceso. En este caso, el establecimiento de relaciones directas entre productores y consumidores, fue sustituido por la gestión del PAI, lo que resultó en que el CAC de Frailes solamente abasteciera una escuela de forma directa en esa zona, mientras que para el caso del CAC de Coto Brus, el abastecimiento se realizó por medio del CNP.

Al inicio de los dos proyectos piloto, se generaron expectativas acerca de las posibilidades de compra directa de alimentos entre organizaciones de agricultores y centros educativos. Sin embargo, las experiencias se fueron orientando hacia la normativa vigente y las disposiciones pautadas en las leyes y programas existentes; es decir, estableciendo las compras públicas por medio del CNP. Por su parte, las relaciones directas entre productores y consumidores no fueron estimuladas para el proceso de compras públicas, por lo que esto requeriría de un abordaje integral e interinstitucional que considere las lagunas y limitaciones existentes, para el desarrollo de capacidades y creación de oportunidades para lograrlo.

En el caso de Coto Brus, el adecuarse a la normativa vigente generó diversos conflictos iniciales, como lo indica un actor del MEP:

Un tema que para nosotros no funcionó es precisamente, que en San Vito (de Coto Brus) había una participación social de las personas de la comunidad muy activa que creó un conflicto. En esa zona hay grupos de productores que abastecían a centros educativos, pero el CNP decide abastecerlos el año pasado. Ahí se creó un foco de conflicto tremendo, porque los centros educativos se rehusaban a que el CNP los abasteciera, aduciendo que el CNP había desechado a los productores locales. Había muchísima inconformidad. (Actor MEP6, 2017).

A pesar de los conflictos, finalmente el CAC de Coto Brus se incorporó como proveedor del PAI, pese a las complicaciones que esto generó para dicha organización. Como lo mencionó un actor de una de las organizaciones de agricultores:

Cuando llegaron los FAO, y dijeron que van a hacer reuniones en San Vito, llegaron como cincuenta personas y empezaron a decirle a la gente que iban a tener mercado porque las escuelas les iban a comprar, la gente se impresionó. Y ese fue un gran error, porque no es cierto. No es posible que yo le venda a la escuela directamente porque todo está regulado por ley. La única forma que yo como productor le pueda vender a la escuela es por medio del CNP. No hay otra forma. Entonces, ¿Qué paso?

Se hizo un trabajo de información, de entusiasmo de la gente, se motivó, pero a la hora de la práctica no funcionó, porque no es posible (Actor: UPACOB1, 2017).

Una mayor organización de la sociedad civil en Coto Brus, les permitió tener una participación mayor en la toma de ciertas decisiones relacionadas con su participación en el PAI. Aún a sabiendas de que existían disposiciones que no les podría beneficiar, también hubo una apertura mayor para negociar con las instituciones y el apoyo que éstas les podrían ofrecer en ese camino. Como lo indica un actor de una de las organizaciones:

Bueno, hemos hecho varias reuniones con diferentes organizaciones, con el CNP, con el MAG, con la FAO. También con UPACOB que es una organización también de productores. Con don Juan Prendas hay un “frentecito” aquí en Coto Brus que son la cabeza del Comité Cívico Agropecuario. Lógicamente, Coopesabalito ha apoyado pero la que formó esto se llama “frentecito” que es el Comité Cívico con la representación de las organizaciones de Coto Brus. Ese comité cívico tiene diferentes participantes de las diferentes organizaciones (Actor: Coopesab1, 2017).

Por su parte, como indicó MS7, que es un actor del Ministerio de Salud a nivel local y miembro del COSEL-COSAN:

Si yo recuerdo que cuando el Comité Cívico empezó, porque empezaron ellos, bueno porque vieron la necesidad de lo mismo de apoyar al productor cotobruenseño y que el PAI es una oportunidad grandísima para el productor de participar directamente en un mercado y no de vender a intermediarios. Entonces pienso que cuando el Comité Cívico empezó a pensar de que porque no hay PAI en Coto Brus, fue precisamente en eso en una vía de comercialización de los productos de nuestros agricultores que quedaran aquí mismo en el mercado local en las escuelas, entonces pienso que fue básicamente eso lo que ellos pensaron. Porque yo recuerdo que cuando fui a la primera reunión, de eso era lo que hablaban ellos, de la importancia que tenía el PAI para la producción local, para la agricultura familiar para incentivar el comercio local (MS7, 2016).

Algunos ejemplos que favorecieron el involucramiento de los agricultores en Coto Brus, fueron la dotación de un camión y los recursos del programa “Ideas Productivas” que proporcionó el IMAS; la infraestructura para las Casas Sombra en algunas propiedades; el apoyo para el establecimiento de la Feria Cotobruenseña, que con el tiempo sirvió como mercado complementario; el involucramiento de actores de la academia y otros del MAG que prestaron asesoría técnica para la producción orgánica, la mayor articulación de instituciones a nivel local, el espacio que proporcionó el COSEL-COSAN y la existencia de un Comité Cívico Agropecuario, entre otros. Estas acciones, acompañadas de un reconocimiento mutuo entre los actores gubernamentales y de la sociedad civil perteneciente a una misma comunidad, fueron aspectos que no se lograron en Frailles.

Sin embargo, las acciones mencionadas, más que optimizar la participación de las personas, intentan responder a demandas sociales y algunas veces son consideradas como asistencialismos. Al respecto, Fernández et al. (2014) indican que en el país las políticas relacionadas al sector agroalimentario y salud, aún no han dado el salto cualitativo necesario para el abordaje integral de los problemas alimentario-nutricionales, bajo un enfoque de la alimentación como derecho humano. Según los autores, la adopción del modelo de desarrollo que apuesta a la apertura económica y comercial en el país, deja marginadas las acciones vinculadas con el DHAA, o estas son planteadas como acciones contenciosas para responder a demandas sociales y asistencialismo.

Para el caso de Frailes, después de las expectativas iniciales y las primeras experiencias de relaciones directas entre el CAC y los centros educativos, el adecuarse a la Ley Orgánica del CNP, tuvo más complicaciones que para el caso del CAC de Coto Brus. En este caso, el CAC no pudo cumplir con los requisitos exigidos por el PAI para ser proveedor, con el mismo apoyo que tuvo el CAC de Coto Brus. Adicionalmente, la menor participación de actores gubernamentales en Frailes, no favoreció la participación de los actores del CAC y de las familias agricultoras, quienes sintieron un retroceso en la estrategia, ante la imposibilidad de continuar con el abastecimiento directo. Este se limitó para finales del año 2017 al abastecimiento en solo dos centros educativos que, por intervención de la FAO, fue posible continuar estableciendo la relación directa, mientras el CAC lograba el cumplimiento de requisitos para ser proveedor del PAI. Como lo indicó un actor del CAC:

Rescatando un poco de las debilidades del proceso, es una vez que terminamos el plan piloto y se incorporó ya la figura del CNP que, bajo mi concepto, lo que ha provocado es como volver a lo mismo. De cosas que hay que mejorar o que hay que luchar para el fortalecimiento del programa es que ya no sea un plan piloto, sino que haya una realidad. Que se establezca claramente la demanda que hay y la oferta, ya que la zona es meramente cafetalera, lo que se produce más es el café y las personas que se han dedicado a la producción de hortalizas, de frutas y verduras, se ha hecho sin ningún establecimiento de un mercado o se ha hecho en razones muy pequeñas” (CACFD3, 2018).

Esta situación desmotivó a las familias agricultoras y a los actores del CAC, sobre todo porque al inicio del proceso, la FAO consideró la experiencia de Frailes como un modelo para el territorio nacional, generando expectativas en los actores locales. De acuerdo con los miembros de las familias agricultoras que abastecen al CAC de Frailes:

Estoy de acuerdo en que eso es negocio (refiriéndose a los proveedores del PAI) y excelente, mientras no toque al Estado. El Estado es de todos y sobre el estado

llevamos ventaja, en este caso en este proyecto (Escuelas y CEN CINAI Sostenibles) llevamos ventaja nosotros, porque estamos produciendo y estamos capacitados y esta finca se tomó como finca modelo del proyecto. Si tuviéramos la oportunidad de que nos compraran más sería muy bueno. Aquí mandan a todo el mundo de la FAO porque saben que la finca modelo es ésta, entonces yo digo o me ayudan o estamos mal (ProdF3, 2017).

Las acciones conjuntas entre el CNP y el MEP para favorecer el abastecimiento, dieron cierta flexibilidad en algunos casos en donde era necesario permitir la relación directa entre productores y consumidores. Lo cual fue permitido, porque la ejecución del PAI para abarcar más escuelas del país, tenía que ser gradual y el CNP requería de “un periodo de reacomodo” para atender con mayor cobertura el proceso de abastecimiento. Esta situación justificó las directrices que apoyaron la compra directa de las Juntas en algunos centros educativos.

Las acciones conjuntas entre el MEP y el CNP, mencionadas en el apartado anterior, atienden el proceso de abastecimiento por medio del PAI. Sin embargo, es necesario establecer acciones conjuntas para dar seguimiento a la posibilidad de establecer formas alternativas de abastecimiento directo, como las generadas por medio de la estrategia en el caso del CAC de Frailes y en aquellos casos en que el CNP no está participando. En ese proceso, es indispensable la articulación intersectorial de la mano con la participación de los actores involucrados en el nivel local.

La participación de la sociedad civil, en este caso los agricultores y sus organizaciones y, aun mas deficiente en el caso de los representantes encargados de la alimentación en el ámbito de los centros educativos, estuvo afectada por la debilidad de crear o fortalecer los espacios de incidencia de estas personas en el nivel local. Y más que la existencia o no de un espacio de articulación intersectorial, es la oportunidad que éstos ofrecen para la deliberación. Sin embargo, la falta de representatividad en la toma de decisiones de la sociedad civil, tiene sus bases en los valores atribuidos a estas participaciones dentro de la gobernanza de la SAN. Según, Leão y Maluf (2012), en el diseño, evaluación y monitoreo de las políticas públicas debe existir un acompañamiento desde la perspectiva de los derechos humanos, pues es una gran aliada de la democracia para colocar la dignidad del ser humano y su apoderamiento, en el centro de las discusiones que tienen que ver con políticas públicas y en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil.

En el análisis de esta estrategia, los actores representantes de la sociedad civil que realizan prácticas relacionadas con la producción y consumo de alimentos, cuyo proceso es fundamental en el sistema alimentario, tienen poca representación en los espacios de

articulación. De acuerdo con de Paula (2018), es importante descubrir perspectivas que emerjan tanto de las instituciones gubernamentales como de la sociedad civil, para la construcción de una vía alternativa en el desarrollo de agendas de trabajo en el tema de SAN. Desde esa participación, es posible contribuir con un abordaje diferenciado del abastecimiento institucional, al incluir a los actores que participan en los procesos de producción, comercialización, abastecimiento y consumo, ampliando las concepciones limitadas al tema de organización y oportunidades de mercado para la agricultura familiar.

Cuando se contempla el principio de participación como parte de la gobernanza de la SAN, se incluye la perspectiva de los derechos humanos. Es decir, si la SAN se relaciona con la promoción del desarrollo (BURALNDY et al., (2006), esta debe preocuparse si la concepción de seres humanos que está implícito en la idea de desarrollo sostenible, es lo suficientemente amplia (SEN, 2010b). De acuerdo con Sen:

Es verdad que las personas tienen “necesidades”, pero ellas también tienen valores y, en particular, ellas aprecian su capacidad de razonar, evaluar, actuar y participar. Ver a las personas solamente en términos de sus necesidades nos puede proporcionar una visión estrecha de la humanidad [...] No solo somos *pacientes*, cuyas necesidades requieren atención, también *agentes*, cuya libertad de decidir cuáles son sus valores y cómo buscarlos puede extenderse mucho más allá de la satisfacción de nuestras necesidades. (SEN, 2010b, p 65)⁹⁹.

El principio de participación para la gobernanza de la SAN, es importante para abordar una estrategia que requiere de la complementariedad de sectores y así, superar la fragmentación (SCHUTZ; MIOTO, 2010). Sin embargo, el establecer espacios de articulación no es suficiente para hacer efectiva la participación intersectorial desde una perspectiva de derechos humanos. En este caso es necesario hacer una reflexión sobre las capacidades del sistema institucional en cuanto a la existencia y/o la efectividad de las técnicas o métodos que se utilizan para crear espacios de debate y toma de decisiones.

En el caso de la estrategia aquí analizada, estos espacios deben ser reforzados, repensados y revalorados. De acuerdo con Castro (2012, p. 11), la incidencia ciudadana, son los esfuerzos y actividades de la ciudadanía organizada para influir en la formulación e implementación de políticas, programas y proyectos públicos por medio de la persuasión y presión. Sin embargo, para lograrlo también se requiere de estrategias variadas, de un país comprometido con el respeto a los derechos humanos (derecho a la libertad de asociación, de expresión, entre otros.); así como instituciones que desarrollen esfuerzos para lograr la

⁹⁹ Documento original en portugués, traducido al español por la autora.

equidad social, económica y cultural, permitiéndoles a los sectores, fortalecer su capacidad para organizarse y de planificar e implementar iniciativas para influir en las acciones políticas (CASTRO, 2012).

Para hacer efectivo el DHAA por medio de estrategias de SAN, en Costa Rica es necesario trabajar en la creación de espacios de concertación pública entre el gobierno y la sociedad civil, así como utilizar la normativa vigente en este aspecto, para favorecer agendas políticas con mayor movilización de la sociedad civil. El marco legal, podría decirse que dispone de elementos, pero estos no son utilizados para desarrollar estrategias como la analizada en esta tesis. Además, la participación de actores gubernamentales se sobrepone a la participación de la sociedad civil, generando poca incidencia de las decisiones que propone dicho sector. De acuerdo con este análisis, la participación de la sociedad civil es un tema presente en el discurso político, pero poco representado en la práctica. En este sentido, la gobernanza es deficiente en cuanto a la capacidad gerencial del sistema institucional con el que se cuenta en materia de participación, existiendo poca claridad en los procedimientos o instrumentos que pueden favorecerla.

Según el informe de HLPE (2018), el reconocer y abordar las asimetrías de poder, es una de las vías para mejorar la contribución de la relación entre múltiples partes interesadas en la SAN. Para reconocer esas asimetrías se puede i) definir claramente las funciones y responsabilidades de cada actor, así como la identificación de los posibles conflictos de interés; ii) estructuras de gobernanza inclusivas que garanticen la participación de actores más débiles y más afectados por la INSAN y, iii) mecanismos para la resolución de conflictos (HLPE, 2018).

En el caso de la participación de **actores del sector académico**, estos fueron solamente cuatro. Entre sus principales prácticas estuvo la gestión técnica y operativa relacionada con los procesos de capacitación dirigidos a las familias agricultoras; así como en el espacio de formulación de políticas, específicamente de políticas diferenciadas para la agricultura familiar y en el documento de Proyecto de Ley sobre Derecho Humano a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional.

De acuerdo con los resultados de centralidad de la red, los actores académicos mantuvieron una participación más independiente, y ausente en los espacios de articulación. En este sentido merece atención la forma en la que el sector académico puede estar aportando al proceso. De acuerdo con IPES-Food (2018), lo que se necesita para reformar los sistemas alimentarios, no es simplemente una transmisión del conocimiento de los científicos a los formuladores de políticas, sino más bien un flujo de conocimiento multidireccional entre los

mundos de la ciencia, la política y la práctica, donde cada parte de este nexo se encuentre informado por los otros dos.

En el caso de la estrategia, las prácticas de gestión técnica y operativa realizada por los actores UCR-ENU1 y UNED1, permitieron que desde diferentes campos del saber, se desarrollara un proceso de capacitación dirigido a las familias agricultoras del CAC de Coto Brus. Esta interdisciplinariedad hizo posible impartir temas sobre agricultura orgánica, alimentación y nutrición. Sin embargo, estos actores no formaron parte del espacio de articulación COSEL-COSAN, en donde hubo otros procesos de capacitación dirigidos a la misma población, lo que podría permitir un proceso más articulado. Por su parte, los actores de la academia que desarrollaron el nuevo menú estudiantil que comenzó a regir a finales del 2017, no formaron parte de la red analizada, lo cual pudo ser importante para desarrollar una estrategia más integradora (será incluido con mayor detalle en el próximo apartado).

El sector académico y, en este caso, la participación de las universidades, cumplen una función importante desde la articulación de acciones de docencia, investigación y extensión que se suman a la gobernanza y posibilidades de retroalimentación hacia el sistema alimentario e institucional. Si bien es cierto todas las áreas son importantes, la responsabilidad de preparar personas de cambio para introducirse en una realidad sistémica, colocan a la academia como un eje estratégico para la formación de profesionales. Desde sus inicios, las universidades han sido caracterizadas por ser agente detonador de cambios importantes en la sociedad, además de la formación de profesionales éticos y humanos (ESCALONA-AGUILAR et al., 2015).

La participación de actores del sector académico, permite establecer oportunidades para avanzar en conocimiento al expandir las interrelaciones de los diferentes campos del saber (RUIZ, 2000). Además, los actores académicos tienen la obligación de rescatar la noción de conjunto, participación y relacionamiento con la realidad de la SAN. En ese sentido, la educación debe contribuir con la creación de estrategias de desarrollo integral que proporcione oportunidades para todos, tomando en cuenta que se extiende hacia las comunidades y que de esa forma, es medular para la conformación de una sociedad democrática y participativa (DÍAZ; ROSALES, 2001).

Desde la participación de los actores del sector académico en los espacios de articulación, se puede promover la consolidación de vínculos entre estos actores con otros gubernamentales y de la sociedad civil, para que sus proyectos sean secundados por una mayor articulación, que permita la trascendencia de las acciones. Esta relación conjunta puede favorecer el aprovechamiento de los recursos para promover el empoderamiento de los sujetos

más allá de la ejecución de proyectos. El estímulo de ideas creativas e innovadoras, podría tener un mayor impacto, al reconocer junto con el resto de las partes interesadas, las formas de hacer que dichas acciones sean sostenibles y, con el apoyo intersectorial para superar limitaciones en cuanto a recursos y tiempo.

En el caso de los **actores de la cooperación internacional** o cooperación técnica, estos tuvieron un protagonismo particular en la estrategia, tanto por el hecho de que la FAO liderara la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles, como por el involucramiento de otros actores consultores de la FAO que participaban de otros proyectos que tenían vinculación con la estrategia. Dentro de los proyectos que ocurrieron durante el mismo periodo, estuvieron el proyecto de Casas Sombra de la FAO y el Programa de Mesoamérica sin Hambre.

El hecho de que FAO-CR7 asumiera la coordinación del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, además de ser un vínculo importante de articulación, también generó incertidumbre en cuanto a la sostenibilidad del proceso a futuro, cuando terminara la consultoría técnica. Desde la creación del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, al término de implementación de la iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles (a finales del año 2017), la coordinación de este espacio de articulación no fue asumido por ninguno de los otros actores gubernamentales que participaron en representación de las instituciones.

Como se evidenció en los resultados de la cohesión de la red, los actores de la FAO formaron parte de las subestructuras de la red (*cliqués*), en estas su representación es mayor que para el resto de los actores gubernamentales y de la sociedad civil o académicos. Además, tomando en cuenta que dentro del análisis de redes solamente fueron establecidos cinco *cliqués* y la baja densidad de la red total, fue posible identificar que existe un bajo nivel relacional entre los actores. Sin embargo, muchos de los actores establecieron relaciones con y por la actuación de FAO-CR7, FAO-MSH, FAO-CR2 y FAO-CR4.

Los actores de la cooperación de la FAO fueron actores centrales e intermediarios dentro de la red, esta situación, sumado al hecho de ser una red poco cohesionada, colocó a estos actores como parte importante en la constitución de la estrategia. Este es un aspecto que debilita la sostenibilidad del proceso, pues tiene mayor riesgo de depender de actores con un periodo limitado para ejercer sus prácticas y aporte de recursos. Por otro lado, el hecho de que los actores de la FAO tengan una centralidad acentuada en la red, representa una debilidad en cuanto a que estos no tienen la autoridad institucional que tienen los actores gubernamentales.

A pesar de haber sido importante la intervención central de la FAO durante el inicio de la estrategia, un ejemplo que afectó la sostenibilidad de la misma, fue el hecho de no contar

con otros actores gubernamentales que asumieran el papel de coordinación dentro del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar. No permitiendo la consolidación del Comité como un espacio formal de articulación nacional y, después de terminado el periodo de la cooperación, el comité dejó de funcionar.

Por su parte, la relación entre los actores de la FAO con los actores del MAG y sus cohesionados vínculos dentro de la red, evidenció la falta de una mayor participación y protagonismo de actores de los otros sectores. En el caso del Ministerio de Salud, pudo ser necesaria la integración de actores que representaran la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición (SEPAN)¹⁰⁰, cuyo objetivo es garantizar la SAN como componente fundamental de la seguridad integral del ser humano. Además, conforme a las funciones de la SEPAN, se encuentra el ejercicio de la rectoría del sector salud y coadyuvar con la integración de los sectores agropecuario y económico hacia tal objetivo.

De acuerdo con el Artículo N°3 sobre el Reglamento de organización y funcionamiento de la SEPAN “El Ministerio de Salud ejerce la rectoría en alimentación y nutrición en Costa Rica, a través de la Secretaría de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición, en forma intersectorial con la participación organizada de la sociedad civil, la comunidad académica y científica”. Adicionalmente, el convenio de cooperación interministerial promovido por la FAO durante el año 2013, reafirmaba esta condición de representación que tiene el Ministerio de Salud en el tema; sin embargo, en la práctica, hizo falta que asumiera ese papel de forma más explícita dentro del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar.

Como fue comentado en capítulos iniciales, en la gobernanza de acciones de SAN, el Gobierno juega un papel esencial para la ejecución de las decisiones y acciones políticas, por su autoridad y poder dentro del Estado. Sin embargo, la gobernanza apunta a un resultado de la interacción de una multiplicidad de actores, que influyen en la forma de gobernar (KOOIMAN; VAN VLIET, 1993). Por su parte, el análisis de redes permite observar esas interacciones, en las que además existen ciertas jerarquías de poder, independientemente del sector o nivel al que representan esos actores.

6.1.3 El principio integrador

¹⁰⁰ Órgano técnico adscrito al Despacho del Ministerio de Salud.

El análisis del abastecimiento de los alimentos desde la perspectiva sistémica de la SAN, permite comprender que este, se incluye en un amplio conjunto de actividades que extrapolan la mera función de comercialización agrícola tratada en los textos tradicionales (BELIK; ALMEIDA, 2018). Para ese entendimiento, la red de actores analizada en el capítulo 4, permitió identificar que las relaciones entre actores se extienden más allá de aquellos que tienen que ver directamente con las prácticas de comercialización y abastecimiento. Por su parte, al visualizar en el capítulo 5 esas prácticas como parte del sistema alimentario, el principio integrador por medio de los pilares de disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos, facilita el análisis y comprensión de que dichas prácticas no pueden estudiarse aisladamente. Esto por cuanto forman parte de un sistema alimentario, en el cual existen relaciones entre los actores, sus prácticas y los recursos, que tienen que ver con el flujo del alimento.

Desde la perspectiva del principio integrador, la gobernanza de la SAN implica, enfatizar en la interrelación entre los diversos actores que desarrollan prácticas distintas y, de esta forma, dimensionar una articulación de acciones que resulten en estrategias más efectivas. Desde el principio integrador, una estrategia de SAN incluso podría enfocarse en una práctica determinada, como por ejemplo en este caso, al tema del abastecimiento. Sin embargo, al abordarlo por medio de los pilares de la disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos, relacionados con esa práctica en particular, el principio integrador obliga a ver dicha práctica como parte del sistema alimentario e interrelacionada con los otros procesos incluidos en este. Esto ocurre porque el abastecimiento, así como cualquier otra práctica, determina y está determinada por un conjunto de otras prácticas que se relacionan con los alimentos.

Para comprender la interrelación entre los pilares, en el capítulo 5 se incluyeron los principales determinantes, que según los actores, limitaron o potencializaron la estrategia. Sin embargo, en cualquiera de los casos, la atención de los actores estuvo orientada hacia aspectos relacionados con los pilares de disponibilidad y acceso a los alimentos; estos representaron el doble de ítems en comparación con los pilares de consumo y utilización biológica.

De acuerdo con el esquema analítico de la figura 21, cuando la gobernanza de la SAN contempla el principio integrador, no se conforma con atender aspectos sobre un pilar en particular. Eso podría realizarse desde otro abordaje y llevaría a un retroceso en la noción sistémica que ha sido construida (Capítulo 2) a través del tiempo sobre la SAN. El desarrollar una estrategia atendiendo la disponibilidad de forma aislada, ya fue característico en las épocas posteriores a las Guerras Mundiales, predominando como definición y noción hasta la

década de los años ochenta. Por su parte, el abordar la disponibilidad y acceso de los alimentos, también tuvo que ver con la noción de SAN en épocas que predominaron durante la primera mitad de los años noventa; es decir, sería desarrollar acciones en el sistema alimentario de forma fragmentada (Capítulo 3, sección 3.1). En este caso, la gobernanza de la SAN tiene un foco de atención que es más amplio, para poder tener efectividad desde la perspectiva sistémica, y a la vez, establecer sinergias entre el sistema institucional y el sistema alimentario.

Con esa perspectiva, en la estrategia analizada la tendencia a poner atención a los pilares de disponibilidad y acceso de los alimentos, tuvo que ver con una mayor inclusión de actores, cuyas prácticas relacionadas con las acciones estratégicas, la formulación de políticas y las prácticas de gestión técnica y operativa, privilegiaron prácticas y situaciones que tienen que ver con el flujo del alimento en los procesos anteriores al abastecimiento. Por su parte, en el caso de los actores que tienen relación directa con el sistema alimentario y el flujo de los alimentos, la participación fue sustancialmente mayor y central dentro de la red para el caso de los agricultores, organizaciones de agricultores y quienes están encargados del PAI. Sin embargo, los actores que están directamente relacionados con el tema de recibo, almacenamiento, preparación y consumo de alimentos en el ámbito de los centros educativos, tuvieron una participación más marginada dentro de la red.

Según las perspectivas de los 46 actores entrevistados de la red, al preguntarles ¿Cuál es el objetivo de la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, para la alimentación escolar en la que usted participa?; 25 personas (54,3%) respondieron haciendo alusión a aspectos sobre producción, comercialización y abastecimiento de los alimentos. Entre sus respuestas figuraron temas sobre mejorar la producción local, mejorar la comercialización que realizan los productores, acceder al mercado para productos locales, tener un mercado estable para la producción, tener acceso al mercado de abastecimiento institucional, promover la diversificación productiva, producir de manera rentable, generar ingresos para la agricultura familiar, generar sustentabilidad económica para la agricultura familiar y abastecer de alimentos a las escuelas.

Por su parte, solamente cuatro personas (8,7%) mencionaron aspectos relacionados con el consumo o la utilización biológica de los alimentos, sus respuestas incluyeron la importancia de consumir alimentos locales, de mejorar la calidad de los alimentos, mejorar el estado nutricional de los escolares y fomentar la educación nutricional por medio de las huertas estudiantiles. Del resto de actores, siete (15,2%) mencionaron la importancia de aspectos como la producción, comercialización, abastecimiento y consumo de los alimentos,

incluyendo una perspectiva más integradora en relación con los anteriores. Tres (6,5%) de las personas entrevistadas, relacionaron el proceso con objetivos más amplios que incluyeron la concepción del desarrollo local y territorial, y dos personas (4,3%) orientaron su respuesta hacia el tema de fortalecimiento de políticas públicas de alimentación escolar, de SAN y de agricultura familiar. Para visualizar la frecuencia de palabras en dichas respuestas, a continuación se muestra en la figura una nube de palabras elaborada a partir del análisis de las respuestas de los actores.

Figura 23 – Nube de palabras más frecuentes acerca de las perspectivas de los actores sobre los objetivos de la estrategia



Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de palabras frecuentes con NVIVO® (2018).

El tema de consumo de los alimentos no destacó entre los actores de la red, a pesar de que la estrategia contemplaba el tema de la alimentación escolar. Esto ocurrió tanto en la red total, como en los espacios de articulación creados para dar seguimiento a las acciones. De acuerdo con FAO-CR6 participante del Comité Técnico Nacional:

El objetivo principal ha sido el tema de la venta de la agricultura familiar y esa es la parte de la que todo el mundo habla. Como en segundo o tercer lugar, de los estudiantes como individuos que tengan algún problema de consumo. Pero creo que también, mucho se debe a la visión de cada persona, porque casi todos los que están en el Comité Técnico tienen la visión más agrícola y siempre llega como a segundo plano la parte nutricional (FAO-CR6, 2017).

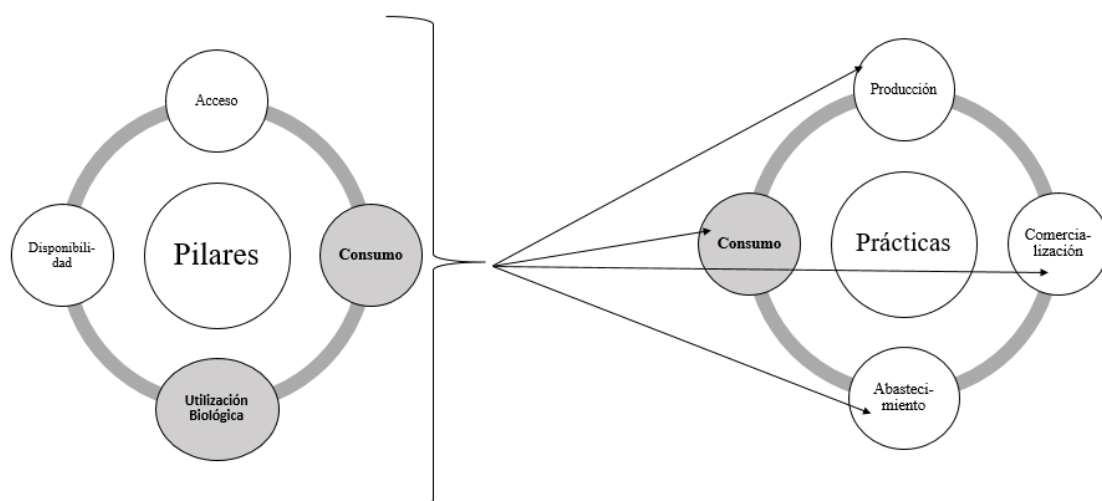
El no contemplar de forma tan representativa los pilares de consumo y utilización biológica durante la gobernanza de la estrategia, afectó el abordaje de acciones que podrían potencializar la misma. Sin embargo, algunas prácticas que inciden directamente con esos pilares, como es el caso del recibo, el almacenamiento, la preparación, servicio y consumo de alimentos, no fue representativa en la estrategia. Además, los pilares de consumo y utilización biológica no fueron contemplados como aspectos prioritarios en ninguno de los grupos de “beneficiarios” de la estrategia; es decir, ni para el caso de los escolares, ni para las familias agricultoras (a excepción de algunas intervenciones de los actores de la academia como UNED1 y UCR-ENU1).

De acuerdo con Portilho y Barbosa (2016), el consumo de los productos agrícolas, recibe poca atención en los estudios que acostumbran enfocarse en temas relativos a la producción rural y los conflictos relacionados a esta. Según las autoras, en muchos casos las prácticas de consumo y el propio consumidor, muchas veces son poco conocidas en los estudios o son vistas como punta final del proceso productivo. Esta situación se evidenció en los resultados de esta tesis, lo que provocó limitaciones para aproximar o reconectar la producción con el consumo de forma integradora.

Autores como De la Peña, Garrett y Gelli (2018) indican que la identificación de acciones a tomar dentro de un sistema alimentario para acercarlo más al tema nutricional, se puede facilitar examinando la serie de acciones que van desde la producción hasta el consumo. Según los autores, al analizar cada una de estas acciones con un “lente nutricional”, es posible resaltar los puntos de entrada y apalancamiento relevantes a lo largo de la cadena. Por esta razón, el análisis del principio integrador de la SAN contenido en el capítulo 5 de esta tesis, permitió evidenciar la ausencia en cuanto al abordaje de los pilares de consumo y utilización biológica que abarcó la estrategia.

El analizar las acciones desde el “lente nutricional” mencionado por los autores, se logró desde dos perspectivas: i) Por medio del análisis de los cuatro pilares y la forma en que éstos inciden en las prácticas de producción, comercialización, abastecimiento y consumo, y ii) Por medio del análisis de todas las prácticas a partir del pilar de consumo y utilización biológica. En la figura 23 se representa ese tipo de análisis para el caso del pilar de consumo.

Figura 24 – Análisis de la dimensión nutricional para abordar el principio integrador de la SAN



Fuente: Elaboración propia (2018).

Tomando como base lo anterior, aunque en la estrategia no fueron tan evidentes las acciones relacionadas con los determinantes del pilar de consumo y utilización biológica de los alimentos, fue posible identificar algunos puntos de entrada en este tema. Algunos ejemplos de ellos fueron las limitaciones mencionadas por los actores sobre: los recursos de infraestructura inadecuada para el almacenamiento de los alimentos en los comedores estudiantiles; la necesidad de asesoría y seguimiento sobre manejo de recursos públicos, dirigido a miembros de las Juntas de los centros educativos; la ausencia de mecanismos o espacios de comunicación y articulación entre actores, para relacionar la oferta con la demanda; falta de capacidad de recibo cuando se requiere más de un proveedor, para asegurar alimentos adecuados en el centro educativo.

También fue deficiente la poca capacitación permanente sobre pedido, recibo, preparación, cumplimiento del menú y servicio de alimentos dirigidos a las cocineras en los comedores estudiantiles; la necesidad de asesoría sobre inspección de calidad de los alimentos (desde sus diversas dimensiones), durante el recibo en el centro educativo; la falta de material de apoyo didáctico sobre alimentación y nutrición para el comedor estudiantil, la falta de incentivos y reconocimiento al trabajo de las cocineras y, la ausencia de la materia de agricultura y de educación alimentaria y nutricional en el currículo estudiantil.

Sobre las potencialidades de la estrategia analizada en relación con el pilar de consumo, estas fueron restringidas a algunas acciones, tales como la elaboración de guías y material instructivo sobre el proceso de compras públicas de alimentos para el comedor, dirigido a las Juntas; material didáctico y recursos para trabajar en las huertas escolares, como

herramienta pedagógica. En el caso de la utilización biológica, el tema estuvo orientado por aspectos relacionados con la calidad de los alimentos.

El problema de la malnutrición y específicamente de la obesidad infantil, fue un tema escasamente abordado por la estrategia, aunque tuvo cierto destaque en las narrativas de las normativas relacionadas a ella (Proyecto de Ley de los Programas Estatales de Alimentación y Nutrición de la Niñez y Adolescencia N° 18.936, Convenio interinstitucional, iniciativa Escuelas y CEN CINAI Sostenibles y otros de tipo formal), las acciones en la práctica no llegaron a atender directamente el problema. Esta situación vislumbra debates y acciones en torno de la agricultura familiar, que no están lo suficientemente interrelacionados de forma integradora con la nutrición. De acuerdo con Ruel, Quisumbing y Balagamwala (2018), las intervenciones específicas de nutrición por sí solas, incluso si se implementan a escala, no cumplirían los objetivos globales para mejorar la nutrición (BHUTTA et al., 2013; OMS, 2014). Para eso, varios sectores deben contribuir y la agricultura tiene un gran potencial (RUEL et al., 2018).

Al desarrollar una estrategia en SAN, vale la pena apuntar que además de hablar del sistema alimentario, en el enfoque sistémico de la SAN es preciso apuntar a que se trata de sistemas alimentarios sensibles a la nutrición. Según Ruel y Alderman (2013), existen intervenciones o programas específicos de nutrición, los cuales abordan las causas inmediatas de la malnutrición y sus implicaciones; entre ellas la promoción de la lactancia materna, la suplementación dietética y el tratamiento de la malnutrición. El otro tipo, son las intervenciones o programas sensibles a la nutrición, que abordan las causas subyacentes de la nutrición, como la agricultura, los programas de seguridad alimentaria, servicios de salud y entorno seguro, entre otros.

Como indican Kunkel y Teo (2016), para el caso del escenario escolar, este al ser un ambiente favorable a la alimentación saludable, envuelve diversos factores además del desarrollo de acciones de educación alimentaria y nutricional. De esta forma las autoras sugieren poner atención a determinantes del consumo y utilización biológica.

Entre los factores que mencionan las autoras están la calidad de la alimentación disponible; adecuación de la estructura física; el establecimiento de horarios adecuados y de las rutinas alimentarias; el estado y apariencia de los utensilios para comer; prácticas alimentarias saludables; hábitos de higiene; asegurar un espacio agradable y acogedor que asegure el establecimiento de valores, socialización e interacción; regular el nivel de ruido, iluminación, apariencia, colores y limpieza en el comedor, entre otros. Además, se debe dar atención a la importancia de la comensalidad, la cual muchas veces se ve perjudicada en el

ámbito de los centros educativos, por la precarización del ambiente alimentario y de prestar mayor atención a los aspectos de calidad sanitaria, por encima de formas de valorizar la convivencia (KUNKEL et al., 2016).

Al ser los hábitos alimentarios, influenciados por el ambiente físico y social, se refuerza la importancia de que los alimentos a los que se tiene acceso en las escuelas, sean seleccionados de forma que permitan promover la salud. Además, es importante fomentar el debate sobre su origen y las implicaciones de su proceso productivo, sobre el destino de sus residuos, sobre las repercusiones económicas del sistema alimentario, las desigualdades, etc. (KUNKEL; TEO, 2016, p. 234). Según Portilho y Barbosa (2016, p. 254), al valorar los alimentos por su origen, reposiciona a la comida y al espacio rural en la vida cotidiana y tiene un papel importante en las nuevas disposiciones que se tomen en relación con los procesos productivos, en la construcción de identidades y en las posturas políticas.

6.1.4 El principio integral

El principio integral del enfoque sistémico de la SAN, permite percibir la multidimensionalidad de la realidad en la que se espera tengan incidencia las estrategias. En el caso de esta tesis, el análisis del capítulo 5 tomó como base las dimensiones propuestas por Rodríguez et al. (2018); es decir, nutricional, ambiental, ética, sociocultural, económica y política. Dichas dimensiones fueron adaptadas al contexto de este estudio y, definidas de acuerdo a los hallazgos del análisis de la presente tesis (específicamente del capítulo 5). Así, en el cuadro 19 fueron tomados en cuenta los diferentes determinantes, tanto aquellos considerados como potencialidades como los que fueron limitaciones en la estrategia y, cada uno de ellos fue analizado de acuerdo a su contexto, en una dimensión, en varias o en todas, según el caso. Con dicha información se desarrollaron las siguientes definiciones que mejor describen las dimensiones contempladas para el desarrollo de esta estrategia.

La **dimensión nutricional** en la estrategia analizada, estuvo relacionada con aquellas situaciones que intervienen en el consumo de una dieta oportuna (en el momento y horario requerido) y adecuada y, que influyen en los requerimientos y el estado nutricional de las personas. Esto incluye los procesos (desde la producción hasta el consumo) que tienen repercusiones en las características organolépticas (sabor, color, aroma, textural), de calidad (higiénica o nutricional) y composición (nutrientes, ingredientes naturales o industrializados y riesgo por agrotóxicos) del alimento.

También incluye los estándares y procesos (elaboración de normativas, inspección en el alimento/ prácticas/ infraestructura y otros) para calificar y establecer el valor de los alimentos. Tiene que ver con las actividades de capacitación, información o apoyo didáctico, técnico o tecnológico para el fortalecimiento de capacidades en temas alimentario-nutricionales y, para el conocimiento del tipo de alimentos disponibles para el consumo y autoconsumo.

La **dimensión ambiental**, es la base de todas las otras dimensiones al constituirse como el medio en donde los seres humanos viven y, por proveer servicios ecosistémicos, los cuales son imprescindibles para la vida (RODRÍGUEZ et al., 2018). En esta investigación, la dimensión ambiental contempló actividades de capacitación, información o apoyo didáctico, técnico y tecnológico para el fortalecimiento de capacidades en temas ambientales y utilización de recursos naturales. También tuvo que ver con el estudio de las condiciones ambientales (agua, suelo y aire) en donde se desarrollan los procesos (desde la producción hasta el consumo) para obtener el alimento, capaces de identificar contaminantes, sustancias o ingredientes nocivos para la salud y descomponedores del alimento.

Esta dimensión también se relacionó con los mecanismos de información, monitoreo y control sobre el equilibrio entre la producción (oferta) y el consumo (demanda) de alimentos. Además, se relacionó con la elaboración y cumplimiento de dietas compuestas por una alimentación agrobiodiversa, orgánica o agroecológica. A su vez, tiene que ver con el establecimiento del valor del alimento, considerando las ganancias ambientales que representan los procesos (desde la producción hasta el consumo) para su obtención.

La **dimensión ética**, se encontró representada por acciones que valoran y respetan los derechos humanos. Representó prácticas o acciones que se realizan para beneficio del otro o el beneficio mutuo. También se refiere a prácticas que promueven el bien común y que reflejan el compromiso social y político con el DHAA, con la seguridad alimentaria y nutricional, con los sistemas alimentarios sostenibles y con el desarrollo humano. Está relacionada con el establecimiento de normativas que estén orientadas por la justicia social. También tiene que ver con el establecimiento del valor del alimento, considerando la justa distribución de ganancias monetarias y, en especie de quienes establecen la relación.

Bajo esta dimensión se promueve el reconocimiento de las personas que desarrollan prácticas que, contribuyen con la seguridad alimentaria y nutricional y, se buscan formas para orientar hacia esa finalidad, a otros que tienen prácticas poco favorables. Además, se incluyen el nivel de responsabilidad que establecen y asumen (formal o informalmente) los actores, unos con los otros, para favorecer los sistemas alimentarios sostenibles. La dimensión ética

tiene que ver con el establecimiento de capacidades (en el tiempo que sea necesario), en conjunto con el establecimiento de oportunidades para las personas.

La **dimensión sociocultural** tuvo que ver con el reconocimiento y respeto por los saberes tradicionales y saberes previos que poseen las personas, en relación con las prácticas que tienen que ver con la producción y el consumo de alimentos. También tiene que ver con el estímulo a prácticas de producción y su relación con los hábitos alimentarios de los consumidores. Además, en esta dimensión, se encuentran representadas las relaciones sociales que se establecen entre las personas que forman parte de un sistema alimentario, por ejemplo, la construcción social de los mercados. Estas relaciones pueden ser institucionales o de amistad y familiares, en donde los actores establecieron una interacción para favorecer algún proceso que forma parte y, que incide en el sistema.

Otro aspecto, tuvo que ver con la manera en que los procesos, mecanismos e instrumentos utilizados para definir la producción (por ejemplo la agrobiodiversidad) y el consumo (por ejemplo el menú) de alimentos, toman en cuenta las costumbres y prácticas alimentarias de las personas en sus comunidades. Además, se relaciona con el establecimiento de acuerdos informales, entre las personas que pueden agilizar y mejorar el proceso de comercialización y abastecimiento, en beneficio de la seguridad alimentaria y nutricional. El establecimiento de menús que contemplen el origen de los alimentos y su representación simbólica en el contexto de las comunidades.

La **dimensión económica** tuvo que ver acciones que destinen recursos económicos, para favorecer alguna de las prácticas que forman parte del sistema alimentario y, que son necesarias, para que el alimento pueda llegar en condiciones saludables hasta el consumidor final. Algunas de las acciones a las que fueron destinados estos recursos o hacia donde se esperaba que fueran destinados son: los insumos e infraestructura para la producción, el mejoramiento en las condiciones del transporte, acopio, almacenamiento, preparación y servicio de los alimentos o para el desarrollo de distintivos o empaques para la comercialización del alimento.

También, esta dimensión fue relacionada con los procesos de comercialización y de transacción económica en los mercados de alimentos y, con la creación de oportunidades para participar de la comercialización en dichos mercados. Además, tuvo que ver con el establecimiento de normativas vinculadas al precio de los alimentos o prácticas relativas a la negociación de precios. Tiene que ver con los procesos, mecanismos e instrumentos que permitan establecer proyecciones del gasto y del ingreso y, de la obtención del ingreso

oportuno a partir de la venta, de acuerdo con la relación entre la demanda y la oferta de alimentos.

La dimensión económica también se relacionó con las actividades de capacitación, información o apoyo didáctico, técnico o tecnológico para el fortalecimiento de capacidades durante las prácticas de comercialización. Se incluyeron las acciones cuyos fines son el ingreso económico monetario o en especie. También se incluyó la inversión en nuevas tecnologías, para desarrollar sistemas que agilicen las transacciones económicas durante la comercialización y el abastecimiento de alimentos.

Finalmente, la **dimensión política** fue relacionada con estrategias, acciones o normativas institucionales o de las organizaciones que son mediadoras para alcanzar la SAN (RODRÍGUEZ et al., 2018); así como para favorecer capacidades y prácticas que promuevan sistemas alimentarios sostenibles y el derecho humano a la alimentación adecuada. Tiene que ver con el establecimiento y actualización de las normativas de programas relacionados con la SAN, y como en este caso, con el Programa de Abastecimiento Institucional. Así como también se relacionó con el establecimiento de reglamentos y normativas de control y monitoreo de la utilización de recursos públicos, destinados para favorecer los procesos que van desde la producción hasta el consumo de los alimentos. Así como el control y monitoreo de la gestión técnica y operativa de las instituciones públicas que inciden en el sistema alimentario (gestión de recursos, infraestructura, capacitación, automatización de sistemas, entre otros).

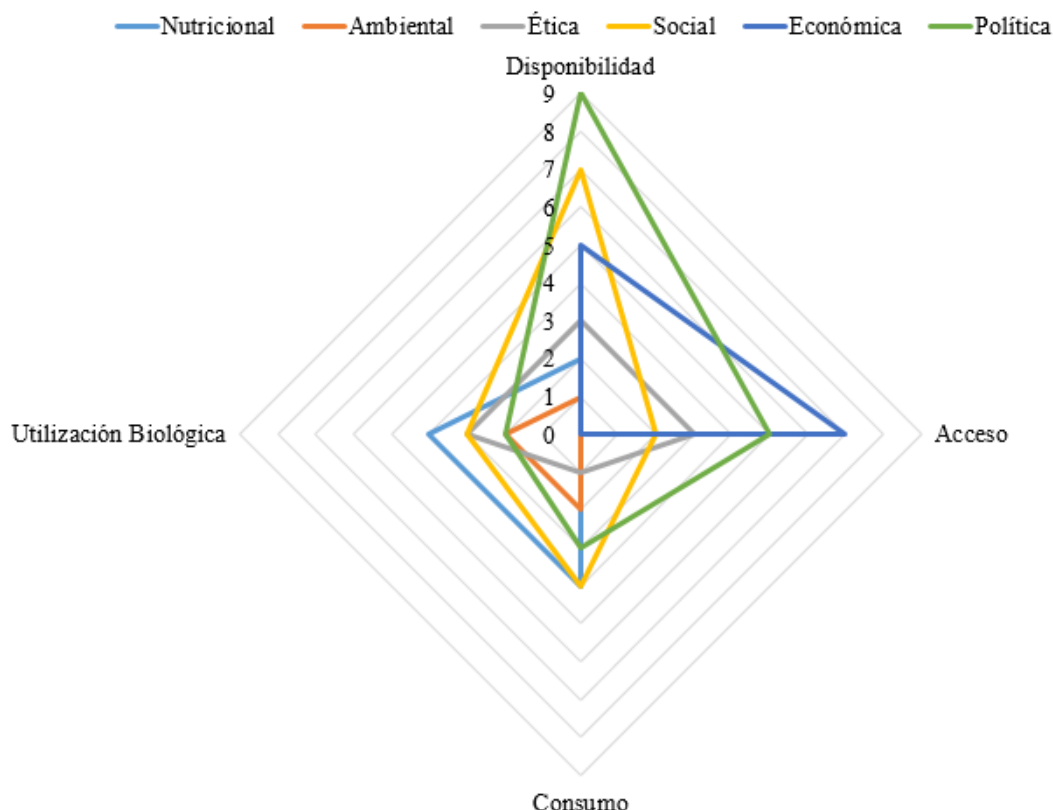
Esta dimensión se refiere también, a las capacidades institucionales para el establecimiento de mecanismos de registro de información actualizada, referentes a las prácticas de producción, comercialización, abastecimiento y consumo. Además, tiene que ver con el establecimiento de mecanismos y espacios que favorezcan la articulación intersectorial y, la participación de los actores en la toma de decisiones relativas a la estrategia de SAN; siendo esta una de las consideraciones para orientar hacia la soberanía alimentaria (HERNANDEZ et al., 2015).

En la dimensión política, se tomó en cuenta el cumplimiento y compromiso gubernamental en hacer cumplir las normativas existentes y, la eficiencia para modificarlas a favor de la SAN, cuando sea necesario. Tuvo que ver con acciones que dependen de la voluntad política para ser efectivas. Se relacionó con la soberanía alimentaria, al considerar las condiciones de autonomía del Estado para decidir sobre el sistema productivo y, emitir políticas públicas de apoyo a la agricultura campesina y los mercados locales (HERNANDEZ et al., 2015).

Se incluyó también en esta dimensión, los reglamentos de sanción, ante el incumplimiento de acciones que perjudican el funcionamiento de los sistemas alimentarios y la SAN. Tiene que ver con la priorización que establecen las instancias gubernamentales al tema del DHAA, durante el destino de recursos públicos a programas, como en el caso del PAI y del PANEA. También se relacionó con el establecimiento de políticas educacionales que integren el tema de la SAN; la inversión en fortalecimiento de capacitación permanente que asegure una alimentación adecuada y saludable. Así como con el establecimiento de planes de incentivos, que permitan reconocer el trabajo que realizan las personas que se vinculan directamente con el alimento durante la producción, comercialización, recibo y preparación de los mismos.

De acuerdo con IPES-Food (2018, p.8) para analizar sistemas alimentarios sostenibles, es necesario entrenar la atención en los sistemas alimentarios en su conjunto. A la vez, para diseñar puntos de referencia amplios para la sostenibilidad, los límites que dividen las disciplinas científicas entre sí y las “lagunas” alrededor del conocimiento, deben ser eliminados definitivamente. Si lo que se quiere es corregir los desequilibrios de poder y forjar acuerdos en torno a conceptos como la sostenibilidad, se deben intensificar esfuerzos para garantizar que el conocimiento se coproduce con los actores. En ese sentido, para representar la multidimensionalidad del enfoque sistémico de la SAN, en el siguiente gráfico, se muestra la cantidad de determinantes por pilar, que fueron considerados como potencialidades de la estrategia analizada (se resumen en detalle en el cuadro 19, de consideraciones finales en el capítulo 5) según las dimensiones de la SAN que representan.

Gráfico 1 – Número de determinantes que fueron potenciales en la estrategia, según el pilar y la dimensión de la seguridad alimentaria y nutricional



Fuente: Elaboración propia (2018).

En el gráfico anterior se puede observar algunas dimensiones mayormente atendidas que otras durante el desarrollo de la estrategia. En el caso de la dimensión ambiental, aunque es considerada una dimensión imprescindible para proveer los alimentos y ser la base de las otras dimensiones, estuvo escasamente representada en los determinantes que fueron considerados por los actores como potencialidades de la experiencia. Como se observó en el capítulo 4, no hubo actores dentro de la red que estuvieran directamente relacionados con acciones ambientales y, tampoco instituciones específicas del sector ambiental. Durante el grupo de discusión realizado en el nivel nacional con los miembros del Comité Técnico Nacional, los actores comentaron:

Yo lo veo también como un discurso que hay que ligar la SAN como a la sostenibilidad ambiental, pero yo todavía no sé cómo, tal vez una posibilidad puede ser pensado en calificaciones en donde la bandera azul en las escuelas y que están comprometidas (Actor: MAG1, 2017).

Hay que incluirla (dimensión ambiental) porque al final si usted no tiene sostenibilidad ambiental, no va a tener recursos para comer, o sea, es así de simple. Yo creo que las dimensiones más naturales de trabajar son la social y la económica, son las que más atención han tenido (Actor: FAO-CR7, 2017).

Como lo menciona el actor FAO-CR7, tres de las dimensiones que más tuvieron destaque fueron la política económica y también la social. En el caso de la disponibilidad de alimentos, fueron estas tres las dimensiones principales y en menor medida aspectos relacionados con la dimensión ética, nutricional y ambiental (en ese orden). En el caso del acceso a los alimentos, las dimensiones política y económica fueron importantes; sin embargo, destaca la presencia de determinantes que contemplaron la dimensión ética y social. Esto se relaciona con los procesos de comercialización que no corresponden a simples procesos de mercado, sino que estuvieron presentes otros valores manifestados en el compromiso de los agricultores y de las organizaciones de agricultores, para con los consumidores de los centros educativos. Por su parte, las prácticas de abastecimiento institucional, estaban orientadas a la inclusión de la agricultura familiar, destacando una perspectiva más social del PAI, que estaba escasamente contemplada y que se puede y debe fortalecer.

En el caso del consumo y la utilización biológica, hubo poca representación de la dimensión política y no se registraron determinantes desde la dimensión económica. Esto responde a la participación intersectorial y la poca representación que tuvieron en la red analizada, las instancias relacionadas directamente con estos temas; tal es el caso del MS como institución rectora de la salud en el país. Dado que la iniciativa Escuelas y CEN CINAI sostenibles, actuaba a partir de los recursos institucionales existentes, la falta de mayor centralidad por parte de actores representantes del sector salud, también influyó la efectividad de la estrategia en términos de recursos económicos.

Como se analizó en el principio de la intersectorialidad, los actores del MAG destacaron en cuanto al grado de centralidad y poder dentro de la red. Sin embargo instancias del sector salud, que han sido líderes en los temas relacionados con la alimentación y nutrición, fueron menos centrales. Esta situación tuvo también repercusiones en el abordaje de la estrategia y, la orientación hacia acciones que privilegiaran temas sobre producción de los alimentos, pero, no con el mismo ímpetu para el caso del consumo. La intersectorialidad permite atender el principio integrador e integral de la gobernanza de la SAN; sin embargo, a veces pareciera no existir claridad de la forma en que se articulan o reposicionan los sectores desde la perspectiva integral.

La dimensión nutricional, como es de esperar, fue la más representativa en los pilares de consumo y utilización biológica. Esta dimensión, junto con la dimensión social en el pilar de consumo, se deben al proceso de recibo de alimentos en los centros educativos, en los

cuáles se establecieron relaciones sociales y de reciprocidad entre los actores de ese ámbito, con los actores de los Centros Agrícolas Cantonales. Además, este aspecto se mostró favorecido por la entrega oportuna de alimentos frescos que realizaron estas organizaciones de agricultores vecinas a los centros educativos.

Diversos autores hacen referencia a la importancia de establecer análisis desde la disciplina de la nutrición, que permitan, desde una concepción más ética, social y ecológica, proponer abordajes científicos para resolver problemas relacionados con la sostenibilidad (PETTINGER, 2018; RAYNER; LANG, 2012). Ya desde la Declaración de Giessen fueron desarrolladas propuestas de integración de la nutrición, como disciplina para entender los sistemas alimentarios y cómo éstos forman y son formados por las relaciones e interacciones biológicas, sociales y ambientales (BEAUMAN et al., 2005).

Para Portilho y Barbosa (2016), la tendencia de valorización del origen de los alimentos complementa las tendencias que tienen que ver con la salubridad y la sostenibilidad, considerándose además, como uno de los aspectos más politizadores del consumo alimentario contemporáneo. En el caso de la salubridad, la tendencia enfatiza en aspectos nutricionales enfocados con la salud, las dietas y las enfermedades como la epidemia de la obesidad, lo que Beauman et al. (2005) catalogaron como la dimensión biológica de la nutrición. Sin embargo, como indican las autoras, al pensar la alimentación desde un sentido más amplio, la salubridad adquiere una condición integral que relaciona la salud del cuerpo y la salud del planeta. Así, tomando a la salubridad y la sostenibilidad en su conjunto, el consumo pasa a ser visto desde otras dimensiones, estableciendo una visión más crítica en relación a las diversas prácticas que conforman el sistema alimentario.

Por su parte, el principio integral de la gobernanza de la SAN también obliga a los sectores, a considerar mecanismos de abordaje que contemplen factores alimentario-nutricionales, que permitan una representación mayor de la dimensión nutricional en los pilares de disponibilidad y acceso a los alimentos. Tomando en cuenta los resultados de la estrategia en análisis (ver cuadro 19 del capítulo 5), algunos ejemplos en este sentido, podrían abordar el tema de los estudios ambientales, con la finalidad de asegurar la calidad de los alimentos desde la producción hasta el consumo.

También existen determinantes que son transversales a todas las dimensiones y que requieren del abordaje participativo e intersectorial, por la necesidad de esa complementariedad para hacerlas efectivas. Por medio del análisis de la estrategia en estudio, algunos de estos determinantes fueron: el establecimiento de criterios de valoración para las compras públicas de alimentos diferentes al menor precio; la asesoría sobre inspección de

calidad de los alimentos durante el recibo en el centro educativo, desde una perspectiva amplia de la calidad (multidimensional); y, la creación de mecanismos y espacios de comunicación y articulación entre actores que relacionen la demanda de la alimentación escolar con la oferta local. Este último determinante puede contribuir con el establecimiento de menús que permitan ofrecer dietas más sostenibles.

Las dietas sostenibles han sido definidas como aquellas con bajo impacto ambiental, que contribuyen con la seguridad alimentaria y nutricional y con la vida saludable de las generaciones presentes y futuras. Las dietas sostenibles protegen y respetan la biodiversidad de los ecosistemas, son culturalmente aceptables, accesibles, económicamente justas y asequibles, nutricionalmente adecuadas, seguras y saludables; al mismo tiempo en que optimizan los recursos naturales y humanos (BURLINGAME; DERNINI, 2010). Según Pettinger (2018) esta definición es desafiante al incluir criterios de bienestar humano, así como factores ambientales y ecológicos.

Para efectos de una estrategia como la analizada en esta tesis, las contribuciones del término sobre “dietas sostenibles”, además de reposicionar los pilares de consumo y utilización biológica, orienta las discusiones hacia abordajes multidimensionales. Y también, el abordar la estrategia desde la concepción de sistemas alimentarios sensibles a la nutrición, sería otro aspecto para favorecer la gobernanza del enfoque sistémico de la SAN abordando el principio integral e integrador.

6.2 PROPUESTAS DE MEJORA: EL ESCENARIO FUTURO QUE VISUALIZAN LOS ACTORES

Los cuatro principios analizados en este capítulo proporcionan un camino viable para estudiar la gobernanza tomando en cuenta el enfoque sistémico de la SAN. Con el propósito de establecer una relación de los resultados presentados anteriormente con las perspectivas de los actores, acerca de lo que consideran sería necesario para que la estrategia sea sostenible, a continuación se presentan los resultados de los sociogramas elaborados en los tres grupos de discusión participativos. Éstos fueron elaborados por los actores del nivel nacional y de cada una de las localidades en donde se realizaron los proyectos piloto. Tales informaciones se derivan de los sociogramas que se encuentran en el apéndice 7, 8 y 9.

Fotografía 15 – Sociograma elaborado por el grupo de discusión participativo en el nivel nacional



Fuente: propia (2017).

En el caso de Frailes, el sociograma acerca de cómo esperarían que fuera la estrategia, contempló las perspectivas de los actores locales del CAC (Actores: CACFD4, CACFD2, CACFD1), del MAG (Actor: MAG16), la directora y maestra de un centro educativo (Actores: MEP34 y MEP35) y dos agricultoras (Actores: ProdF2 y ProdF3). En el caso del principio de intersectorialidad y el involucramiento de instancias gubernamentales, estos actores consideran que el MEP debe tomar liderazgo en el proceso. E indicaron que debe revalorarse la asignación de recursos del PANEA, para que pueda desarrollarse efectivamente el control y monitoreo del programa.

Otro aspecto mencionado por los actores fue la importancia de contar con instancias como el MAG y el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU), por el aporte de financiamientos para la producción que puedan destinar hacia la agricultura familiar. Sin embargo, no fue mencionada la necesidad de crear espacios de articulación o acciones conjuntas entre instituciones gubernamentales. A parte del MAG y del MEP, estos actores no mencionaron otras instancias gubernamentales que puedan favorecer la estrategia. Esto tiene que ver con su poco involucramiento durante la experiencia de implementación, que estuvieron representadas principalmente por MAG16, MEP34 y MEP35.

Por otro lado, indicaron que el CNP es una instancia que debe mejorar o en su defecto, ser eliminada, pues en la mayoría de los casos les ha creado problemas al no tomar en cuenta la producción local para el abastecimiento de los centros educativos. También fueron mencionados otros problemas que ya han sido retomados en la tesis y que tienen que ver con la deficiencia para cumplir con la logística de entrega de alimentos, facturación y cobro de los

mismos. Además, el que no existan actores locales de dicha institución que hayan establecido relaciones con estos actores para favorecer el proceso, ha complicado su comunicación al tener que estar sujetos a decisiones centralizadas acerca del PAI.

En cuanto al principio de participación, los actores de Frailes consideran importante que las organizaciones de agricultores se ubiquen como actores centrales de la estrategia, en este caso se refieren a los agricultores pequeños y medianos que forman parte del CAC y a los agricultores de aguacate de la zona. Además, indicaron que los agricultores que forman parte de las ferias del agricultor que administra el CAC y que se desarrollan en otros municipios, podrían ser proveedores importantes de alimentos que no se cultivan en la zona. A diferencia de los resultados de la estrategia, analizados en esta tesis, los actores de Frailes consideran que los miembros que conforman las Juntas deben ser instancias centrales para desarrollar la estrategia y que sea sostenible en el tiempo.

Sobre el principio integral de la SAN, los actores argumentaron acerca de aspectos que tienen que ver con la dimensión ética, al contemplar la importancia de dar mayor visibilidad al valor y respeto que las personas tienen por la labor que realizan los agricultores de la comunidad. Además, mencionaron que se debe trabajar más en el importante papel que cumplen los centros educativos para relacionar los alimentos producidos en la comunidad, con la alimentación escolar; es decir, el poder fortalecer las relaciones entre la producción y consumo que tienen que ver con el principio integrador de la SAN.

Como condiciones que deberían considerarse en la estrategia, los actores de Frailes indicaron sobre aspectos relacionados a la disponibilidad de los alimentos, entre ellos la importancia de contar con un centro de acopio en el CAC, que les permita dar condiciones de recibimiento y distribución de diversos tipos de alimentos. Así como, la necesidad de contar con educación dirigida al consumidor y capacitación dirigida a los agricultores, tomando en cuenta los problemas generados por el cambio climático.

Para el caso de Coto Brus, a diferencia de los resultados del grupo de discusión de Frailes, los actores contemplaron varios aspectos que podrían incidir positivamente en el cumplimiento del principio de intersectorialidad. El haber contado con más experiencias relacionadas a este principio durante la implementación de la estrategia analizada, se vio reflejado en sus ambiciones a futuro en cuanto a la necesidad de crear estructuras para favorecer el trabajo entre instituciones y sectores.

Estos actores mencionaron la necesidad de crear una alianza institucional estratégica nacional, la cual permita favorecer la coordinación interinstitucional. Además, los actores indicaron que era importante contar con una Comisión Local específica para trabajar en temas

relacionados con el abastecimiento del PANEA, en la cual exista una participación de representantes de la comunidad.

En el caso del principio integrador de la SAN y, tomando en cuenta que los actores que participaron de este grupo de discusión eran agricultores y representantes de organizaciones de agricultores, sus propuestas en cuanto a acciones para mejorar la estrategia se orientaron a favorecer aspectos relacionados con la disponibilidad y acceso de los alimentos. Entre estas propuestas indicaron la importancia de desarrollar una certificación participativa para diferenciar los productos locales, contar con capacitación en producción y asistencia técnica permanente, lograr producir en Coto Brus un 90% de lo que se consume en la zona, lograr autosuficiencia para el abastecimiento de alimentos a nivel cantonal y contar con oportunidades de financiamiento adecuadas para la producción a nivel local.

Una de las acciones principales que incluyeron estos actores en la perspectiva futura, fue el involucrar a las familias de la comunidad por medio de las Juntas y con la intención de contribuir con “un mejor futuro”. El involucramiento de los miembros de las Juntas en la estrategia, fue una necesidad sentida tanto en Frailes como en Coto Brus. Los actores locales ven necesaria esa participación para dar sostenibilidad a la estrategia y poder establecer un vínculo mayor con la comunidad. Este involucramiento fue deficiente en la estrategia analizada y al parecer, los actores son conscientes de su importancia.

Por otro lado, los actores que participaron del grupo de discusión en el nivel nacional indicaron la necesidad de crear instancias que “tengan una cercanía directa con la SAN” y que esas “instituciones deben estar efectivamente conectadas”. Después de estas reflexiones el grupo comentó acerca de varias propuestas que incluyeran una instancia diferente a lo que ya existe y, que funcione como un ente rector, articulador y regulador de SAN en el país. Los actores acordaron que esta instancia podría tratarse de una Secretaría en SAN, considerando que esta instancia debería de tener las competencias necesarias para diseñar planes de acción y lineamientos, contemplando los diferentes niveles de implementación.

A la vez se esperaría que esa Secretaría de SAN, al tener un campo de acción amplio, enfoque una de sus líneas hacia la alimentación escolar. Además, tendría que atender también otros mercados diferentes al de compras públicas (o mercado institucional), entre ellos los mercados regionales, las ferias del agricultor, mercados municipales y otros comercios que son complementarios a las ventas locales que realizan las familias agricultoras en el país.

Los actores nacionales indicaron la necesidad de contar con un ente articulador que en ausencia de la FAO pueda promover la relación entre las otras instituciones y a la vez aportar desde su propia institucionalidad. En ese caso, fue mencionado el Ministerio de Salud como

una posibilidad. A la vez, dentro las instancias que se visualizan vinculadas a este proceso en un futuro están el CNP, el IMAS y el INDER. Además de los anteriores, se esperaría integrar al Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), siendo una de las instituciones que no participó en la estrategia hasta este momento, pero que podría tener gran impacto en su capacidad de gestión para la capacitación, participación comunal y en el tema de almacenamiento y de valor agregado de los alimentos.

Otras de las instituciones que tendrían que continuar participando son el CEN CINAI; el MAG, trabajando a lo interno de las instituciones el tema de los servicios de extensión agropecuaria para el pequeño y mediano productor, el registro para el abastecimiento de alimentos y la integración generacional; la FAO; el MEP desarrollando nuevas ideas para la elaboración de menús locales y huertas pedagógicas y, las Universidades, manifestando que éstas últimas “siempre deben estar muy de cerca con el proceso”.

Otras instancias que los actores mencionaron como importantes para desarrollar la estrategia, pero que se encuentran más distantes (ya sea porque no están íntimamente ligados, o porque sus acciones se desarrollan ocasionalmente y en acciones puntuales) serían el Ministerio de Planificación y Desarrollo, que tendría que ver con las políticas futuras necesarias; los Comités Sectoriales Locales (COSEL) y los Comités Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN), principalmente para promover la sensibilización del tema con el resto de instituciones. Además de la participación de municipalidades, la participación comunal por medio de los Comités de Nutrición, las Juntas de Educación; las organizaciones de agricultores familiares, las cuales sería importante que puedan conocer al consumidor; el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA).

En relación con las dimensiones de la SAN que se espera incluir, los participantes consideraron un aspecto social que consiste en la integración generacional, como lo indicó MAG1: “Porque nuestros agricultores ya están llegando al límite y tenemos que promover la agricultura, integrando a los jóvenes en emprendimientos para que aporten y sean creadores” (Actor: MAG1, 2017). También fue discutida la posibilidad de dar más atención a la dimensión ambiental, algunas de las manifestaciones fueron: “Es importantísimo incluirlo” (Actor: MAG18, 2017), “Hay que incluirlo porque al final, si vos no tenés sostenibilidad ambiental, no vas a tener recursos para comer, o sea [...] es así de simple” (Actor: FAO-CR7, 2017), “También la parte ambiental es de buscar la producción más sostenible” (Actor: MAG18, 2017) y “La reducción del desperdicio de alimentos” (Actor: CEN4, 2017).

Los comentarios de los actores durante los grupos de discusión abren caminos y alternativas para mejorar y fortalecer la gobernanza de la SAN, la cual permita el abordaje de estrategias con este enfoque. No obstante, de acuerdo con los resultados expuestos en esta tesis, esos cambios en la gobernanza deben ser suficientes para lograr incidir en el sistema institucional actual y en la transformación del sistema alimentario, permitiendo una mayor retroalimentación por parte de los actores durante la gobernanza, hacia el sistema de SAN que se esperaría generar.

6.3 LA EMERGENCIA DE NUEVAS FORMAS DE GOBERNANZA PARA ATENDER LA SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL EN COSTA RICA

En Costa Rica existe un sistema institucional que ha sido capaz de desarrollar diversas normativas que, intervienen en el proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras en la alimentación escolar. Algunas más relacionadas con los temas de agricultura familiar y otros más relacionados con la alimentación escolar. Sin embargo, en este sistema se ha dado poca visibilidad a estructuras o normativas específicas sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional que permitan consolidar de forma intersectorial, participativa, integral e integradora, las acciones y estrategias que buscan mejorar la situación de la población desde un enfoque sistémico. Por esta razón, estrategias como la analizada en esta tesis que, pretenden establecer un diálogo entre la agricultura familiar y la alimentación escolar, enfrentan desafíos para movilizar procesos que puedan ser sostenibles.

Desde el punto de vista del sistema institucional, el país carece de una legislación que logre abarcar la aplicación de estrategias efectivas que, contemplen los principios del enfoque sistémico de la SAN analizados en esta tesis. No existen espacios de articulación entre instancias gubernamentales para la concertación de acciones en SAN, las cuales estimulen el desarrollo de estrategias conjuntas desde su planificación hasta su control y monitoreo. En el caso de las instancias de articulación existentes como es el caso de los COSAN, no existe un interés gubernamental por fortalecer su funcionamiento en el nivel local, aun cuando es posible identificar que el espacio creado por dichas instancias promueven la intersectorialidad, como en el caso de Coto Brus.

A pesar de existir legislación como la Ley N° 8801 que promueve la descentralización y mayor autonomía municipal, así como las disposiciones del Artículo 9 de la Constitución Política referentes al gobierno participativo, existe un gran vacío en cuanto a la instrumentalización necesaria para favorecer la gobernanza de la SAN y concretizarlo durante

el desarrollo de estrategias con este enfoque. De esta forma, las demandas locales son escasamente atendidas, sobre todo por la falta de espacios de incidencia y no precisamente por la falta de involucramiento, agencia o liderazgo de los actores de la sociedad civil, en cuanto a las prácticas y recursos que aportan.

Estas debilidades del sistema institucional, afectan la aplicación de estrategias desde una concepción de enfoque sistémico de la SAN, dando como resultado la operacionalización de acciones o procesos fragmentados que afectan el fortalecimiento del sistema alimentario, desde su complejidad. Además, el poco destaque del tema de DHAA y de la soberanía alimentaria, debilita la cohesión entre los actores, quienes actúan para alcanzar objetivos diferentes que, afectan el cumplimiento del principio integral e integrador de la SAN, durante la gobernanza de una estrategia con este enfoque.

La estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar, estuvo orientada principalmente hacia los asuntos sobre agricultura familiar y tuvo poca efectividad en cuanto a la visión integradora que el principio de la SAN propone, al enfocarse más en los pilares de disponibilidad y acceso, que en el consumo y utilización biológica de los alimentos.

Otro aspecto a resaltar, es la falta de claridad del principio integral de la SAN, lo que provocó un avance en acciones desde una concepción más política, económica y en algunos casos, sociocultural; sin embargo, hubo poca definición en el abordaje de aspectos nutricionales, éticos y ambientales. Estos resultados ponen en evidencia la necesidad de incluir de forma más representativa la perspectiva multidimensional con que deben ser abordados los programas estatales que buscan mejorar la seguridad alimentaria y nutricional y que por sus acciones, tienen repercusiones en la efectividad del Derecho Humano a la Alimentación. En el caso del Programa de Abastecimiento Institucional y su articulación con el Programa de Alimentación Escolar costarricense, es posible identificar por medio de este estudio que, son programas que aun requieren de amplios esfuerzos para ser considerados desde una visión más amplia de SAN, debido a que prevalecen criterios que no precisamente dialogan con la ética relacionada con la alimentación.

Por su parte, de acuerdo con los sociogramas elaborados durante los grupos de discusión, acerca de las perspectivas futuras y propuestas de mejora de la estrategia, los actores resaltan y reconocen la necesidad de crear estructuras de articulación intersectorial y participativa para atender la SAN. A la vez, se manifestó la necesidad de crear estructuras que promuevan espacios para atender de forma específica el tema de la alimentación escolar a

partir de alimentos producidos por la agricultura familiar. Así como otros aspectos relativos al financiamiento disponible para facilitar el desarrollo de las acciones.

Finalmente, la representatividad de actores gubernamentales relacionados horizontal y verticalmente, fue un factor que generó efectos distintos en los proyectos piloto. Por un lado, en Frailes la centralidad de FAO-CR7, fue determinante para establecer las relaciones entre el contexto local y nacional, ante el poco involucramiento de actores que representaran las instancias gubernamentales en el nivel local y regional (dentro del país). En el caso de Coto Brus, aunque FAO-CR7 ejerció esa centralidad y poder dentro de la red, la participación de más actores gubernamentales y otros de la sociedad civil, permitieron distribuir el poder y formar parte de las subestructuras desde donde se tiene mayor posibilidad de influir en ciertas decisiones. Estas experiencias se extienden hacia sus propuestas de mejora, que reflejan una necesidad por establecer estructuras que promuevan la participación e intersectorialidad a nivel local y nacional.

7 CONSIDERACIONES FINALES

La gobernanza de la SAN en Costa Rica es un proceso incipiente, el cual queda en evidencia, al abordar estrategias que requieren del enfoque sistémico de la SAN. La presente tesis se propuso analizar la gobernanza de la SAN, por medio de la investigación de la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. A partir de la investigación, fue posible identificar aspectos que impiden abordar el enfoque sistémico y con esto, las deficiencias en los procesos de gobernanza actuales para atender la problemática. Para definir la gobernanza como punto de partida en el análisis, la definición propuesta por Guzmán se adapta al sentido de gobernanza que se aborda en esta tesis. Esta, sin presuponer que existen autoridades homogéneas que tienen objetivos claramente establecidos, proporcionó una idea de gobernanza que se adapta a la forma de abordar estrategias en SAN, desde la participación y la intersectorialidad para atender los pilares y las múltiples dimensiones que las representan.

En relación con la fundamentación teórico- metodológica de esta tesis, se estableció un marco de referencia sobre la perspectiva histórica global de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, con la finalidad de que este proporcione las bases teóricas para su comprensión en el contexto macro actual, en el que se encuentra inserta la estrategia en análisis. Por esta razón, fue incluido de forma específica el tema sobre los Programas de Alimentación Escolar y el abastecimiento alimentario, como un punto de encuentro entre la SAN y el desarrollo sostenible. Es a partir de este punto de encuentro que se impulsa la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar.

Para desarrollar el análisis del enfoque sistémico de la SAN, fueron considerados los principios y referenciales que se le han atribuido a dicho enfoque, desde una perspectiva histórica de acontecimientos, los cuales han servido para avanzar en la comprensión teórica y desarrollo de acciones en la práctica. Los postulados de Capra, Bertalanffy y Duncan, proporcionaron las bases para comprender la teoría de sistemas complejos, estos junto con los aportes de Burlandy, Magalhães y Maluf fueron fundamentales para establecer una relación del enfoque sistémico aplicado a la SAN.

En el caso del abordaje de Redes de Política Pública, se desarrolló un marco de referencias complementarias a las propuestas de Rhodes, para propiciar las bases teóricas, entre ellas destaca el aporte de Romano y Klijn, entre otros. A su vez, referencias de autores como Hanemman y Fremman fueron utilizados para la transformación metodológica del abordaje de RPP necesario para el análisis. El abordaje de redes se adaptó al tipo de análisis

de la gobernanza, a la forma no lineal que requiere el estudio del enfoque sistémico de la SAN y a las relaciones multinivel que existen entre los actores. Además, permitió percibir, desde la interacción e involucramiento de los actores, que existen relacionamientos que permiten que las prácticas y recursos de los actores tengan efectos o repercusiones en todos los procesos, ya sean estos locales, regionales, nacionales o internacionales.

Como primer objetivo específico, en esta tesis se investigó el contexto en el que se desarrolla el proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. Como parte del contexto, se incluyó la situación agroalimentaria costarricense, abarcando aspectos que datan desde finales del siglo XIX hasta la actualidad, con el fin de conocer el ordenamiento político y económico que han ejercido mayor influencia en el tema y, favorecido la desconexión existente entre la producción, comercialización, consumo y nutrición humana en el país. Con esto, se demuestra la necesidad de contar con sistemas de gobernanza de la SAN, que permita desarrollar estrategias integrales para atender las situaciones desde la concepción de sistema, en vez de reforzar las actuales formas sectoriales de abordajes que, lejos de avanzar, fragmentan la realidad, resultando en estrategias poco efectivas para atender la problemática.

Además de la situación agroalimentaria, en este primer objetivo se identificó el marco normativo de la seguridad alimentaria y nutricional que existe actualmente en el país. Este consistió en investigar el sistema institucional específico sobre SAN que está vigente en Costa Rica, incluyendo las normativas institucionales que iniciaron con la creación de los Consejos Cantonales de SAN en el año 2004. Los avances actuales demuestran una participación más activa de los Ministerios de Salud y de Agricultura y Ganadería; esta situación también se refleja en la atención a estrategias como la analizada. Sin embargo, estas acciones aún necesitan del involucramiento de otros sectores y del establecimiento de mecanismos formales de articulación intersectorial para atender estrategias de SAN.

Por su parte, los COSAN como instancias de articulación intersectorial en el nivel del gobierno local, fue una de las acciones políticas con mayor representatividad en el tema de SAN a partir del año 2004. Sin embargo, a pesar del importante papel que los COSAN pueden desempeñar para el desarrollo de estrategias en SAN, como fue evidenciado en esta tesis, éstos no han sido fortalecidos y han ido desapareciendo. Su reactivación e interés público es de suma importancia para avanzar en el tema de la gobernanza de la SAN en el país, al permitir una mejor articulación intersectorial y la participación que se requiere en el abordaje de estrategias con enfoque sistémico de la SAN.

Para realizar el recorte de esta investigación, como parte de este objetivo, se identificó el contexto de la situación y trayectoria del Programa de Alimentación Escolar en Costa Rica, incluyendo las normativas y transformaciones que ha tenido dicho programa. Fueron retomados los análisis sobre las etapas del Programa de Alimentación Escolar realizados por Cárdenas, las cuáles constituyen un histórico desde sus primicias y hasta el año 2010.

Posteriormente, dicha información se complementó con las transformaciones principales que ocurrieron desde el año 2010 y hasta la actualidad. Dentro de estas transformaciones se describieron los procesos de abastecimiento de la alimentación escolar, en cuanto a aspectos regulatorios e instituciones principales involucradas. También, como parte de las transformaciones más actuales se investigó la implementación de la iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025, por medio de la cual se creó la metodología de cooperación horizontal conocida como Escuelas y CEN CINAI Sostenibles (para el caso de Costa Rica). Finalmente, las transformaciones ocurridas durante este proceso de implementación de Escuelas y CEN CINAI Sostenibles, incentivaron el interés por parte de los diversos actores, constituyendo la problemática que estimuló el desarrollo de esta tesis. Así, al existir un interés particular por abordar una estrategia que contemplara la población escolar y la agricultura familiar, exigía un abordaje de gobernanza desde el enfoque sistémico de la SAN que permitiría conocer, analizar y estudiar el estado actual del tema en este país.

El segundo objetivo específico de esta tesis, investigó el principio de participación e intersectorialidad del enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional, durante la gobernanza del proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. El diseño metodológico fue respaldado por las herramientas que provee el Análisis de Redes Sociales (ARS) aplicado a las Redes de Política Pública. Este abordaje permitió analizar las relaciones existentes entre los actores involucrados con la problemática, sus principales atributos, prácticas y recursos que aportaron durante el desarrollo de dicha estrategia. De esta forma, la constitución de la red resultante, permitió mostrar visualmente algunas características sobre los actores y, analizar su involucramiento con la temática.

El proceso metodológico de identificar las fronteras, la estructura y la cohesión de la red, permitió hacer un análisis de quiénes son los actores y cómo se involucran, así como las relaciones que establecen entre sí y, la posición que ocupan dentro del conjunto de actores involucrados. Estos resultados son coherentes con la definición de gobernanza descrita por Guzmán (mencionada en párrafos iniciales de este apartado), pues en las redes también existen relaciones de poder entre los actores y existen diferencias en las formas de participar de los actores, que influyen en la toma de decisiones y en la estrategia como un todo. Esta

forma de análisis a partir de los actores, como lo indica Vázquez (2014), permitió analizar la gobernanza como una forma de entender las relaciones entre el gobierno, con otro conjunto de actores que se encuentran por fuera del radio de su control político.

La cantidad de actores (134 actores) que fueron parte de la problemática en estudio complejizó el análisis, sobre todo por tratarse de un proceso multinivel en el que confluyen intereses diversos, tanto desde el tema de la alimentación escolar, como de la agricultura familiar. Dentro de la red analizada, existen personas que desarrollaron prácticas operacionales que tienen que ver directamente con procesos de la cadena agroalimentaria y que tienen incidencia directa en el sistema alimentario. Este es el caso de los actores que realizaron prácticas de producción, comercialización, abastecimiento, preparación y consumo de alimentos y, las prácticas de gestión técnica y operativa. A su vez, existen actores que desarrollaron acciones estratégicas, de formulación de políticas y prácticas de cooperación técnica, influyendo de forma más directa en el sistema institucional.

Para el caso de los recursos que aportan los actores de la red analizada, estos correspondieron a recursos gubernamentales y no gubernamentales a efecto de que la estrategia funcione. Estos recursos corresponden a los de tipo organizacionales, cognitivos de saberes, cognitivos de conocimientos, políticos, económicos y logísticos, los cuales fueron dando forma a la red. De acuerdo con Klijn (1997), es principalmente por el intercambio de recursos que realizan los actores, que se establecen las relaciones entre ellos, siendo una precondition de las RPP.

La red analizada es de muy baja densidad (1,7%), es decir, pudo existir una mayor cohesión entre los actores, tanto a partir de objetivos comunes como de interacción entre quienes participaron desde las instancias gubernamentales, de la cooperación, de la academia y de la sociedad civil. Gran cantidad de actores relacionados a la problemática, establecían pocos vínculos con los otros y muchos se involucraron de forma aislada, recibiendo pocas informaciones de lo que se estaba desarrollando. Además, se crearon relaciones de poder que se evidenciaron en la centralidad de algunos de los actores, siendo un actor de la FAO quien adquirió la mayor centralidad.

La participación de los actores de la sociedad civil, no fue un aspecto contemplado de forma efectiva y no existieron mecanismos para fortalecerlo. La participación de la cooperación técnica fue central y aunque permitió el avanzar en experiencias puntuales de intersectorialidad, no fue considerada la sostenibilidad de éstas a través del tiempo, tampoco se consideró la consolidación de equipos de trabajo intersectoriales liderados por personas

diferentes a los consultores de la FAO que, aunado a la débil cohesión y el establecimiento de pequeñas subestructuras (cliqués), debilitó su mantenimiento.

Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, la experiencia permitió avanzar en algunos aspectos clave que podrían ser tomados en cuenta para fortalecer los procesos de gobernanza de la SAN. Entre ellos las acciones conjuntas entre el CNP y el MEP o entre el MAG y el MEP. Así como las estructuras interinstitucionales locales como el COSEL-COSAN que propiciaron un mayor involucramiento de los actores y sostenibilidad de la estrategia, como en el caso de Coto Brus. Por su parte, la experiencia de articulación del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, aunque no fue un espacio de interlocución capaz de mantenerse en el tiempo, propició una base de entendimiento acerca del trabajo articulado entre sectores que tienen que ver con una estrategia de la cual, algunos de ellos no sabían que podrían ser parte.

Algunas de las características mínimas de la red de política pública descritas por Vázquez (2014, p. 151), se aplican a los resultados de este estudio. Entre ellas, a) existe una interdependencia entre múltiples actores provenientes de diversos sectores, porque no todos controlan los recursos necesarios para una acción o fin deseado. Esta característica se ve reflejada en la diversidad de actores y diferentes recursos que aportan. Una segunda característica mencionada por el autor es el hecho de que b) el gobierno es un actor más, no único ni el de mayor dominio necesariamente, en el proceso de decisión y ejecución de decisiones públicas, al tener que acceder a recursos que no controla. Esto se evidencia en la centralidad de actores no gubernamentales que establecieron relaciones de poder dentro de la red, como es el caso de los actores de la cooperación técnica de la FAO y los actores de la sociedad civil que lideraron los CACs. En el caso de los actores de la FAO, estos ejercieron gran influencia en las decisiones políticas referentes al tema.

De acuerdo con Vázquez (2014) una tercer característica sería la existencia de c) estructuras interactivas y configuradas por vínculos, relativamente estables, entre actores dado el intercambio de recursos y acuerdo de intereses. Esta característica se ve reflejada en las subestructuras que resultaron dentro de la red, como es el caso de los llamados “cliqués” en donde figuraron actores del MAG del nivel central, de la Región Brunca y del nivel local en Coto Brus con actores de la FAO y, en menor proporción la relación de algunos de estos actores con el presidente del CAC de Coto Brus.

El tercer objetivo específico desarrollado en esta tesis consistió en analizar el principio integrador e integral del enfoque sistémico de la seguridad alimentaria y nutricional, durante el proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, para la

alimentación escolar. Con el fin de contemplar los pilares y dimensiones de la SAN, fueron identificados los aspectos que los actores de la red mencionaron que funcionaron o que no funcionaron, durante el desarrollo de la estrategia. Estos se clasificaron según el pilar al que determinan, es decir, ya sea a la disponibilidad, acceso, consumo o utilización biológica. Seguidamente, estos aspectos fueron analizados de acuerdo a la dimensión de la que forman parte. Para eso fue utilizada la clasificación propuesta por Rodríguez et al. (2018), esta clasifica la multidimensionalidad de la SAN en las dimensiones sociocultural, política, económica, ambiental, nutricional y ética.

Los resultados de este objetivo permitieron identificar determinantes que podrían ser considerados como fortalezas de la estrategia, al ser considerados como aspectos que funcionaron y que fue posible desarrollar durante el periodo de implementación. Sin embargo, no todos estos determinantes se han mantenido en el tiempo, por lo que constituyen aspectos que deben ser fortalecidos. Por su parte, algunos determinantes fueron considerados como limitaciones, estos impidieron el desarrollo de acciones efectivas para favorecer la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar.

El hecho de abordar estos resultados a partir de un análisis del principio integrador e integral del enfoque sistémico de la SAN, permitió evidenciar que es necesario abordar la estrategia, desde una concepción más amplia que incluye el proceso de abastecimiento institucional. Esta situación compromete hacia un trabajo intersectorial y participativo que requiere ampliar el foco de acción y de los límites de la planificación sectorial. Además, los resultados muestran una serie de determinantes por pilar que pueden ser insumo para futuras investigaciones, en cuanto a aspectos a considerar durante estrategias similares, considerando ese abarcamiento de la situación en la que se incluye la disponibilidad, el acceso, consumo y la utilización biológica de los alimentos.

En el último objetivo específico se analizó la gobernanza del proceso de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar. Para eso, el avance que esta tesis propone, permitió analizar dicha gobernanza a partir del enfoque sistémico de la SAN, al contemplar los principios y referenciales de la Seguridad Alimentaria y Nutricional durante el desarrollo de la estrategia en estudio. A la vez, el abordaje en red permitió adaptarse al enfoque sistémico y no lineal, evidenciado las relaciones multinivel que existieron durante el involucramiento de los actores en la problemática.

Se retomaron aspectos clave de los resultados de los objetivos anteriores y se procedió a analizar cada uno de los principios por separado. Estos resultados demostraron que la gobernanza de esta estrategia no fue efectiva dado la falta de una visión que contemplara los

procesos desde el enfoque sistémico de la SAN. Sin embargo, también fueron rescatados aspectos clave para avanzar en su consecución y como retroalimentación para abordar estrategias futuras con dicho enfoque.

Si bien es cierto, existió un involucramiento de actores de la sociedad civil o de la academia, estos formaron parte del proceso por su interés en el tema que les convoca y por un contacto inicial realizado hacia algunos de ellos durante el proceso. Sin embargo, en la estrategia no fueron establecidas estructuras o mecanismos que aseguraran formas de participación durante la toma de decisiones, sino que el papel de actores como CACFG2 y CACFD4, se concentró en desarrollar prácticas operacionales limitadas al nivel local y con poca incidencia política, a pesar de sus experiencias en el campo y del reconocimiento que otros actores mencionaron, acerca del papel protagónico que ejercieron para desarrollar la estrategia.

En muchos casos prevaleció la condición de beneficiario en vez de la condición de agencia de los actores, en el sentido de ser participantes activos en la toma de decisiones de asuntos que les afectan directamente. Esta situación se evidencia principalmente en la poca participación que hubo de los actores de la sociedad civil que se relacionaban al ámbito de los centros educativos, entre ellos las cocineras, miembros de las Juntas, del Comité de Nutrición o padres y madres de familia, así como los propios escolares.

Por otro lado, el principio de intersectorialidad se puede decir que fue el principio mayormente atendido, por existir una preocupación por parte de los actores de crear esfuerzos de articulación de las acciones entre sectores. No obstante, a pesar de ello, no se llegó a establecer una coordinación intersectorial perdurable en el tiempo, que permitiera crear nuevas estructuras para la planificación e implementación de las acciones. En vez de eso, se crearon acciones conjuntas específicas para el tema de abastecimiento de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar, entre dos instituciones, como en el caso del MEP y el CNP o, del MEP y el MAG. El resto de instituciones, a pesar de que tienen que ver con el proceso desde una perspectiva integral, continuaron trabajando de forma sectorial en aquella parte del proceso que les corresponde. Además, se trabajó sobre las bases del sistema institucional existente y para el caso de Frailes, en donde no hubo una estructura interinstitucional consolidada, no se estimularon esfuerzos para crearla o para valorar el “hacer diferente”.

En relación con el principio integrador, la estrategia atendió los pilares de la SAN de forma parcial. Los actores se concentraron en determinantes de disponibilidad y acceso a los alimentos, dando más atención a las prácticas de producción, comercialización y

abastecimiento de alimentos. Por su parte, acciones relativas a los pilares de consumo y utilización biológica de los alimentos tuvieron mayores limitaciones, los actores mencionaron que de la experiencia fueron pocas las que funcionaron y fueron contempladas en menor proporción durante el desarrollo de la estrategia.

La mayoría de actores tenía claridad en relación con los agricultores familiares como público objetivo de la estrategia; sin embargo, desde una perspectiva de proveedores de los alimentos y no como consumidores de los mismos. Por su parte, la población escolar fue escasamente contemplada en las prácticas y recursos que destinaron los actores durante su participación y este grupo de la población se consideró como secundario dentro de las discusiones y acciones de la estrategia.

Finalmente, en el caso del principio integral del enfoque sistémico de la SAN, de acuerdo con los aspectos que funcionaron y que representaron fortalezas de la experiencia, estas se trataron principalmente de aspectos relacionados a la dimensión política, social y económica. Por su parte, las dimensiones nutricional, ética y ambiental fueron menos representativas. Dentro de estas, la dimensión ambiental fue la dimensión que menos se contempló, coincidiendo con las manifestaciones de los actores que participaron del grupo de discusión del nivel nacional, es decir, de quienes conformaron el Comité Nacional de Alimentación Escolar al mencionarlo como una debilidad del proceso.

Al finalizar este capítulo que responde a las pretensiones del último capítulo, se retoman las propuestas que los actores involucrados en la estrategia manifestaron, en cuanto que podrían ser necesarias a futuro para mejorar la estrategia. Los resultados se obtuvieron por medio de los grupos de discusión participativos que fueron desarrollados en el nivel nacional y en los dos locales. Por medio de la técnica de sociograma, se logró obtener algunas propuestas que intentan responder a ciertas limitaciones de gobernanza encontradas. Entre estas, la necesidad de consolidar una estructura articuladora entre las instituciones y sectores, así como contar con un ente que logre coordinar ese proceso al mismo tiempo que aporta prácticas y recursos. En este caso, la propuesta más aceptada fue favorecer un mayor posicionamiento del Ministerio de Salud, que logre dar continuidad y permita hacer sostenible la estrategia, tomando en cuenta que hasta el momento, fue la FAO quien asumió ese papel central.

La investigación contribuyó a evidenciar que existen relaciones multinivel entre los actores, las mismas están relacionadas con su aporte de prácticas y recursos a la estrategia. Además, las perspectivas distintas de los actores en términos de los objetivos para los cuales trabajan como parte de la estrategia, fueron distintos y contribuyeron en los resultados acerca

de la poca cohesión de la red. De esta forma, tanto los recursos, como las prácticas y las perspectivas fueron influyentes en la gobernanza; sin embargo, también deben ser incluidas otras consideraciones. Entre ellas, las limitaciones del sistema institucional existente en cuanto al favorecimiento de la intersectorialidad y participación de los actores; así como, el tipo de abordaje integral e integrador del proceso, que logre incidir en el sistema alimentario para que el enfoque sistémico de la SAN sea efectivo.

De acuerdo con los resultados obtenidos, esta tesis logró responder al objetivo general propuesto en cuanto a analizar la gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, al estudiar la estrategia de inserción de alimentos producidos por familias agricultoras, en la alimentación escolar en Costa Rica. Esto fue posible al contemplar los principios de participación, intersectorialidad, el carácter integrador e integral de la SAN durante el análisis de la estrategia. Por su parte, los referenciales sobre el Derecho Humano a la Alimentación, la soberanía alimentaria y el desarrollo humano, marcaron el curso de las discusiones a lo largo del texto, en concordancia con la noción de SAN que se busca en esta tesis.

A pesar de que el análisis de la gobernanza del enfoque sistémico de la SAN es complejo, tanto por los aspectos de engloba el enfoque, como por la multiplicidad de criterios sobre la definición de la gobernanza; el delimitar el análisis a una estrategia en particular y prestar atención a principios y referenciales fundamentales del enfoque, permitió profundizar en aspectos más puntuales para elegir la ruta metodológica. Así, se definió un trabajo de campo que contemplara la diversidad de actores involucrados en la problemática y que fuera capaz de considerar sus argumentos y formas de actuación. Por esa razón, el desarrollo de diversas técnicas de recolección de datos permitió conocer a los actores y sus perspectivas en torno al tema en estudio.

En cuanto a la recolección de la información, el haber realizado el trabajo de campo durante dos momentos, el primero de ellos en julio y agosto del año 2016 y el segundo de febrero a agosto del año 2017, permitió dar mayor seguimiento al proceso y establecer un contacto más cercano con los actores. Con algunos de los actores el contacto fue permanente vía correo electrónico, teléfono o por Skype, durante la elaboración de la tesis, permitiendo dar seguimiento a las acciones.

Las técnicas de recolección de datos proporcionaron informaciones complementarias, tanto la revisión documental y bibliográfica, la observación participante en algunas de las reuniones, como las entrevistas a profundidad o las entrevistas semiestructuradas que se realizaron a los actores, suministraron detalles fundamentales. En el caso de estas últimas, fueron analizadas las entrevistas mediante el software NVivo, y presentados los argumentos

de los actores a lo largo del texto, para mostrar evidencias a partir de sus manifestaciones. Por su parte, los grupos de discusión participativos brindaron informaciones que permitieron además, entender la estructura de organización de los actores y las formas de interactuar colectivamente.

El sociograma que fue desarrollado como parte de los tres grupos de discusión, permitió validar algunos de los resultados obtenidos del ARS, estableciendo comparaciones entre las dos técnicas acerca de la forma de involucramiento de instituciones y personas en el proceso. De esta forma, fue posible incluir análisis cualitativos a partir de la información obtenida por el sociograma, complementando con el análisis mixto obtenido del ARS al utilizar el abordaje de la RPP.

A pesar del suministro de información obtenido por medio de los grupos de discusión, los que fueron desarrollados en el nivel local no contemplaron representación de los diferentes actores involucrados. En ninguno de los casos (Frailes o Coto Brus) hubo participación de las cocineras de los centros educativos, por motivo de sus horarios de trabajo. En el caso de Coto Brus, tampoco hubo representación de actores gubernamentales o de actores representantes de los centros educativos, limitando los resultados al criterio de los agricultores y de los dirigentes de las organizaciones de agricultores. Cabe señalar que a pesar de haber realizado invitaciones a todos los actores que habían sido entrevistados, no fue posible contar con representación de actores de todos los sectores, sobre todo por no concordar con los horarios o por encontrarse distantes. A pesar de eso, se cuenta con las entrevistas que fueron realizadas hacia estas personas, logrando obtener ciertas informaciones para complementar el análisis.

En la etapa de análisis una de las mayores dificultades fue la gran cantidad de información que había sido obtenida en la etapa de recolección. Sin embargo, el software NVivo® permitió organizar las informaciones y por medio del software VISONNE y UCINET fue posible realizar el análisis de la red. El uso de VISONNE permitió visualizar mejor las figuras de la red; no obstante, el análisis de los indicadores cuantitativos se obtuvo con mayor precisión por medio de UCINET.

Una de las principales ventajas de haber utilizado las redes de política pública es el poder utilizar un abordaje que se adapte al enfoque sistémico de la SAN; principalmente por permitir establecer relaciones entre actores, prácticas y recursos, sin tener que establecer una estructura predeterminada o una concepción lineal o jerárquica. Como lo indica Zurbriggen (2011), este análisis ofrece un medio para establecer un lazo entre las explicaciones del nivel micro y del nivel macro, además este considera que el comportamiento del sistema es el resultante de las acciones de sus partes componentes, dando especial atención al

involucramiento de los actores. Por su parte, el hecho de que un actor mencione a los otros que considera son personas importantes para desarrollar las acciones, permitió entrevistar a diversos actores que conformaron la red analizada.

Algunas limitaciones sobre el análisis de la tesis tienen que ver con el carácter multidimensional del enfoque sistémico de la SAN, el cual requiere de la interdisciplinariedad. Sin embargo, desde la perspectiva de análisis con que fue desarrollada esta tesis, los resultados pueden ser insumo para equipos de trabajo interdisciplinarios que desarrollan estrategias con enfoque sistémico de SAN. Así, este análisis aporta principios y referenciales que pueden ser complementados y enriquecidos para favorecer su comprensión y así, del enfoque sistémico de la SAN, en otros contextos de gobernanza.

Otra de las limitaciones del estudio es que no se pudo comprobar de forma específica, el grado en que fueron contemplados los referenciales de la SAN. Aunque estos fueron retomados en el análisis a lo largo de la tesis para establecer puntos de referencia en cuanto a la visión del enfoque sistémico de la SAN, se sugiere establecer abordajes específicos que puedan identificar los efectos a largo plazo de la estrategia. Con esos resultados se podría tener más información sobre la gobernanza de la estrategia que favorece el cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación, la soberanía alimentaria y el desarrollo sostenible.

Con los resultados de esta tesis se sugiere dar seguimiento a aquellos aspectos que representaron un avance hacia la gobernanza de la SAN. Entre ellos el fortalecimiento del sistema institucional para que contemple espacios de articulación intersectorial, para abordar estrategias desde este enfoque; promover y crear espacios de incidencia, en donde la sociedad civil pueda participar e influir en la toma de decisiones de temas en los que se encuentran inmersos; concebir los procesos agroalimentarios, como partes conectadas que conforman los sistemas alimentarios y, proyectar una visión sistémica durante la gobernanza, que permita abordar la multidimensionalidad que se requiere, para promover sistemas alimentarios sostenibles.

REFERÊNCIAS

- ADOLIO, R. **Documento técnico:** Presentación en power point del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente. Departamento de Equidad. Ministerio de Educación Pública. San José, 2017. Disponible en: <https://www.slideshare.net/FAOoftheUN/programa-de-alimentacin-y-nutricin-del-escolar-y-adolescente-panea-costa-rica>. Acceso en: 29 jul. 2018.
- AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL; ORGANIZACION DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA - AECID/FAO. **Cooperación Internacional y Políticas Públicas de Seguridad Alimentaria y Nutricional:** La experiencia del programa España-FAO para América Latina y el Caribe. 2014. Disponible en: http://intercoonec.aecid.es/Documentos%20de%20la%20comunidad/Pol%C3%ADticas_P%C3%BAblicas_SAN.pdf. Acceso en: 11 nov. 2016.
- AGUILAR, L. F. La hechura de las políticas públicas. México: MA Porrúa, 1992. Disponible en: https://cienciadelapolitica.files.wordpress.com/2017/02/luis-aguilar-villanueva_la-hechura-de-las-politicas.pdf. Acceso en: 10 ene. 2017.
- AGUILAR, N; MARTÍNEZ, E. G.; AGUILAR, J. **Análisis de redes sociales:** conceptos clave y cálculo de indicadores. v. 5. Chapingo: Universidad Autónoma de Chapingo. Centro de Investigaciones Económicas, Sociales y Tecnológicas de la Agroindustria y la Agricultura Mundial (CIESTAAM), 2017. (Serie: Metodologías y herramientas para la investigación).
- ALBUQUERQUE, Maria de Fátima Machado de. A segurança alimentar e nutricional e o uso da abordagem de direitos humanos no desenho das políticas públicas para combater a fome e a pobreza. **Rev. Nutr.**, Campinas, v. 22, n. 6, p. 895-903, dec. 2009. Disponible en: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-52732009000600011&lng=en&nrm=iso. Acceso en: 28 ene. 2019.
- ALLAIRE, G. Quality in economics, a cognitive perspective. In: HARVEY, M; MCMEEKIN, A; WARDE, A. **Qualities of Food**. Manchester: Manchester University Press, 2013.
- ALMAGUER, M.; HERRERA, R., PÉREZ-OLIVA, J. Epidemia global de las enfermedades vasculares crónicas: un nuevo paradigma y desafío. **Rev. Haban. Cienc. Méd.**, Ciudad de la Habana, v. 6, n. 3, jul./sep. 2007. Disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1729-519X2007000300007&lng=es. Acceso en nov. 2016.
- ALMEIDA, J. Sustentabilidade, ética e cidadania: novos desafios da agricultura. **Extensão Rural e Desenvolvimento Sustentável**, Porto Alegre, v.1, n.4, p.15-20, 2005.
- ALONSO, E. Políticas de fomento al desarrollo productivo en Costa Rica. **Vigésimosegundo informe Estado de la Nación en desarrollo sostenible**, 2016.

ALTIERI, M. Agroecología: principios y estrategias para diseñar sistemas agrarios sustentables. In: ALTIERI, M. **Agroecología: principios y estrategias para diseñar una agricultura que conserva recursos naturales y asegura la soberanía alimentaria**. Dirección Nacional de Innovación Académica. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales - Universidad Nacional de Colombia, 2003

ALTIERI, M.; NICHOLLS, C. I. Agroecología: única esperanza para la soberanía alimentaria y la resiliencia socioecológica. **Agroecología**, Berkeley, v. 7, n. 2, p. 65-83, 2012.

ALTRICHTER, H. et al. The concept of action research. **The learning organization**, v. 9, n.3, p. 125-131, 2002.

ÁLVAREZ, M.; SAMMARTINO, G. Os alimentos entre a reivindicação identitária e a reexotização da diversidade cultural. O caso da Quebrada de Humahuaca (Argentina). In: MENASCHE, R.; ÁLVAREZ, M.; COLLAÇO, J. (Orgs.). **Dimensões socioculturais da alimentação: diálogos latino-americanos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2012.

ALVA-RIVERA, M. E. Gobernanza multinivel, redes de políticas públicas y movilización de recursos: Caso de estudio Corredor Biológico Mesoamericano México (CBMM). **Chiapas Espacios Públicos**, México, v. 19, n. 47, p. 51-76, sep./dic. 2016.

ALVES, D. J. **O teste sociométrico: sociogramas**. Porto Alegre: Globo, 1974.

ARIAS, R.; SÁNCHEZ, L.; SÁNCHEZ, R. Análisis de la desigualdad socioeconómica en Costa Rica. **Economía y Sociedad**, Heredia, v. 16, n. 39-40, ene./dec. 2011. Disponible en: <http://www.revistas.una.ac.cr/index.php/economia/article/view/4902>. Acceso en: 12 abr. 2018.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA PELA NUTRIÇÃO E DIREITOS HUMANOS - BRANDH. **O direito humano à alimentação adequada e o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**. Brasília, 2013. Disponible en: http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/seguranca_alimentar/DHAA_SAN.pdf. Acceso em: 11 nov. 2016.

ATMANN, J. Integración y desarrollo, componentes esenciales para la gobernanza. In: SILVA, P.; ARAVENA, F. R. (ed.). **Gobernabilidad y convivencia democrática en América Latina: las dimensiones regionales, nacionales y locales**. San José: FLACSO, 2013. (Colección Gobernabilidad y Convivencia Democrática).

AUN, J. G. A proposta de redes no atendimento em saúde mental. In: Congresso Mineiro de Psiquiatria, n. IX, 1999, Belo Horizonte. **Anais...** Belo Horizonte: Associação Mineira Psiquiatria, 1999.

BALEM; T. A.; SCHNEIDER, S.; FIALHO, M. A. V. O lugar dos programas de alimentação escolar na construção da nova equação alimentar. In: CONGRESSO DA SOBER, n. 53, 2015, João Pessoa. **Anais...** João Pessoa: Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural – SOBER, 2015. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/303049043_O_LUGAR_DOS_PROGRAMAS_DE_ALIMENTACAO_ESCOLAR_NA_CONSTRUCAO_DA_NOVA_EQUACAO_ALIMENTAR. Acceso en: 12 feb. 2017.

- BARBOSA, N. V. S., et. al. Alimentação na escola e autonomia – desafios e possibilidades. **Cien. Saude Colet.**, v.18, n. 4, p. 937-945, 2013.
- BARLING, D. Food supply chain governance and public health externalities: upstream policy interventions and the uk state. **Journal of Agricultural and Environmental Ethics**, v. 20, is. 3, p. 285–300, 2007.
- BARRANTES, G. **Agricultura campesina, comercialización y sostenibilidad** ¿Cómo hacer compatible estos elementos? Documento desarrollado en el marco del Proyecto “Políticas Agrarias para el uso de la Tierra y la Seguridad Alimentaria”. Zona Atlántica de Costa Rica: Universidad Nacional UNA-CINPE y Universidad Agrícola de Wageningen WAU-DLV, 2006. Disponible en: <http://www.ips.or.cr/Publicaciones/Comercializacion.pdf>. Acceso en: 12 feb. 2016.
- BARRANTES-MONTOYA, A; CALDERÓN-RODRÍGUEZ, A; FERNANDEZ-ROJAS, X. Prevalencia de sobrepeso, obesidad y factores asociados en preescolares del cantón de Turrialba. **Revista Población y Salud en Mesoamérica**, v. 15, n. 1, jul./dic., 2017.
- BASSI, F. Hacer una historia de vida. Decisiones clave en el proceso de investigación. **Revista de pensamiento e investigación social**, v.14, n.3 p.129-170, 2014.
- BAUER, M.; LOTTA, G. S.; Y GALVÃO, M. C. C. P. Arreglos institucionales en la implementación de políticas para combatir la pobreza en Brasil. **Revista del CLAD Reforma y Democracia**, n. 57, pp. 189-210, oct. 2013.
- BAUR, V. **Visone**: Software for the Analysis and Visualization of Social Networks. 2008. Tese (Doutorado em Ciências) – Faculdade de Informática, Universidade Fridericiana, Karlsruhe, 2008. Disponible en: <http://digbib.ubka.uni-karlsruhe.de/volltexte/1000010897>. Acceso en: 06 ene. 2016.
- BEAUMAN, C. et al. The Giessen Declaration. **Public Health Nutrition**, v. 8, n. 6A, p. 783-786, sep. 2005. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/299249702_The_Giessen_Declaration. Acceso en: 20 ene. 2018.
- BECK, U. **La sociedad del riesgo global**. Madrid: Siglo XXI Espana Editores, 2002.
- BELIK, W. Agricultura familiar, políticas públicas e os novos mercados. In: Carla TEO, R. P. A.; TRICHES, R. M. (org.) **Alimentação Escolar**: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Argos, 2016.
- BELIK, W; ALMEIDA, A.R. Equipamentos públicos de abastecimento Alimentar no brasil: trajetória e desafios. In: PÉREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (orgs.). **Abastecimento Alimentar, Redes Alternativas e Mercados Institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS, 2018.
- BERARDO, R. Redes y percepción de riesgo en sistemas socioecológicos. In: RAMÍREZ, E. **Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas**. Gobierno y políticas públicas. Ciudad de Mexico: CIDE, 2012.

- BETANCUR, X. M.; MURCIA, J. A. **El Análisis de Redes Sociales como recurso metodológico para el estudio formal de redes de políticas públicas**. 2017. Trabajo preparado para el “9º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política”, Montevideo, 2017.
- BEVIR, M. **A theory of governance**. Berkeley: University of California Press, 2013.
- BIANCHO, E.; SZPAK, C. Seguridad Alimentaria y el Derecho a la Alimentación Adecuada. Red LATN, 2014. (Serie Seguridad Alimentaria).
- BORGATTI, S. P., EVERETT, M. G.; JOHNSON, J. C. **Analyzing social networks**. London: SAGE, 2013.
- BORGATTI, SP; EVERETT, M. G; FREMAN, L. C. **Ucinet 6 for Windows**. Software of Social Network Analysis. Harvard, MA: Analytic Technologies, 2002.
- BRASIL. **Resolução nº 04, de 3 de abril de 2015**. Diário Oficial da República Federativa do Brasil. Brasília, 2015.
- BRESSER, L. C. Desenvolvimento, progresso e crescimento econômico. **Lua Nova**, São Paulo, v. 93, p. 33-60, 2014.
- BRESSERS, H. A.; O'TOOLE, L. J. The selection of policy instruments: A network-based perspective. **Journal of Public Policy**, v. 18, n. 03, p. 213-239, 1998.
- BREWER, J.; HUNTER, A. **Multimethod research: a synthesis of styles**. Newbury Park, CA: Sage, 1989.
- BRUNORI, G.; MALANDRIN, V. Os Jogos políticos da realocização entre esfera pública e esfera de mercado. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Construção de mercados e agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.
- BUCHLER, S.; SMITH, K.; LAWRENCE, G. Food risks, old and new. Demographic characteristics and perceptions of food additives, regulation and contamination. **Journal of Sociology**, v. 46, n. 4, p. 353-374, 2010.
- BURLANDY, L.; MALUF, R.; MAGALHÃES, R.; REIS, M.; MAFRA, L.; FROZI, D. Saúde e Sustentabilidade: desafios conceituais e alternativas metodológicas para a análise de sistemas locais de Segurança Alimentar e Nutricional. **Atas de Saúde Coletiva**, Brasília, v. 9, n. 3, p. 55-70, set. 2015.
- BURLANDY, L; MAGALHÃES, R; MALUF, R. S. **Construção e promoção de sistemas locais de segurança alimentar e nutricional no Brasil**: aspectos produtivos, de consumo e de políticas públicas. Rio de Janeiro: 2006. (relatório de pesquisa).
- BURLINGAME, B.; DERNINI, S.; DIVISION, NUTRITION AND CONSUMER PROTECTION; ORGANISATION, FOOD AND AGRICULTURE – FAO. Sustainable diets and biodiversity directions and solutions for policy, research and action. In: The International Scientific Symposium on Biodiversity and Sustainable Diets: United Against Hunger, 2010, Rome. **Proceedings...** Rome: FAO, 2010. Disponible en: www.fao.org/docrep/016/i3004e/i3004e.pdf. Acceso en: 05 feb. 2017.

- BURSCH, D.; LAWRENCE, G. Towards a third food regime: behind the transformation. **Agriculture and Human Values**, Amsterdam, v. 26, p.257-279, 2009.
- CAMARGO, V. A. et al. Caracterização do cultivo e conservação da agrobiodiversidade em lotes urbanos vagos em duas pequenas cidades no estado de São Paulo. **Ethnoscientia**, v. 2, jun. 2017
- CAMPOS, A.; BIANCHINI, V. A agricultura familiar passa a ser uma prioridade do estado. In: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília, 2013.
- CANDEL, J. Food security governance: a systematic literature review. **Food Security**, v. 6, is. 4, p. 585-601, 2014.
- CAPELLA, A.C.; BRASIL, F.G. Subsistemas, comunidades e redes: articulando ideias e interesses na formulação de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 449-474, 2015.
- CAPRA, F. **A Teia da Vida: Uma nova compreensão científica dos sistemas vivos**. São Paulo: Cultrix, 1996
- CAPRA, F. **As conexões ocultas: ciência para uma vida sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2002.
- CÁRDENAS, A. **Los programas de alimentación escolar (PAE) en América Latina: una propuesta de modernización para Costa Rica**. 2013. Tesis (Doctorado em Educación) – Universidad Estatal a Distancia de Costa Rica. San José, 2013.
- CASTILLO, L. E. et al. M. **Decimoctavo informe Estado de la Nación en desarrollo humano sostenible: Plaguicidas y otros contaminantes**. Consejo Nacional de Rectores, 2012. Disponible en: http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/018/Castillo-L-et-al-2012-Plaguicidas-y-otros-contaminantes-1.pdf. Acceso en: 20 ene. 2018.
- CASTRO, A. M. **Incidencia ciudadana como instrumento de participación**. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2012. (Colección Formación en Democracia)
- CASTRO, A. M.; QUESADA, G. S. **Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos**. San José: Instituto de Formación y Estudios en Democracia, 2016. (Colección Formación en Democracia).
- CENTRO AGRÍCOLA CANTONAL DE DESAMPARADOS (CACD). **Documento Técnico**. Centro de logística alimentaria en Frailes para el acopio, procesamiento y comercialización de productos agrícolas fortaleciendo la Agricultura Familiar, la seguridad y soberanía alimentaria nutricional, en búsqueda del desarrollo rural del cantón de Desamparados y zonas aledañas. 2016
- CERVATO-MANCUSO, A. M.; GOMES, E.; DA SILVA, S. C. **Guia de Segurança Alimentar e Nutricional**. Barueri: Manole, 2015.

CHACÓN, K.; ARAYA, D. Vigésimoprimer informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe Final: El desafío de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional. Costa Rica. 2014

CHAN, K.; LIEBOWITZ, J. The synergy of social network analysis and knowledge mapping: a case study. **Internacional Journal of Management and Decision Making**, V. 7, n. 1, p. 19- 35, 2006.

CLARK, Louise. Manual para el Mapeo de Redes como Herramienta de Diagnóstico.

COELHO-DE-SOUZA, G.; ZÚÑIGA-ESCOBAR, M.; TEIXEIRA, A.; BOZIKI, D. Sociobiodiversidade, soberania e segurança alimentar e nutricional: uma análise da governança do butiá. 2018. Trabalho apresentado no II Encontro Internacional Rota dos Butiazais, Pelotas, 2018

COMISIÓN INSTITUCIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL-UCR. Documento: Memoria taller: Construcción del posicionamiento universitario en Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2010

COMISIÓN NACIONAL DEL AÑO INTERNACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR (CONIAF). **Memoria del Año Internacional de Agricultura Familiar**. Costa Rica, 2014.

CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN - CNP. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Página web**. 2017. Disponible en: <https://www.cnp.go.cr/>. Acceso en: 12 ene. 2018.

CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN - CNP. **Comunicación personal y documentos proporcionados por Ronald Morales**. 2016.

CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN. **Mercado Institucional**: Información general sobre el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) y requisitos para suplidores. Documento técnico en formato de Brochure. Sector Agroalimentario. Costa Rica, 2015b

COSTA RICA. **Ley Orgánica del CNP N° 8700**. 2008.

COSTA RICA. Acuerdo Ejecutivo N° 006-2013. **Agricultura Familiar**. San José, 2005a.

COSTA RICA. Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Proyecto de Ley N. 20.076, de 2016. **Ley del derecho humano a la alimentación y de la seguridad alimentaria y nutricional**. San José, 2016.

COSTA RICA. Asamblea Legislativa. **Reforma Integral de la Ley de Centros Agrícolas Cantonales del MAG N°7932**. San José, 1999.

COSTA RICA. **CNP capacita a 193 suplidores del Programa de Abastecimiento Institucional**. 2018C. Disponible en: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2018/08/cnp-capacita-a-193-suplidores-del-programa-de-abastecimiento-institucional/>. Acceso em: 17 dic. 2018.

COSTA RICA. Constitución Política. **Reformas**. 1949. Disponible en: https://www.cne.go.cr/cedo_dvd5/files/flash_content/pdf/spa/doc362/doc362-contenido.pdf. Acceso en 27 ene. 2017.

COSTA RICA. Decreto Ejecutivo N° 32488. **De los Comités Sectoriales Agropecuarios (CSRA) y de Comités Sectoriales Locales (COSEL), de su constitución y funciones**. San José, 2005b. Disponible en: <http://www.mag.go.cr/legislacion/2005/de-32488.pdf>. Acceso en: 20 jul. 2017.

COSTA RICA. Decreto Ejecutivo N° 35388. **Reglamento de Creación de los Consejos Cantonales, Consejos Distritales y Consejos Regionales de Coordinación Interinstitucional**. San José, 2009. Disponible en: <http://www.ifam.go.cr/PaginaIFAM/docs/PRODUCTOS%20FOMUDE%202006-2011/R1-Productos/P8%20Reglamento%20N%C2%BA%2035388%20PLAN%20Creaci%C3%B3n%20del%20los%20CCCI.pdf>. Acceso en: 20 ene. 2018.

COSTA RICA. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Dirección Regional Brunca. Programa Regional de Extensión Agropecuaria**. Plan Operativo Institucional de la Agencia de Extensión Agropecuaria de San Vito. San José, 2016a.

COSTA RICA. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Plan Operativo Institucional**. San José, 2016b.

COSTA RICA. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria. **Importación de productos agropecuarios**. Boletines Estadísticos Agropecuarios 16-22. San José, 2013a.

COSTA RICA. Ministerio de Agricultura y Ganadería. SEPSA. **Boletín Estadístico Agropecuario**. Ed. n. 26. Serie Cronológica 2012-2015. Estudios Económicos e Información. San José, 2016c.

COSTA RICA. Ministerio de Agricultura y Ganadería. Página principal. **Red Costarricense de Agricultura Familiar**. Disponible en: <http://www.mag.go.cr/proyectos/Agricultura-Familiar/Red-Costarricense-Agricultura-Familiar/index.html>. Acceso en: 22 ene. 2018.

COSTA RICA. Ministerio de Educación Pública. Costa Rica celebra da mundial de la alimentación. San José, 2018. Disponible en: <https://www.mep.go.cr/noticias/costa-rica-celebra-dia-mundial-alimentacion>. Acceso en. 20 ene. 2019.

COSTA RICA. Ministerio de Educación Pública. Departamento de Programas de Equidad. **Organigrama**. San José, 2014a. Disponible en: <https://docplayer.es/3969157-Direccion-de-programas-de-equidad.html>. Acceso en: 22 ene. 2017.

COSTA RICA. Ministerio de Educación Pública. **Documento Técnico del PANEA**. San José, 2013b. Disponible en: http://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_tecnicas/documentos/PANEA.pdf. Acceso en: 22 ene. 2018.

COSTA RICA. Ministerio de Educación Pública. Documento Técnico: **Principales Resultados “Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el**

ámbito de la iniciativa de América Latina y el Caribe sin hambre 2025”
Experiencia de Costa Rica. San José, 2016d.

COSTA RICA. Ministerio de Educación Pública. **Manual de menús regionalizados para comedores escolares.** San José, 2004.

COSTA RICA. Ministerio de Educación Pública (MEP). **Lineamientos de Programas de Equidad.** Dirección de Programas de Equidad. San José: Condor Editores, 2012.

COSTA RICA. Ministerio de Salud. **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2008-09.** San José, 2010.

COSTA RICA. Ministerio de Salud. **Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021.** San José, 2011.

COSTA RICA. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. **Oportunidades, estabilidad y solvencia económica.** San José, 2015a.

COSTA RICA. Programa Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Vigésimo primer Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. **Fortalecimiento de la democracia.** San José, 2015b.

COSTA RICA. Secretaria Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). **Políticas para el Sector agropecuario y el desarrollo de los territorios rurales 2015-2018.** San José, 2014b.

COSTA RICA. Sector agroalimentario y CNP. **Metodología para la formación de precios de compra de productos del programa de abastecimiento institucional de Costa Rica.** San José, 2017. Disponible en:
<https://www.slideshare.net/FAOoftheUN/metodologa-para-la-formacin-de-precios-de-compra-de-productos-del-programa-de-abastecimiento-institucional-de-costa-rica>.
 Acceso en: 3 ene. 2018.

CRUZ, G; SERRANO, R. C.; ZIZUMBO, L. Red de política pública. Estructura y funcionamiento em um processo de sensibilización. San Miguel Almaya, México. Universidad Autónoma de México. **Revista Antropología Experimental**, San Miguel Almaya, n. 13, p.113-127, 2013.

CUNILL-GRAU, N. La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual. **Gestión y Política Pública**, v. XIII, n. 1, p. 5-46, 1. sem. 2014.

DAL SOGLIO, F. A agricultura moderna e o mito da produtividade. In: DAL SOGLIO, F; KUBO, R. (orgs.). **Desenvolvimento, cultura e sustentabilidade.** Porto Alegre: Editora UFRGS, 2016.

DE LA PEÑA, I.; GERRETT, J.; GELLI, A. **Nutrition-sensitive value chains from a smallholder perspective.** A framework for project design. IFAD Research Series, 2018

De PAULA, N. M. Prefacio. In: PÉREZ-CASSARINO, J. et al. **Abastecimento alimentar e mercados institucionais.** Chapecó: Ed. UFFS, 2018.

- DELGADO, H. Inseguridad alimentaria y nutricional en Centroamérica: factores coyunturales y exclusión social. **Rev. Panam. Salud Publica**, v. 10, n. 6, 2001.
- DELGADO, J. C. Reporte Regional de Mercados Mesoamérica y Caribe. **Sistema de Información de Mercados Agroalimentarios**, n. 39, 2016. Disponible en: <https://www.simacr.go.cr/index.php/reporte-regional/item/2926-reporte-regional>. Acceso en 03 ene. 2017.
- DENARDIN, V. Desenvolvimento territorial e estratégias de valorização da origem dos Bens Alimentares. In: WILKINSON, J.; NIEDERLE, P. A.; MASCARENHAS, G. C. C. (orgs.). **O saber da origem: Produtos territorializados na nova dinâmica dos mercados alimentares**. Porto Alegre: Escritos, 2016.
- DEWALT, K; DEWALT, B. **Participant observation**. A guide for fieldworkers. Walnut Creek: AltaMira Press. 2002.
- DIAZ, C. Evolución de la nutrición infantil en Costa Rica. **Rev. Costarricense de salud pública**, v. 2, n. 3, p. 31-5, 1993. Disponible en: <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rcsp/v2n3/art7.pdf>. Acceso em 18 jul. 2018.
- DIAZ, C. Pasado, presente y futuro del programa nacional de nutrición. **Revista Costarricense de Salud Publica**, v. 3, n. 4, 1970. Disponible en: <http://www.binasss.sa.cr/revistas/rcsp/v3n4/art7.pdf>. Acceso en 24 nov. 2018.
- DIAZ, F; ROSALES, R. Los desafíos de la educación en Costa Rica. **Inter Sedes**, v. 2, n. 2-3, p. 109-122, 2001.
- DIAZ-BRAVO, L. et al. La entrevista, recurso flexible y dinámico. **Investigación Educ. Médica**, México, v. 2, n. 7, p. 162-167, sept. 2013. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-50572013000300009&lng=es&nrm=iso. Acceso 04 abr. 2018.
- DÍAZ-LIMA, J. M. **Análisis de redes sociales: Una metodología aplicada al concepto de liderazgo formal- informal en las organizaciones**. Universidad de Alicante- Universidad Ricardo Palma, 2013. Disponible en: <https://www.slideshare.net/jmsaez1/presentacion-ars-urp>. Acceso en 12 ene. 2017.
- DIETER, H.; HEDER, R.; VIEGAS, P. Cidades Sem Fome: trabalho, renda e segurança alimentar a partir de cultivos de hortas. In: TOMÉ, F.; MATTE, A.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Produção, consumo e abastecimento de alimentos: desafios e novas estratégias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.
- DUMANI, M. **Componentes de la Seguridad Alimentaria y Nutricional y sus factores determinantes**. Curso de Nutrición y Desarrollo Humano de la Maestría en Desarrollo Comunitario Sustentable, Facultad de Ciencias Agrarias de la Universidad Nacional de Costa Rica. 2011. [Documento en pdf].
- ELEMBOS, J.; KLIJN, E. H. Managing Stakeholders Involvement in Decision Making: A comparative Analysis of Six Interactive Process in the Netherlands. **Journal of Public Administration Research an Theory**, v. 16, n. 3, pp. 417- 446, 2006.

ESCALONA-AGUILAR; M. A. et al. El papel de la Universidad pública en la soberanía alimentaria. **Revista mexicana de investigación educativa**, v. 20. n. 67, oct./dic. 2015.

FALLAS, H. **Perfil, situación actual y principales desafíos de las Juntas de educación en el sistema educativo costarricense**. Tercer informe Estado de la Educación. Costa Rica, 2010.

FALLAS, E.; RAMÍREZ, G.; SOLÍS, J. **Proceso de compra de frutas y hortalizas a los agricultores familiares**: Guía dirigida a juntas de educación y juntas administrativas de centros educativos. UNA/BRASIL/FAO, 2014.

FERNANDES, P.; SCHNEIDER, S.; TRICHES, R. Identificação da oferta de produtos da agricultura familiar e da demanda pelo Programa de Abastecimento Escolar das escolas estaduais do Rio Grande do Sul. In: TEO, R. P. A.; TRICHES, R. M. (orgs.) **Alimentação Escolar**: construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Argos, 2016.

FERNÁNDEZ, L. **Democracia en el desarrollo regional latinoamericano**. Documento de trabajo: Región y Territorio- Estrategia y Política (RED-EP). 2018

FERNÁNDEZ, L. F.; GRANADOS, R. E.; RODRÍGUEZ BARQUERO, R. Descentralización y camino hacia la gobernanza en el cantón de Coto Brus. **Perspectivas Rurales Nueva Época**, año 10, n. 20, p. 141-159, 2012.

FERNANDEZ, L; SEDÓN, P; RODRÍGUEZ, S. Reflexiones sobre el derecho humano a la alimentación y las políticas públicas en Costa Rica. **Perspectivas Rurales. Nueva época**, ano 14, n. 27, 2014.

FERRAZ, M. A. **Direito Humano à alimentação e sustentabilidade no sistema alimentar**. São Paulo: Paulinas, 2017.

FLACSO. Colección Gobernabilidad y Convivencia Democrática. San José, Costa Rica. ISBN 978-9977-68-255-6. 2013

FLEURY, S. M. El desafío de la gestión de las redes de políticas. **Revista Instituciones y Desarrollo**, v. 17, 2002.

FLORES, B. A. R.; JIMENEZ, G. C.; PORRAS, F. Redes de política, élites y gobernanza. Marco teórico para el estudio de un caso turístico. **Revista de Turismo y Patrimonio Cultural**, v. 14, n.3, p. 595-610, 2016.

FODESAF. **Ficha Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA)**. 2017. Disponible en: https://fodesaf.go.cr/prog_soc_selectivos/programacion_anual/fichas_cronogramas/2017/fichas/Ficha%20descriptiva%20PANEA%202017.pdf. Acceso en: 24 ene. 2018.

FONSECA, J. J. S. **Metodologia da pesquisa científica**. Fortaleza: UEC, 2002.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Acerca del Dia Mundial de la Alimentación**. 2016a. Disponible en: <http://www.fao.org/world-food-day/about/es/>. Acceso en: 23 nov. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar**: Estudio de caso en ocho países. Programa de Cooperación Brasil FAO. 2013a.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Alimentación Escolar y las posibilidades de compra directa de la agricultura familiar**: estudio nacional de Costa Rica. Programa de Cooperación Brasil- FAO. 2013b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Conferência Internacional sobre Nutrición**. 1992. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/v7700t/v7700t04.htm>. Acceso en: 11 dic. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Costa Rica se une a Mesoamérica sin Hambre**. 2018c. Disponible en: <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/335816/>. Acceso en: 11 dic. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Directrices voluntarias**. En apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma. 2005. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/RTF_publications/ES/RightToFoodGuidelinesES.pdf. Acceso en 01 jul. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **El derecho a la Alimentación**. Los derechos humanos: una estrategia para la lucha contra el hambre. Folleto informativo. 2014a. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/016/ap560s/ap560s.pdf>. Acceso em 20 ene. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. FAO para América Latina y el Caribe. **Cooperación internacional y políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional**. La experiencia del programa España. 2014b.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Good Food Security Governance**: he Crucial Premise to the Twin-Track Approach. Workshop Report. Roma, 2011. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_f/sgovernance/workshop_report.pdf. Acceso en: 2 dic. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Informe de la Cumbre Mundial de Alimentación**. 1996. Disponible en: <http://www.fao.org/WFS/indexes.htm>. Acceso em 12 ene. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Informe del Consejo de la FAO**. 64º periodo de sesiones. Roma, 1974. Disponible en: <http://www.fao.org/docrep/meeting/007/F5340S/F5340S00.htm#TOC>. Acceso en 23 set. 2016.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Programa de Cooperación Internacional Brasil- FAO**. Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar en el ámbito de la IALCSH 2025. 2017. Disponible en: <http://www.fao.org/in-action/programa-brasil-fao/proyectos/alimentacion-escolar/es/>. Acceso en: 13 ene. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Reunión de seguimiento de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación**. 2001. Disponible em: <http://www.fao.org/noticias/2001/010304-s.htm>. Acceso em 30 nov. 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO; BRASIL. **Centro Agrícola Cantonal de Desamparados**: Avances de la política de Alimentación Escolar en América Latina. Fortalecimiento de los programas de alimentación escolar en América Latina y el Caribe. Power point (CAC Frailes-Panamá). 2015.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO; MEP; BRASIL. **Escuelas Sostenibles de Costa Rica**: por una alimentación saludable y sustentable. 2017

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO. **Reflexiones sobre el sistema alimentario y perspectivas para alcanzar su sostenibilidad en América Latina y el Caribe**. 2017.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION - FAO; OPS; OMS. **Nota conceptual**: simposio regional sobre sistemas alimentarios sostenibles para la alimentación saludable. Decenio de las Naciones Unidas de Acción sobre la Nutrición 2016- 2025. El Salvado, 2017.

FORRESTER, J. W. System Dynamics, System Thinking, and Soft OR. **Review**, v. 10, n. 2, p. 1- 14, 1994.

FOURNIER, C. U. ¿Reforma Política: Última oportunidad? Ya No y Todavía No. **Revista derecho Electoral**, n. 16, p 47- 76, jul./dic. 2013.

FREEMAN, L. C. Centrality in social networks: conceptual clarification. **Social Networks**, v. 1, n. 3, p. 215–239, 1979.

FREIRE, P. **Pedagogía del oprimido**. Buenos Aires: Siglo XXI, 1975.

FREIRE, Paulo. **Educação como prática da liberdade**. São Paulo: Paz e Terra, 1989.

FRIEDMANN, H. From colonialism to green capitalism: social movements and emergence of food regimes. **Research in Rural Sociology and Development**, v. 11, p. 227-264, 2005.

FRIEDMANN, H.; McMICHAEL, P. Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, Oxford, v. 29, n. 2, p. 93-117, 1989, p.93-117.

FROEHLICH, E.; SCHNEIDER, S. Condicionantes legais e estratégias de governança para a aquisição de produtos da agricultura familiar para alimentação escolar via o programa de aquisição de alimentos: o caso de Tapes no Rio Grande do Sul. In: **MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília, 2013.

GARAJAU, N. I.; AFONSO, M. L. M. Reflexões sobre a intersectorialidade como estratégia de gestão na política de segurança alimentar e nutricional no brasil. **Libertas: Rev. Fac. Serv. Soc.**, Juiz de Fora, v. 14, n. 1, p. 19-36, jan./jun. 2014.

GARCIA-WINDER, M. et al. Cadenas agroalimentarias: un instrumento para fortalecer la institucionalidad del sector agrícola y rural. *Perspectivas. Comunica*, año 5, may./ago. 2009. Disponible en: <http://copal.org.ar/wp-content/uploads/2015/06/cadenasagroalimentarias2.pdf>. Acceso en 23 ene. 2017.

GARRIDO, F. J. El análisis de redes en el desarrollo local. Facultad de Ciencias Política y Sociología. **Materialismo Histórico y Teoría Crítica**, Madrid, 2001.

GAZOLLA, M. Cadeias Curtas agroalimentares na agroindústria familiar: dinâmicas e atores sociais envolvidos. In: SCHNEIDER, S.; GAZOLLA, M. **Cadeias Curtas e redes agroalimentares alternativas: negócios e mercados da agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2017.

GELLI, A. et al. **A comparison of supply chains for school food**: exploring operational trade-offs across implementation models. London: PCD, HGSF Working Paper, 2012.

Geoffrey M. Hodgson. Qué son las instituciones? *CS*, Cali, n. 8, p. 17-53, jul./dic. 2011.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (orgs.). Métodos de pesquisa. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. (Série Educação à Distância).

GIL-FLORES, J. La metodología de investigación mediante grupos de discusión. **Enseñanza & Teaching: Revista Interuniversitaria de Didáctica**, v. 10, 1992. Disponible en: http://rca.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/0212-5374/article/view/4179. Acceso en: 07 ene. 2018.

GIUGNI, M.; PASSY, F. Contentious politics in complex societies: New social movemensts between conflict and cooperation. In: GIUGNI, M.; McADAM, D.; TILLY, C. **From contention to democracy**. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 1998.

GLIESSMANN, S. Introducción: La Agroecología- un movimiento global para la seguridad y la soberanía alimentaria. Actas del Simposio Internacional de la FAO: Agroecología para la seguridad alimentaria y nutricional. Roma, Italia, 2014. Acceso en enero del 2018 en: <http://www.fao.org/3/a-i4729s.pdf>

GOLDSMITH, S.; EGGERS, W. **Governar em rede**. O novo formato do sector público. Brasilia: Enap, 2011.

GÓMEZ-ALPÍZAR, R. et al. Barreras y facilitadores para el establecimiento de hábitos alimentarios, modelo Póngale Vida. **Revista Facultad de Ciencias de la Salud UDES**, v. 2, n. 2, 2015.

GONZÁLEZ, S. R. **Caracterización de las familias agricultoras de Coto Brus, Costa Rica y su relación con la seguridad alimentaria y nitutricional**. 2017. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

GOODMAN, D.; DUPUIS, M. E., GOODMAN, M. K. **Alternative food networks: knowledge, practice, and politics**. Abingdon: Routledge, 2012.

GRAVINA, H. Democratizando el mercado agrícola: mercados locales y participación social. In: CANUTO, J. C; COSTABEBER, J. A (Org.). **Agroecología: conquistando a soberanía alimentaria**. Porto Alegre: Emater/RS-Ascar; Pelotas; Embrapa, 2004.

GUTIERREZ, J. Elementos no-técnicos para la conducción de un grupo de discusión. **Revista de Metodología de Ciencias Sociales**, Madrid, n. 4, p. 121-143, 2001.

GUZMÁN, J. **Apuntes sobre gobernabilidad y convivencia democrática**. Ponencia presentada en el IV Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas. Gobernabilidad y Convivencia democrática en América Latina. FLACSO. Ciudad de Panamá, jun. 2009 y modificado para su publicación el 19 de agosto del 2009. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan037247.pdf>. Acceso en: 18 jul. 2018.

GUZMAN, J. Gobernanza y Convivencia: Preguntas en Clave Democrática. In: SILVA, P.; ROJAS, F. (orgs.). **Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina: Las Dimensiones regionales nacionales y locales**. San José: FLACSO, 2013.

HANNEMAN, R. **Introducción a los métodos de análisis de redes sociales**: Departamento de Sociología de la Universidad de California Riverside, 2000.

HARVEY, M.; MCMEEKIN, A.; WARDE, A. **Qualities of Food**. Manchester: Manchester University Press. 2013

HECLO, H. Issue Networks and the Executive Establishment. In: KING, A. (ed.). **The New American Political System**. Washington D.C.: American Enterprise Institute, 1978.

HEFFERNAN, W. Concentration of Ownership and Control in Agriculture. MAGDOFF, F.; FOSTER, J. B.; BUTTEL, F. **Hungry for Profit: the Agribusiness Threat to Farmers, Food and the Environment**. Canada: Monthly Review Press, 2000. p. 61-75.

HERNÁNDEZ, J. L. **Organizaciones rurales de Costa Rica**. Retos y propuestas. San José: Editorial Universidad Estatal a Distancia (UNED), 2010.

HERNÁNDEZ, J. L.; CARAZO, E.; GARCÍA, F. **Informe de investigación**. Fomento organizativo de organizaciones campesinas, Costa Rica. Centro de Investigaciones en cultura y desarrollo – CICDE, 2015. Disponible en: <http://investiga.uned.ac.cr/cicde/images/orgcampesinas.pdf>. Acceso en: 25 ene. 2017.

HERNÁNDEZ, R.; FERNÁNDEZ, C. Y; BAPTISTA, P. **Metodología de la investigación**. 3. ed.. México: Editorial Mc Graw-Hill, 2003.

HINRICHS, C. C. Embeddedness and local food systems: notes on two types of direct agricultural market. **Journal of Rural Studies**, v.16, p. 295-303, 2000.

HINRICHS, C. C. The practice and politics of food system localization. **Journal of Rural Studies**, v. 19, p. 33- 45, 2003.

HOLST-SCHUMACHER, I. et al. Components of metabolic syndrome among overweight and obese Costa Rican schoolchildren. **Food and Nutrition Bulletin**, v. 30, n.2, p. 161-170, 2009.

HUERTAS, E; VIGIER F. J. El grupo de discusión como técnica de investigación en la formulación de traductores: dos casos de su aplicabilidad. **Entreculturas**, n. 2, p. 181-196, 2010.

ILBERY, B. et al. Product, process and place an examination of food marketing and labeling schemes in Europe and North America. **European Urban and Regional Studies**, v.12, p.116–132, 2005.

ILBERY, B.; MAYE, D. Food supply Chains and Sustainability: Evidence from Specialist Food Producers in the Scottish/ English Borders. **Land Use Policy**, v. 22, n. 4, p. 331- 344, 2005.

INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMERICA Y PANAMA - INCAP. **Acerca de SAN**. Página oficial. Disponible en: <http://www.incap.int/index.php/es/acerca-de-san>. Acceso en: 10 dic. 2016.

INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMERICA Y PANAMA - INCAP. **Informe anual**. 2017

INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMERICA Y PANAMA - INCAP. **Resolución 38**: XV Cumbre de Presidentes. Guacimo, Costa Rica, 1994. Disponible en: http://www.sica.int/incap/opera_san.aspx?IdEnt=29. Acceso en: 10 ene. 2017.

INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMERICA Y PANAMA - INCAP. et al. **Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012- 2032**. 2012.

INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMERICA Y PANAMA - INCAP; ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD - OPS. **La Iniciativa de Seguridad Alimentaria Nutricional en Centroamérica**. Guatemala. 1999. Disponible en: <http://bvssan.incap.org.gt/local/file/ME086.pdf>. Acceso en: 26 ene. 2016.

INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMERICA Y PANAMA - INCAP. **La construcción de la Seguridad Alimentaria-Nutricional en Municipios Interfronterizos de Centroamérica**: Algunas reflexiones. Guatemala, 2003.

INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMERICA Y PANAMA - INCAP. **La Seguridad Alimentaria y Nutricional**: UN desafío integral. Síntesis de los desafíos y experiencias en Centroamérica. Guatemala, 2004.

INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTRO AMERICA Y PANAMA - INCAP; ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. **Seguridad Alimentaria y Nutricional en la comunidad**. ISBN 92 75 323825. Costa Rica, 2002.

ISTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Página Oficial. San José, 2016. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/>. Acceso en: 15 jul. 2018.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Centro de Información. Área de Servicios de Información y Divulgación Estadística. **Mapa digital** (capas vectoriales). 2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Encuesta Nacional de Hogares** (ENAHO) 2017. San José, Costa Rica, 2017.

INOJOSA, R. M. Sinergia em políticas e serviços públicos: desenvolvimento com intersectorialidade. **Cadernos FUNDAP**, n. 22, p. 102-110, 2001. Disponible en: <http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/cadernos/cad22/dados/Inojosa.pdf>. Acceso em: 23 ene. 2017.

IPES-Food. **Breaking away from industrial food and farming systems**: Seven case studies of agroecological transition. Rome, 2018.

JACKSON, M. O. **Social and economic networks**. New Jersey, USA: Princeton University Press, 2008.

JIMÉNEZ, K. Promoción de la seguridad alimentaria y nutricional en el nivel local: experiencia Costa Rica, en seis cantones fronterizos. **Proyectos Comunitarios en Seguridad Alimentaria y Nutricional**, p. 41-48, 2012. Disponible en: <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/13399/1622-2441-2-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acceso en: 20 ene. 2017.

JORQUERA, D. **Gobernanza para el desarrollo local**. Documento de Trabajo N°6. Proyecto Conocimiento y Cambio en Pobreza Rural y Desarrollo. Santiago de Chile: RIMISP, 2011.

KENIS, P. N. et al. Taking stock of policy networks: Do they matter? **Public administration and public policy**, v. 125, 2007.

KLIJN, E. H. Policy Networks: An overview. In: KICKERT, W. J. M.; KLIJN, E. H.; KOPPENJAN, J. F. M. (ed.). **Managing complex networks**. Strategies for the public sector. Londres: SAGE Publications, 1997.

KLIJN, E. H. Redes de Política Pública: una visión general. In: KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J.F. (ed.). **Policy Networks: An Overview**. Managing Complex Networks. London: Sage, 1998.

KNEAFSEY, M. et al. Contextualizing ‘alternative’ food relationships. In: KNEAFSEY, M. et al. **Reconnecting Consumers, Producers and Food**. Oxford: Berg, 2008.

KOOIMAN, J.; VAN. V. M. Governance and Public Management. In: ELIASSEN, K; KOOIMAN, J. (eds.). **Managing Public Organisations**. 2. ed. London: Sage, 1993.

LA VIA CAMPESINA; PLATAFORMA RURAL, FUNDACIÓN AGRICULTURA VIVA; GRAIN. Biodiversidad y culturas. **Revista Soberanía Alimentaria**, n. 14, feb. 2013.

LANG, T.; BARLING, D.; CARAHER, M. **Food Policy**: integrating health, environment and society. Oxford: Oxford University Press, 2009.

- LE BIHAN, G.; DELPEUCH, F.; MAIRE, B. Alimentación, nutrición y políticas públicas. Montpellier: Fondation Charles Léopold Mayer pour le Progrès de l'Homme, Red Agriculturas Campesinas, Sociedades y Globalización (APM), 2001
- Le GALÈS, P. Regulations and governance in European cities. **International journal of urban and regional research**, v. 22, n. 3, p.482-506. 1998.
- LEÃO, M.; MALUF, R. **A construção social de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira**. Brasília: ABRANDH, 2012.
- LEMEILLEUR, S; ALLAIRE, G. Standardisation and guarantee systems: what can participatory certification offer? **Working paper Moisa**. Francia, 2016.
- LEÓN, J. **História Económica de Costa Rica en el Siglo XX**. Tomo II: La Economía Rural. San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica. Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas. Escuela de Historia, 2012.
- LLAMBI, L. Procesos de globalización y sistemas agroalimentarios los retos de América Latina. **Agroalimentaria**, n. 10, pp. 91-101, 2000.
- LONG, N. Globalization and localization: new challenges to rural research. In: HENRIETTA, L. M. (ed.). **The future of anthropological knowledge**. London: Routledge, 1996. p. 37-59.
- LOWI, T. J, Four Systems of Policy, Politics, and Choice. **Public Administration Review**, n. 33, p. 298-310, 1968.
- LOZANO, BARRETO; DIAS (2016). Produzindo e fornecendo alimentos para un cardapio sustentável o caso da COMAFITT. In: TOMÉ, F.; MATTE, A.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Produção, consumo e abastecimento de alimentos: desafios e novas estratégias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.
- LOZARES, C. La teoría de redes sociales. **Papers: revista de sociologia**, n. 48, p. 103-126, 1996.
- LUBELL, M.; FULTON, A. A. Local Policy Networks and Agricultural Watershed Management. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, p. 673-696, 2008.
- MACHADO, L.; MACHADO, L. (FILHO). **Dialéctica da Agroecología**. 1. ed. Sao Paulo: Expressão Popular, 2014
- MALASSIS, L. Histoire de l'agriculture, histoire de l'alimentation, histoire générale. **Econ. Rurale**, n. 184-185-186, p.192-8, 1988.
- MALUF, R. S. J. **Segurança Alimentar e Nutricional**. Rio de Janeiro, Petrópolis: Editora Vozes, 2007.
- MALUF, R. S. J.; MENEZES, F.; MARQUES, S. B. **Caderno Segurança Alimentar**. 2000. Disponible en:
<http://www.agencia.cnptia.embrapa.br/gestor/pimenta/catalogo/REC000gvxlxe0t02wx7ha0g934vg3vl6b05.html>. Acceso en: 20 ene. 2017.

- MALUF, R. S. J.; SANTARELLI, M. **Cooperação Sul-Sul brasileira em soberania e segurança alimentar e nutricional**: evidências de pesquisa e indicativos de agenda. Rio de Janeiro: CERESAN/OXFAM, 2015. Disponible en: <http://www.ceresan.net.br/wp-content/uploads/2018/03/TD-9-Cooperação-em-SAN-Documento-s-Dntese-final.pdf>. Acceso en: 23 ene. 2018.
- MALUF, R. S. J.; REIS, M. C. Segurança Alimentar e Nutricional na perspectiva sistêmica. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L., MAGALHÃES, R. (orgs.). **Segurança Alimentar e Nutricional**: perspectivas, aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.
- MALUF, R. S. J.. Conceitos e Princípios de Segurança Alimentar e Nutricional. In: ROCHA, C.; BURLANDY, L.; MAGALHÃES, R. (orgs.). **Segurança alimentar e nutricional**: perspectivas aprendizados e desafios para as políticas públicas. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2013.
- MANDELL, M. Network Management: Strategic Behavior in the Public Sector. In: GAGE, R; MANDELL, M. **Strategies for Managing Intergovernmental Policies and Networks**. New York: Greenwood Publishing Group, 1990. p 29-54.
- MANZANAL, M; SCHNEIDER, S. Agricultura familiar y políticas de Desarrollo Rural en Argentina y Brasil (análisis comparativo, 1990-2010). **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios**, Buenos Aires, n. 34, p. 35-71, 2011.
- MARQUES, E. C. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 14, n. 14, 1999.
- MARSDEN, T.; BANKS, J.; BRISTOW, G. Food supply chain approaches: exploring their role in rural development. **Sociologia Ruralis**, v. 40, n. 4, pp. 424-438, 2000.
- MARSDEN, T; SMITH, E. Ecological Entrepreneurship: Sustainable Development in Local Communities through Quality Food Production and Local Branding. **Geoforum**, v. 36, n. 4, p. 440- 451, 2005.
- MARSH, D.; RHODES, R. A. W. Evaluating Thatcherism: Over the Moon or as Sick as a Parrot? **Politics**, v.15 n. 1, p. 49-54, 1995.
- MARSHALL, C.; ROSSMAN, G. B. **Designing qualitative research**. Newbury Park, CA: Sage, 1989.
- MARTÍNEZ-TORRES, María Elena; ROSSET, Peter M. Diálogo de Saberes in La Vía Campesina: foodsovereigntyandagroecology. *The Journal of Peasant Studies*, v. 41, n. 6, p. 979-997, 2014.
- MASSARDIER, G. Redes de Políticas Públicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (orgs.). **Políticas públicas**: coletânea. v. 2. Brasília: ENAP, 2006.
- McMICHAEL, P. Global development and the corporate food regime. **Research in rural sociology and development**, v. 11, p. 265, 2005.

McMICHAEL, P. **Regimes Alimentares e questões agrárias**. Estudos camponeses e mudança agrária. Trad. Sonia Midori. 1 ed. São Paulo, Porto Alegre: UNESP, Editorial UFRGS, UNESP, 2016

MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 13. ed. São Paulo: Editora Hucitec, 2013.

MINTZ, S. Comida e antropologia. Uma breve revisão. **Rev. Bras. Ciênc. Soc.**, v. 16, p. 31-41, 2001.

MORA, S.; BORBÓ, M. **Desempeño del sector agropecuario**. Secretaría de Planificación Sectorial Agropecuaria. Área de Estudios Económicos e Información. 2015;

MORALES, E.; LIBEROFF, J. Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. República de Costa Rica. Rectoría del Sector vivienda y ordenamiento territorial. **Diagnóstico sociocultural y físico espacial de las comunidades ubicadas en el corredor fronterizo cantón de Coto Brus**. San José, 2013.

MORGADO, F S; DOS SANTOS, M. A. A horta escolar na educação ambiental e alimentar: experiência do projeto horta viva nas escolas municipais de Florianópolis. **Revista Eletrônica de Extensão**, v. 5, n. 6, 2008.

MORGAN, K.; SONNINO, R. **The School Food Revolution**: Public Food and the Challenge of Sustainable Development. London: Earthscan Publications, 2008.

MORÓN, C.; SCHEJTMAN, A. Evolución del consumo de alimentos en América Latina. En: MORÓN, C.; ZACARÍAS, I.; PABLO, S. **Producción y Manejo de datos de composición química de alimentos en nutrición**. Santiago del Chile: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, 1997.

MOZAFFARIAN, D.; ROSENBERG, I.; UAUY, R. History of modern nutrition science – implications for current research, dietary guidelines, and food policy. **BMJ**, jun. 2018. Disponible en: <https://www.bmj.com/content/361/bmj.k2392>. Acceso en: 02 dec. 2016.

MUCHNIK, J. Identidad territorial y calidad de los alimentos: procesos de calificación y competencias de los consumidores. **Agroalimentaria**, v. 12, n. 22, p. 89-98, ene./jun. 2006. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=199216556008>. Acceso en: 22 jun. 2018.

MUNICIPALIDAD DE CORREDORES. Dirección de Área de Ministerio de Salud. Consejos de Distrito, Comunidad de Laurel, Comunidad de Bombita, Comunidad de Cenízaro, Juntas de Educación, Promoción de la SALud, Ministerio de Salud, Escuela de Nutrición, Universidad de Costa Rica, Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá, INCAP y Organización Panamericana de la Salud, OPS. **Plan de Acción en Salud del cantón de Corredores, Costa Rica**. Corredores, Costa Rica, 2007.

MURDOCH, J.; MIELE, M. A new aesthetic of food? Relational reflexivity in the 'alternative' food movement. In: HARVEY, M.; MCMEEKIN, A.; WARDE, A. **Qualities of Food**. Manchester: Manchester University Press. 2013

MUYLAERT, C. J. et al. Entrevistas narrativas: um importante recurso em pesquisa qualitativa. **Revista da Escola de Enfermagem da USP**, n. 48, p. 184-189, 2014.

NATIONAL FARM TO SCHOOL NETWORK. Tides Center. Página oficial. 2016. disponible en: <http://www.farmentoschool.org/resources-main/growth-of-farm-to-school-in-the-u-s-1997-2014-graphic>. Acceso en: 29 ene. 2017.

NESTLE, M. **Food Politics: How the Food Industry Influences Nutrition and Health**. Berkeley: University of California, 2013.

NETO, P. A. S. P. Desenvolvimento nacional sustentável: uma discussão acerca da adoção do princípio jurídico da segurança alimentar e nutricional frente à sustentabilidade. **Revista Eletrônica Direito e Política**, v. 7, n. 3, 3. Quadrimestre, 2012. Disponível en: www.univali.br/direitoepolitica. Acceso en: 12 nov. 2016.

NIEDERLE, P. Políticas de valor nos mercados alimentares: movimentos sociais econômicos e a reconstrução das trajetórias sociais dos alimentos agroecológicos. **Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n 1, p. 162-189, 2014.

NIEDERLE, P.; ALMEIDA, L; VEZZANI, F. M. **Agroecologia: práticas, mercados e políticas para uma nova agricultura**. Curitiba: Kairós, 2013.

NORTH, D. C. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance** Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1990.

NUÑEZ, J. Los métodos mixtos en la investigación en educación: hacia un uso reflexivo. **Cadernos de pesquisa**, v. 47, n. 164, p. 632-649, 2017.

OOSTERVEER, P. **Global Governance of Food Production and Consumption: Issues and Challenges**. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.

OOSTERVEER, P.; SONNENFELD, D. A. Food, Globalization and Sustainability. London/New York: Earthscan, 2012. p. 13-39.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – ONU. Agenda 2030. **Objetivos de Desarrollo Sostenible**. 2018. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/development-agenda/>. Acceso en: 23 dic. 2018.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – ONU.. Asamblea General. **Informe del relator Especial Sobre el derecho a la alimentación**, Sr. Olivier De Schutter. Consejo de Derechos Humanos. 16 periodo de sesiones. Tema 3 de la agenda. 2010. Disponible em: http://www.srfood.org/images/stories/pdf/officialreports/20110308_a-hrc-16-49_agroecology_es.pdf. Acceso en: 24 feb. 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – ONU. **El derecho a la alimentación. Informe** provisional del relator especial sobre el derecho a la alimentación Olivier de Schutter. Nueva York, 2013a.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – ONU. **La ONU y los Derechos Humanos**. 2013b. Disponible en: <http://www.un.org/es/righths/overview/>. Acceso en: 21 dic. 2017.

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS – ONU. **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**. Asamblea General de Naciones Unidas. Resolución 2200A (XXI). 16/XII/1966. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Bolivia. (2011). Las Naciones Unidas en la exigibilidad de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Selección de Instrumentos Internacionales (pp. 9-18). La Paz, 2011.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD – OPS; INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ (INCAP). **Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Comunidad**. 2002. Disponible en: <http://bvssan.incap.int/local/SAN%20Local/Documentos%20t%C3%A9cnicos/SAN%20en%20la%20comunidad.pdf>. Acceso en: 30 oct. 2016.

ORGANIZACIÓN PANAMERICANA DE LA SALUD – OPS; INSTITUTO DE NUTRICIÓN DE CENTROAMÉRICA Y PANAMÁ (INCAP). **Informe de la III Feria Centroamericana Seguridad Alimentaria y Nutricional**. Disponible en: www.cor.ops-oms.org. Acceso en: 28 oct. 2016.

OSORIO, C. T.; LAISECA, A. M. F. Contribución económica de la pesca artesanal a la economía de las comunidades ribereñas del Amazonas colombiano. **Revista de Investigación Agraria y Ambiental**, v. 7, n. 1, ene./jun. 2016.

OVIEDO, L. A. **Los programas de Equidad en la Educación Costarricense**. Tercer Informe Estado de la Educación. Estado de la Educación, 2010.

PATEL, R. The Long Green Revolution. **The Journal of Peasant Studies**, v. 40, n.1, p. 1-63, 2013.

PEIXINHO, A. Prefácio. In: TRICHES, M.; PAZ, C. R. (Orgs.). **Alimentação Escolar**. Construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Argos, 2016. p. 9

PÉREZ, J.; RAZZ, R. La teoría general de los sistemas y su aplicación en el estudio de la seguridad agroalimentaria. **Revista de Ciencias Sociales**, Maracaibo, v. XV, n. 3, p. 486-498, sep./dic. 2009. Disponible en: <http://www.redalyc.org/pdf/280/28014489010.pdf>. Acceso en: 12 oct. 2016.

PEREZ, K. et al. Seguridad Alimentaria Nacional y Familiar. Conceptos y Políticas. In: SUTCLIFFE, B. **El incendio frío**. Hambre, alimentación y desarrollo: Ensayos sobre las causas y consecuencias del hambre en el mundo. Bilbao: Hegoa, 1996.

PÉREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (orgs.). **Abastecimiento Alimentar, Redes Alternativas e Mercados Institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS, 2018

PETERSON, J. **Policy Networks**. Vienna: University of Glasgow, 2003. Disponible en: https://www.ihs.ac.at/publications/pol/pw_90.pdf. Acceso en: 12 oct. 2016.

- PETTERS, B. G. Managing Horizontal Government. The Politics of Coordination. **Public administration**, v. 76, n. 2, p. 295- 311, 2002.
- PETTINGER, C. Sustainable eating: Opportunities for nutrition professionals. **British Nutrition Foundation Nutrition Bulletin**, n. 43, p. 226–237, 2018.
- PHILIPS, L. Food and globalization. **Annual Review of Anthropology**, n. 35, pp. 37–57, 2006.
- PILLA, M. Gosto e deleite: construção e sentido de um menu elegante. **Questões & Debates**, Curitiba, n. 42, p. 53-69, 2005.
- PORRAS, A. **Desigualdad y polarización en el consumo de alimentos en Costa Rica**. Buenos Aires: CLACSO, 2015
- PORRAS, J. Policy Network o Red de Políticas Públicas: Una introducción a su Metodología de Investigación. **Revista de Estudios Sociológicos**, Ciudad de México, v. XIX, n. 57, 2001.
- PORTILHO, F.; BARBOSA, L. A adesão à causa rural e da agricultura familiar por consumidores e seus movimentos organizados. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Construção de mercados e agricultura familiar**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.
- PORTILHO, F; CASTANEDA, M; CASTRO, I.R.R. A alimentação no contexto contemporâneo: consumo, ação política e sustentabilidade. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 16, n. 1 p. 99-106, 2011.
- POWYS PUBLIC PROCUREMENT PARTNERSHIP. **Local and local organic food in schools and hospitals contributing to the health of our nation**. 2002. Disponível em: http://orgprints.org/10844/1/Powys_public_procurement_partnership.pdf. Acesso em: 20 ene. 2018.
- PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD); UNIVERSIDAD DE COSTA RICA. **Atlas del Desarrollo Humano Cantonal de Costa Rica**. San José, 2011. Disponível em: <http://desarrollohumano.or.cr/mapa-cantonal/>. Acesso em: 10 dic. 2016.
- QSR. Internacional. NVIVO® : o software N°1 para análise qualitativa de dados. Disponível em: <http://www.qsrinternational.com/NVivo®-spanish>. Acesso em: 12 jul. 2017.
- RAHNEMA, M. Participación. In: SACHS, E. (ed.). **Diccionario del desarrollo**. Una guía del conocimiento como poder. Lima: PRATEC, 1996.
- RAMÍREZ, E; et al. **Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas**: Aproximaciones y casos. Ciudad de México: CIDE, 2015.
- RAU, R.; MENASCHE, R. A construção do saudável e as transformações no comer. In: MENASCHE, R. (org.). **Saberes e sabores da colônia**: alimentação e cultura como abordagem para o estudo do rural. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

RAYNER, G., LANG, T. Public health and nutrition. Our vision: Where do we go? (Commentary). **World Nutr.**, v. 3, n. 4, p. 92-118, 2012.

REARDON, T.; TIMMER, P. Transformation of markets for agricultural output in developing countries since 1950: How has thinking changed? **Handbook of agricultural economics**, n. 3, p. 2801-2855, 2007.

REDIN, C. **Agrobiodiversidade e o seu papel na articulação entre as dimensões da segurança alimentar e nutricional**: o programa nacional de alimentação escolar e o município de São Marcos no território rural Campos de Cima da Serra, Rio Grande do Sul. 2017. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Rural) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural, Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.

REIS, M. C. **SAN como representação do Desenvolvimento**: reflexões em torno de um conceito e sua prática. 2009. Trabalho apresentado em “XIV Congresso Brasileiro de Sociologia”, Rio de Janeiro, 2009.

RENTING, H.; MARSDEN, T.; BANKS, J. Understanding alternative food networks: exploring the role of short food supply chains in rural development. **Environment and Planning**, v. 35, p. 393-411, 2003.

REPETTO, F. La dimensión política de la coordinación de programas y políticas sociales: una aproximación teórica y algunas referencias prácticas en América Latina. In: REPETTO, F.; CONTRERAS, C. MANUEL E. (eds.). **La gerencia social ante nuevos retos del desarrollo social en América Latina**. Guatemala: Inter-American Development bank. Interamerican Institute for Social Development, 2005.

REVESZ, B. **Gobernanza, procesos participativos y desarrollo territorial local**. Cochabamba: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, 2006.

RHODES, R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M. et al. (eds.). **The Oxford Handbook of public policy**. Oxford: Oxford Univ. Press, 2006.

RICHARDSON, A. G. **Governing under Pressure**. Oxford: Martin Robertson, 1979.

ROBLES, B. La entrevista a profundidad: una técnica útil dentro del campo antropológico. **Cuicuilco**, Distrito Federal, México, v. 18, n. 52, p 39-49, 2011.

ROCHA, B. M. **Política de Segurança Alimentar Nutricional e sua inserção ao sistema único de assistência social**. Jundiaí: Paco Editorial, 2012.

ROCHA, C. Developments in national policies for food and nutrition security in Brazil. **Development Policy Review**, v. 27, n. 1, p. 51-66, 2009.

RODRIGUEZ, F. B. **Regímenes, sistema y crisis alimentaria**. Bogotá: Editorial ILSA, 2010. Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/ilsa/20120710062410/2.pdf>. Acceso en 12 dic. 2017.

ROJAS, F. Gobernabilidad y convivencia democrática: miradas desde la gente. In: SILVA, P.; ROJAS, F. (orgs.). **Gobernabilidad y Convivencia Democrática en**

América Latina. Las dimensiones regionales, nacionales y locales. San José: FLACSO, 2013.

ROJAS, M. N. La industrialización alimenticia en Costa Rica a finales del siglo XX y principios del XXI: de los estancos a los supermercados. **Revista Herencia**, v. 28, n. 1, p.31-46, 2015.

ROMANO, J. **Políticas nas políticas:** um olhar sobre a agricultura brasileira. Rio de Janeiro: Mauad X, 2009.

ROMANO, J. Redes de política pública na trajetória do setor público agrícola brasileiro. In: BONNAL, P.; LEITE, S. P. (orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas:** uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

ROTH DEUBEL, A. N. **Políticas Públicas:** formulación, implementación y evaluación. Colombia: Aurora, 2006.

RUANO DE LA FUENTE, J. M. **La gobernanza como forma de acción política y como concepto analítico.** 2002. Documento presentado al VII Congreso Internacional del CLAD sobre la “Reforma del Estado y de la Administración Pública”, Lisboa, 2002.

RUBIO, L. R. Redes sociales, capital y cohesión social en una comunidad rural de Antiguo Régimen. La Inmaculada Concepción de La Cañada, Provincia de Maracaibo (1784 -1804) Procesos Históricos. **Revista de Historia y Ciencias Sociales**, Mérida, n. 26, p. 2-55, jul./dic. 2014.

RUIZ, A. **El siglo XXI y el papel de la Universidad. Una radiografía de nuestra época y las tendencias en la Educación Superior.** Editorial de la Universidad de Costa Rica. Consejo Nacional de rectores. 2000.

RUSCHEINSKY, A. **Sustentabilidade:** uma paixão em Movimento. Porto Alegre: Sulina, 2004.

SÁ, R. Assim falou Vandana Shiva. **Revista SAN**, Brasília, año I, 2. ed., p. 10-14, 2016.

SABOURIN, E. et al. **Políticas públicas y agriculturas familiares en América Latina y el Caribe:** balance, desafíos y perspectivas. Santiago de Chile: CEPAL, 2014.

SABOURIN, E.; SAMPER, M.; MASSARDIER, G Políticas Públicas para as agriculturas familiares: existe um modelo latino-americano? In: SCHNEIDER, S.; GRISA, C. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

SÁENZ, F.; CHAVES, J. Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. Informe Final. **La institucionalidad del Sector Agropecuario Costarricense:** evolución y efectos sobre el desarrollo del sector. San José, 2013.

SANCHEZ, D.; MURILLO, G.; AYTEKIN, M. Modelo de casa sombra para la producción de hortalizas y apoyo a la disminución de la pobreza rural en la Región Brunca, Costa Rica. En Boletín de Agricultura Familiar de América Latina y el Caribe.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2015.

SANTIBÁNEZ, A.; BARRA, M.; ORTIZ, P. La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas. 2009. Disponible en:

http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf. Acceso en: 12 ene. 2017.

SARAIVA E. B. et al. Panorama da compra de alimentos da agricultura familiar para o Programa Nacional de Alimentação Escolar. **Ciênc. Saúde Coletiva**, v. 18, p. 927-35, 2013.

SCHEJTMAN, A. Elementos para una estrategia integral de seguridad alimentaria en Centro América. **Anuario de Estudios Centroamericanos**, v. 31, p. 7-47, 2005.

SCHEJTMAN, A.; CHIRIBOGA, M. 2009. Programa Dinámicas Territoriales Rurales **Desarrollo Territorial, Soberanía y Seguridad Alimentaria**. Documento de Trabajo n. 62. Rimisp, Santiago, Chile.

SCHMIT, C. et al. Programa de Adquisição de Alimentos em assentamentos de reforma agrária: implantação, impactos e perspectivas. In: MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. **PAA: 10 anos de aquisição de alimentos**. Brasília, 2013.

SCHMITT, C. J. Encurtando o caminho entre a produção e o consumo de alimentos. **Revista agriculturas: experiências em agroecologia**, v. 8, n. 3, 2011.

SCHNEIDER, S. Mercados e Agricultura Familiar. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Construção de Mercados e Agricultura Familiar: Desafios para o Desenvolvimento Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SCHNEIDER, S. Prefácio. In: CONTERATO, M. et al. (orgs.). **Mercados e agricultura familiar: interfaces, conexões e conflitos**. Porto Alegre: Via Sapiens, 2013.

SCHNEIDER, S.; MARQUES, F. C.; CONTERATO, M. Introdução. In: MARQUES, F. C.; CONTERATO, M.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Construção de Mercados e Agricultura Familiar: Desafios para o Desenvolvimento Rural**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SCHNEIDER, S.; THOMÉ, F.; MATTE, A. Estratégias alimentares e de abastecimento: desafios e oportunidades para as cidades e para o meio rural. In: TOMÉ, F.; MATTE, A.; SCHNEIDER, S. (orgs.). **Produção, consumo e abastecimento de alimentos: desafios e novas estratégias**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

SEN, A. O desenvolvimento como expansão de capacidades. **Lua Nova - revista de cultura e Política**, n. 28-29, p. 313-334, 1993.

SEN, A. **Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation**. Oxford: University Press, 1981.

SHENSUL, S.; SHENSUL, J.; LeCOMPTE, M. **Essential ethnographic methods: observations, interviews, and questionnaires**. Walnut Creek: AltaMira Press, 1999.

SICA, COMISCA, CCAD, CAC. **Estratégia Regional Agroambiental y de Salud de Centroamérica (2009-2024)**. Centroamérica, 2008. Disponible en: <http://www.ecolex.org/server2.php/libcat/docs/LI/MON-088082.pdf>. Acceso en: 20 dic. 2016.

SILVEIRA, S. M. P. Rede Ecovida de Agroecologia: uma inovação estratégica para o desenvolvimento territorial sustentável na Zona Costeira Catarinense? **Revista Inter. Interdisc. INTERthesis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 181-213, jul./dez. 2013.

SOARES, P. **Análise do Programa de Aquisição de Alimentos na Alimentação Escolar em um município de Santa Catarina**. 2011. Dissertação (Mestrado em Nutrição) - Programa de Pós-Graduação em Nutrição, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2011.

SOARES, P. et al. Compra institucional de alimentos: uma estratégia para impulsionar sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis. In: PÉREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (orgs.). **Abastecimento Alimentar, Redes Alternativas e Mercados Institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS, 2018

SOARES, P.; MARTINELLI, S. S.; MELGAREJO, L.; DAVÓ-BLANES, M. C.; CAVALLI, S. B. Potencialidades e dificuldades para o abastecimento da alimentação escolar mediante a aquisição de alimentos da agricultura familiar em um município brasileiro. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 20, p. 1891-900, 2015.

SONNINO, L.; BASSINELLO, T. L.; LOZANO, C. School Feeding Programmes: addressing the challenges of sustainable development. In: PÉREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (orgs.). **Abastecimento Alimentar, Redes Alternativas e Mercados Institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS, 2018.

SONNINO, R.; TORRES, C. L.; SCHNEIDER, S. Reflexive governance for food security: The example of school feeding in Brazil. **Journal of Rural Studies**, v. 36, p. 1-12, 2014.

STOTT, L.; RAMIL, X. **Metodología para el desarrollo de estudios de caso**. Centro de innovación en tecnología para el Desarrollo Humano. 2014. Disponible en: http://www.itd.upm.es/wp-content/uploads/2014/06/metodologia_estudios_de_caso.pdf. Acceso en: 19 ene. 2017.

SUBIRATS, J. **Democracia, Participación y Transformación Social**. Instituto de Gobierno y Políticas Públicas Universidad Autónoma de Barcelona. 2005. Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/277263593_Democracia_Participacion_y_Transformacion_Social. Acceso en: 19 ene. 2017.

SUTCLIFFE, B. **El incendio frío**. Hambre, alimentación y desarrollo: Ensayos sobre las causas y consecuencias del hambre en el mundo. Bilbao: Hegoa, 1996.

TEO, C. R. P. A.; SABEDOT, F. R. B.; SCHAFER, E. Merendeiras como agentes de educação em saúde da comunidade escolar: potencialidades e limites. **Rev Espaço para a Saúde**, v. 11, n. 2, p. 11-20, 2010.

TERMEER, C. J. A. M. et al. The regional governance of climate adaptation: A framework for developing legitimate, effective, and resilient governance arrangements. **Climate Law**, v. 2, n. 2, p. 159–179, 2011.

TODT, O.; PLAZA, M. La Gobernanza de la Seguridad Alimentaria. **Arbor Ciencia Pensamiento y Cultura**, v. CLXXI, n. 715, p. 403-416, sep./oct. 2005.

TRICHES, R. M. Repensando o mercado da alimentação escolar: novas institucionalidades para o desenvolvimento rural. In: SCHNEIDER, S.; GRISA, C. **Políticas Públicas de Desenvolvimento Rural no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015.

TRICHES, R. M. et al. Dificuldades e recursos de superação mobilizados por atores sociais na aquisição de produtos da agricultura familiar para a alimentação escolar nos estados de São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul. In: PÉREZ-CASSARINO, J.; TRICHES, R. M.; BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (orgs.). **Abastecimento Alimentar, Redes Alternativas e Mercados Institucionais**. Chapecó: Ed. UFFS, 2018.

_____; BACCARIN. Interações entre alimentação escolar e agricultura familiar para o desenvolvimento local. In: TRICHES, R. M.; PAZ, C. R. (orgs.). **Alimentação Escolar**. Construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Argos, 2016.

_____; PAZ, C. R. Alimentação escolar no Brasil: ampliando perspectivas e construindo interfaces ao longo de sua trajetória histórica. In: TRICHES, R. M.; PAZ, C. R. (orgs.). **Alimentação Escolar**. Construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Argos, 2016.

_____; SCHNEIDER, S.; SIMÕES, E. Aquisições públicas em Cabo Verde: desafios e potencialidades para promover o desenvolvimento rural. **Revista Angolana de Sociologia**, n. 11, pp. 63- 80, 2013.

UCR/SECTOR AGROALIMENTARIO/UNED, 2014. **Documento técnico sobre el congreso**. Disponible em: http://www.familyfarmingcampaign.net/pdf/agenda/descripcion_congreso_2014-ucr.pdf. Acceso en: 20 ene. 2018.

UNITED NATIONS SYSTEM STANDING COMMITTEE ON NUTRITION. **Plan Estratégico 2016-2020**. 2016. Disponible en: http://www.unscn.org/files/Announcements/StrPlan_SP_WEB.pdf. Acceso en: 21 abr. 2018.

UREÑA, M. E. **La experiência de Costa Rica em Asistencia técnica cofinanciada**. Fondos em custoria para la assistência técnica. Biblioteca virtual del MAG. Versión actualizada a setiembre del 2000.

UREÑA, M. Razones de Consumo de Frutas y Vegetales en Escolares Costarricenses de una Zona Urbana. **Revista Costarricense de Salud Pública**, v. 18, p. 15- 21, 2009.

UREÑA-PRADO, E. Y. Sinopsis del programa de reconversión productiva para el sector agropecuario costarricense. Acta Académica. 2005.

VALENTE, F. L. S. **Direito Humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

VAN DER PLOEG, J. D. **The New Peasantries: Struggles for Autonomy and sustainability in an Era of Empire and Globalization**. London: Earthscan. 2008.

VASCONCELLOS, M. Não ensine a pescar! Sobre a fundamentação teórica das práticas sistêmicas. **Nova Perspectiva Sistêmica**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 51-73, dez. 2014.

VÁSQUEZ, C. A. El enfoque de la gobernanza en el estudio de la transformación de las políticas públicas: limitaciones, retos y oportunidades. Programa de Doctorado Ciencia Política y de Administración: Pensar y Gobernar las Sociedades Complejas de la Universidad Autónoma de Barcelona. 2010.

VÁSQUEZ, C. A. Gobernanza y redes de política pública: un estudio de la vinculación entre gobierno, actores público-sociales y privados en un área local turística. **Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública**, v. III, n., p. 147-178, ene./jun. 2014.

VÁSQUEZ, C. A. La participación ciudadana juvenil como un recurso externo al gobierno. **Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud**, v. 9, n. 1, 2011. Disponible en: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/alianza-cinde-umz/20140402110610/art.CristoAvimaelV..pdf>. Acceso en: 05 ene. 2017.

VÁSQUEZ, C. A. **Redes de Políticas Públicas**. La experiencia de Valle de Brazo, Puebla Mágico. Contrastes y Lecciones. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2011. Disponible en: https://www.academia.edu/671859/Redes_de_pol%C3%ADticas_p%C3%BAblicas._La_experiencia_de_Valle_de_Bravo_Pueblo_M%C3%A1gico._Contrastes_y_lecciones. Acceso en: 05 nov. 2018.

UNSCN. **Annual Reporting**. 2016. Disponible en: <https://www.unscn.org/en/about/what-we-do?idnews=1445>. Acceso: 10 ene. 2018.

VÁSQUEZ, D.; DOMITILLE, D. Políticas públicas con perspectiva de derechos humanos: un campo en construcción. **SUR Revista Internacional de Derechos Humanos**, v. 8, n. 14, 2011.

VELÁZQUEZ, A.; AGUILAR, N. Manual Introductorio al análisis de redes sociales. Medidas de centralidad. Ejemplos prácticos con UCINET 6.85 y NETDRAW 1.48. **Revista Redes**, 2005. Disponible en: http://revista-redes.rediris.es/webredes/talleres/Manual_ARC.pdf. Acceso en: 10 ene. 2016.

VERD, J. M.; MARTÍ, J. Muestreo y recogida de datos en el análisis de redes sociales. **Qüestió**, Barcelona, v. 23, p. 507-524, 1999. Disponible en:

<http://www.idescat.cat/sort/questiio/questiio/pdf/23.3.5.Verd.pdf>. Acesso en: 10 ene. 2016.

VÍA CAMPESINA. **The right to produce and access to land: Food sovereignty- a future without hunger.** Declaração em ocasião da Cúpula Mundial da Alimentação. Roma, 1996. Disponível em: <http://www.voiceoftheturtle.org/library/1996%20Declaration%20of%20Food%20Sovereignty.pdf>. Acesso en: 10 dic. 2015.

VIGOLO, A.; et al. Desenvolvimento sustentável e agroecologia. In: DAL SOGLIO, F.; KUBO, R. R. **Desenvolvimento, agricultura e sustentabilidade.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

VON BERTALANFFY, L. An Outline of General System Theory. **British Journal for the Philosophy of Science**, v. I, p. 134-165, 1950.

WATTS, D. J. Seis Graus de separação: a evolução da ciência de redes em uma era conectada. São Paulo: Leopardo, 1971.

WISKERKE, J. S. C. On places lost and places regained: reflections on the alternative food geography and sustainable regional development. **International Planning Studies**, v. 14, n. 4, p. 369-387, 2010.

ZÚÑIGA-ESCOBAR, M. et al. Situaciones locales y perspectiva de los actores acerca de la implementación de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Coto Brus, Costa Rica. 2018. Trabajo presentado en Third International Conference “Agriculture and food in an urbanizing society”, Porto Alegre, 2018.

ZURBRIGGEN, C. La utilidade del análisis de redes de políticas públicas. **Argumentos**, v. 24, n. 66, p. 181-209, 2011. Disponível em: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-57952011000200008. Acesso en: 30 ene. 2017.

APÉNDICE A – CARTA DE PRESENTACIÓN

CARTA DE PRESENTACIÓN DEL PROYECTO

Título de la Investigación de Tesis: Gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir de la inserción de productos de agricultores familiares en la alimentación escolar en Costa Rica.

Institución: Programa de Pos graduación en Desarrollo Rural de la Universidad Federal de Rio Grande del Sur, Brasil.

Proyecto: Seguridad Alimentaria y Nutricional y Programa de Alimentación Escolar: Desarrollo rural, avances y desafíos.

Institución: Escuela de Nutrición de la Universidad de Costa Rica.

Nombre de la investigadora que realizará la recolección de información:

Marianela Zúñiga Escobar

Actividad: Grupo de discusión participativo

Hora: 2 pm a 4 pm

Fecha: 31 de julio

Lugar: Rancho del Mariposario de doña Grace Navarro.

Objetivo General:

El propósito de la actividad es construir una manera de analizar la estrategia de inserción de productos de agricultores familiares en la alimentación escolar, considerando el enfoque de la Seguridad Alimentaria y Nutricional, con el fin de contribuir con su efectividad y sostenibilidad.

Actividades a desarrollar:

- La investigadora invitará a los principales participantes del proceso.
- Una vez aceptada la petición el o la participante firma la carta de presentación del proyecto (se refiere a este documento) asegurando su asistencia para el día programado.
- Durante el grupo de discusión se realizará una grabación, haciendo la salvedad que si los participantes no están de acuerdo con que sea conocida su identidad ésta podrá ser anónima dentro del documento y será parte de una lista de códigos que serán asignados a los participantes.
- Los participantes tendrán acceso a los resultados de esta actividad, a partir de un sociograma construido ese día y que será insumo para la planificación de acciones a futuro.
- Los participantes recibirán algunos materiales de interés que puedan ser utilizados en sus actividades relacionadas con este tema.
- Una vez finalizado el proceso y analizado la información, los participantes tendrán acceso a un informe de resultados.

Tiempo requerido:

Se requiere al menos dos horas de participación y se incluye un refrigerio para todos los participantes.

Sobre los procedimientos y lo que se solicita de la persona:

La investigadora será una guía y moderadora de la actividad que se va a construir con la participación de cada uno de los asistentes. Para eso se realizará una introducción que dará un recorrido sobre los principales temas que son necesarios de tomar en cuenta para la discusión en la actividad. Posteriormente se solicitará a los asistentes su participación dentro del grupo

aportando sus ideas y desde el conocimiento que cada uno tiene en relación con la estrategia de inserción de productos provenientes de agricultores familiares en la alimentación escolar, esta información será la base para el análisis.

Finalmente, se presentará el producto final de la actividad que será una herramienta importante para los desafíos de efectividad y sostenibilidad de la estrategia.

Si desea más información:

Puede comunicarse con Marianela Zúñiga (marianelaze@gmail.com) al 88974916 o con la profesora Shirley Rodríguez González (shirleyrodriguez@gmail.com). Escuela de Nutrición, Universidad de Costa Rica.

Teléfono: (506) 2511-2177

Fax:(506) 2511-2181

Apdo. Postal UCR: 2060 Montes de Oca. Dirección: Ciudad de la Investigación, Finca 2, Sabanilla de Montes de Oca, San José, Costa Rica.

Anuencia a participar:

Nombre: _____

Firma: _____

Teléfono: _____

Correo Electrónico: _____

APÉNDICE B - ENTREVISTA A PROFUNDIDAD

(continúa)

UNIVERSIDAD FEDERAL DE RIO GRANDE DEL SUR PROGRAMA DE POSGRADUACIÓN EN DESARROLLO RURAL	
1. DATOS GENERALES	
1. Fecha ___/___/___	1.2 Número de informante: ___
3. Nombre de entidad que representa: _____	4. nivel de gobernanza: () local () nacional () internacional
1.5 Tipo de entidad: () Formal () Informal	1.6 Años de funcionamiento de esa entidad: _____
2. DATOS PERSONALES	
1. Tiempo de laborar o de participar en la entidad en meses: _____	2.2. Cargo o forma de participación: _____
3. Edad en años cumplidos: _____	4. Sexo: () M () F
2. PREGUNTAS PARA INFORMANTES LOCALES	
3.1 ¿Existen políticas, normas o información sobre SAN en esta entidad?	
2. ¿Cuál es la información que se conoce sobre SAN dentro de esta entidad y cómo se obtuvo?	
3. ¿Ha recibido alguna capacitación o formación en SAN por parte de su entidad o de otra institución u organización?	
4. ¿Cree que en la entidad hay claridad conceptual sobre la SAN?	
3. ¿Cómo su entidad toma conocimiento de que existe el PAE?	
4. ¿Cómo obtienen la información sobre el PAE?	
5. ¿Por qué considera que surge el PAE?	
6. ¿Quiénes son los mayores interesados/ involucrados en desarrollar el PAE?	
7. ¿Cuál es el principal objetivo del PAE?	
8. ¿Usted considera que ese objetivo es contemplado en su entidad al trabajar temas relacionados con el PAE?	
9. En su opinión, ¿Ese programa debería continuar?	
10. ¿Ese programa atiende las demandas de los agricultores?	
11. ¿El programa atiende demandas de los escolares?	
12. ¿En qué se encuentra más de acuerdo con el PAE?	
13. ¿En qué se encuentra en desacuerdo con el PAE?	
14. ¿Como relaciona SAN con el PAE?	
3. PREGUNTAS PARA INFORMANTES NIVEL NACIONAL	
4.1 ¿Desde dónde inicia la discusión sobre la SAN y quienes fueron los principales interlocutores?	
4.2 ¿Usted participa desde algún momento en particular dentro de este proceso?	
4.3 ¿Cuáles son las funciones principales que desempeña o desempeñó?	
4.4 ¿Quiénes son los principales actores, grupos, partidos, movimientos involucrados en este tema? Relate la historia que conoce.	
4.5 En el caso del PAE, ¿Cómo inicia la discusión sobre este tema?	
4.6 ¿Cuál es el principal objetivo del PAE? ¿Es un programa compensatorio o estructurante?	
4.7 ¿Quién es el beneficiario preferencial?	
4.8 ¿Cuál es la importancia en el programa de los movimientos sociales o estructuras locales? (COSEL. COSAN)	
4.9 ¿Cuáles son las condiciones que propician la emergencia del PAE?	
4.10 ¿Cuáles son las principales alteraciones ocurridas en el PAE durante su existencia en el país?	
4.11 ¿El PANEA anterior influencia de alguna forma la propuesta del PAE? ¿De qué forma?	

- 4.12 ¿Cuál es su evaluación hasta el momento de la actuación que se ha tenido con el PAE?
- 4.13 ¿Cuáles son las personas que han colaborado positivamente en el proceso de implementación del PAE?
- 4.14 ¿Cuáles personas han dificultado la realización del objetivo en este proceso?
- 4.15 ¿Cuáles serían los recursos (tangibles o intangibles)/ acciones más importantes con que cuenta esta institución para el proceso de implementación del PAE?
- 4.14 ¿Podría indicar otras personas que pueden colaborar con esta investigación y que hayan participado del tema de SAN y del PAE?

Fuente: Elaboración propia

Entrevista a profundidad realizada durante el trabajo pre campo a informantes clave tanto gubernamentales como no gubernamentales del nivel central y local.

**APÉNDICE C - ENTREVISTA SEMIESTRUCTURADA DIRIGIDA A LOS
ACTORES DE LA RED**

UNIVERSIDAD FEDERAL DE RIO GRANDE DEL SUR, BRASIL PROGRAMA DE POSGRADUACIÓN EN DESARROLLO RURAL	
Instrucciones: En la siguiente entrevista se realizará una serie de preguntas para que usted pueda contestarlas según considere. Si existiera alguna en la que prefiere no responder, puede sentirse en la libertad de indicarlo.	
1. Datos generales	
1. Fecha __/__/____	2. Código de entrevistado:
2. Actores y sus atributos	
2.1 Género: M F	2. Edad (opcional)
2.3 Organización a la que pertenece	2.4 Tiempo de trabajar en ella
2.5 Nivel de participación Comunitaria/ Nacional/ Internacional	2.6 Tipo de cargo que ocupa dentro de la organización
7. Prácticas o actividades que realiza como parte de la estrategia: Será utilizado también el diagrama de la cadena de abastecimiento (adaptado de Gelli, 2002) como herramienta que facilita la identificación de actividades y de flujos en la cadena agroalimentaria.	
8. ¿Usted depende de alguien o de algo para realizar esas actividades? ¿Quién/ qué?	
9. ¿Qué prácticas o actividades le gustaría realizar como parte de esta estrategia?	
10. ¿Qué o quién le impide realizarlas?	
11. Para usted, ¿Cuál es la importancia de participar de esta estrategia?	
12. Considera que ha participado Mucho ___ Ni mucho ni poco ___ Poco ___	
13. ¿A qué se debe la respuesta anterior?	
2. Relaciones o vínculos	
3.0 Desde qué fecha y hasta cuándo usted participa de esta estrategia?	
3.1 Mencione las personas que usted considera forman parte de esta estrategia, independientemente de si apoyan o perturban el proceso.	
3.2 Indique de mayor a menor el valor que para usted representa la participación de esa persona en el proceso.	3.3 Para cada una de esas personas, indique el tipo de relación que usted mantiene
3. Los Recursos que aporta	
4.1 Materiales	4.2 Inmateriales
4.3 Que tipo de normativas usted considera importantes en este tipo de estrategia, tanto aquellas que ya se ejecutan como aquellas que podrían ser implementadas para facilitar el proceso.	
4.4 Normativa que se ejecuta y por cuál entidad	<input type="checkbox"/> Normativa que podría implementarse y por cuál entidad
6. ¿Se toman decisiones para tomar acciones que no se encuentran reguladas en una norma o política? ¿Cuáles?	
7. ¿Por qué se decidió tomar esa decisión?	
8. ¿Quién tomó esa decisión?	
9. ¿Es una decisión que beneficia o perjudica la estrategia?	
4.11 ¿Se monitorea el cumplimiento de las reglas? ¿Quién lleva ese control?	
5 Sobre perspectivas de los actores y los objetivos de la red	
5.1 para usted, ¿En qué están todos de acuerdo?	

5.2 ¿En qué no ha estado de acuerdo?
5.3 ¿Existe alguna persona con quien no ha estado de acuerdo? (conflicto)
5.3 para usted, ¿Qué es importante alcanzar a través de esta estrategia?
5.4 para usted, ¿Cuál es el objetivo de esta estrategia?
5.5 ¿Cómo es que funciona la estrategia? (se puede usar el diagrama de Gelli para ayudar y que el entrevistado indique flujos, personas etc)
5.6 Según sus experiencias, ¿qué funciona del programa en (San Vito/ Frailes)?
5.7 y ¿Qué no funciona?

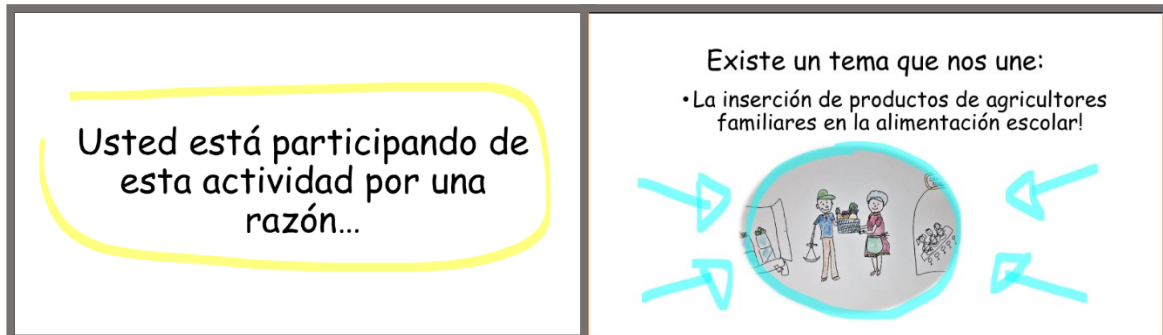
Fuente: Elaboración Propia (2017).

APÉNDICE D – GUIÓN DEL GRUPO DE DISCUSIÓN PARTICIPATIVO

Guía de Grupo de Discusión	
Instrucciones: Según las perspectivas de los actores, serán discutidas las características de las estrategias con enfoque de SAN y para cada una de ellas se identificará la manera en la que se abarca en la estrategia en estudio.	
Fecha Lugar Hora	Participantes
GUIA	Observaciones y anotaciones
La estrategia es participativa, integral e integradora? ¿Por qué?	
1. Participativas (multinivel)	
<input type="checkbox"/> Integradoras (pilares y determinantes) <ul style="list-style-type: none"> a. Disponibilidad b. Acceso c. Consumo d. Utilización biológica 	
3. Integrales (dimensiones) <ul style="list-style-type: none"> a. Aspectos sociales b. Aspectos ambientales c. Aspectos políticos d. Aspectos culturales e. Aspectos económicos 	
Se reflexiona sobre los siguientes temas:	
4. Soberanía Alimentaria, serán discutidos los aspectos: <ul style="list-style-type: none"> a. Autonomía del Estado para decidir sobre el sistema productivo y emitir políticas públicas de apoyo a la agricultura y los mercados locales. b. Participación social en procesos decisorios. c. La promoción de formas de producción ecológicamente sustentable, laboral y socialmente justas. d. Acceso a semillas, agua y recursos productivos 	
5. Derecho Humano a la Alimentación	
6. Desarrollo Humano Sostenible	

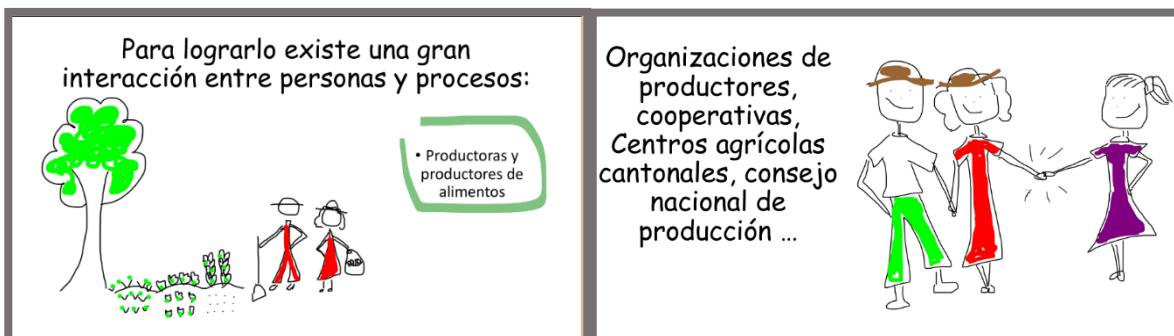
Fuente: Elaboración propia (2017).

**APÉNDICE E– SECUENCIA DE IMÁGENES Y CONTENIDO EXPLICATIVO
DEL VIDEO COMO RECURSO AUDIOVISUAL PARA DELIMITAR EL
GRUPO DE DISCUSIÓN.**



a) ¡Hola! Usted está participando de esta actividad por una razón...

b) Existe un tema que nos une: la inserción de productos de agricultores familiares en la alimentación escolar



c) Para lograrlo, existe una gran interacción entre personas y procesos, tanto de las productoras y productores de alimentos...

d) Como de las personas con quienes ellos realizan sus negociaciones que les permitirá llevar ese alimento hacia su destino, por ejemplo las organizaciones de productores, las cooperativas, los centros agrícolas cantonales o el Consejo Nacional de Producción.



d) Las personas encargadas del transporte del alimento, son otro actor más, su recorrido depende de la manera en que ha sido planificada la entrega de alimentos.

e) Otro actor importante, es la persona encargada de recibir y verificar el estado en que llegan los alimentos; entre ellos los miembros de la Junta Escolar, señoras del comedor y en algunos casos los directores y maestros.



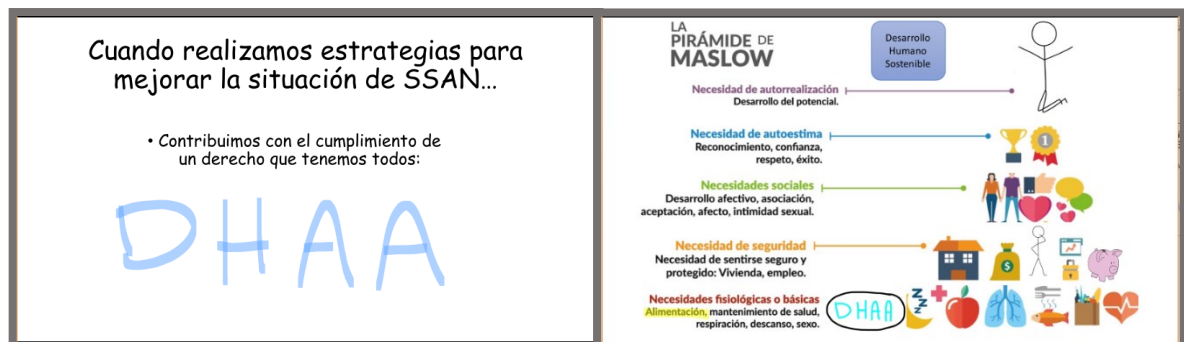
f) Los escolares también forman parte, pues ellos son quienes se alimentarán y tienen la decisión de consumir y aprovechar los nutrientes; lo cual depende en gran medida, de la educación alimentaria y nutricional que les permita actuar ojalá desde una posición de consumidores conscientes.

g) También forman parte los tomadores de decisión o encargados de la logística o mecanismos necesarios para este proceso. Aquellos que realizan facturas, pago, acopio, ya sea miembros de organizaciones, familias productoras o miembros de comités de trabajo.



h) Todos ellos juntos conforman un gran grupo de actores que participan y están en interacción unos con otros, creando una red de la cuál usted forma parte.

i) Esa red y esa interacción visualizan un objetivo, mejorar la situación de la soberanía y la situación de la seguridad alimentaria y nutricional (SSAN) a través de esta estrategia.



j) Cuando realizamos estrategias para mejorar la situación de la SSAN, contribuimos con el cumplimiento de un derecho que tenemos todos, un derecho fundamental, el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA).

l) Según Maslow podemos clasificar nuestras necesidades. Las primeras son las fisiológicas o básicas, entre ellas la alimentación y aquí ubicamos nuestro DHAA. Las necesidades siguientes son las de seguridad, las necesidades sociales, las necesidades de autoestima y finalmente si todas las anteriores se han cumplido, cumplimos con nuestra necesidad de autorrealización, muy relacionada con nuestro desarrollo humano.

Pero...

- ¿Cómo sabemos si la estrategia en la que participamos, contribuye con el cumplimiento del DHAA?

m) Pero, si es tan importante... ¿Cómo sabemos si la estrategia en la que estamos participando contribuye con el cumplimiento del DHAA?

Eso sucede cuando trabajamos una estrategia bajo el enfoque de la SSAN

- Y para usted...¿Qué es Seguridad Alimentaria y Nutricional?

n) Pues eso sucede cuando trabajamos una estrategia bajo el enfoque de la SSAN. Y para usted, ¿Qué es SAN?¹

Principios del enfoque de la SSAN

o) Las estrategias bajo el enfoque de SSAN tienen características o principios básicos, no son los únicos pero de acuerdo con la literatura son importantes de considerar. Veamos...

Las estrategias con enfoque de SSAN son:

1

- Participativas y multinivel

OPS/INCAP, 2002; CERVATO-MANCUSO; GOMES; Da SILVA, 2015; MORÓN, SCHEJTMAN, 1997b).

p) Estas estrategias son en primer lugar, participativas y multinivel. Es decir, participan personas tanto desde el nivel micro (individuos, familias y comunidades) así como desde el nivel macro (contexto nacional o internacional). Además, la participación social en procesos decisivos es un principio de la soberanía alimentaria.

Las estrategias con enfoque de SSAN son:

2

- Integradoras
- Disponibilidad
- Acceso
- Consumo
- Utilización biológica

INCAP, 2016; COSTA RICA/MS, 2010; DUMANI, 2011

q) Un segundo principio es, que las estrategias son integradoras, es decir, contemplan los pilares de disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos. Así como a las personas que forman parte de la cadena

Las estrategias con enfoque de SSAN son:

3

- Integrales

VIA CAMPESINA, 1996; MENEZES, 2001; MALUF, 2007; HERNÁNDEZ, et al. 2015)

r) Un tercer principio, es que son integrales al contemplar aspectos desde diferentes dimensiones, las que sean necesarias para entender la realidad como un sistema, no como partes separadas. La soberanía alimentaria se

Este video ha sido elaborado para el Grupo de Discusión Participativo como parte de la Investigación de tesis de doctorado:

"Gobernanza de la Seguridad Alimentaria y Nutricional a partir de la inserción de productos de agricultores familiares en la alimentación escolar en Costa Rica, 2017"

Doctoranda: Marianela Zúñiga Escobar

Pasantía en proyecto: 450-87-137

PGDR
PROGRAMA DE PÓS-GRADUACIÓN EM
DESENVOLVIMENTO RURAL / UFRGS

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
ENu
Escuela de Nutrición

SEN, 1993; MORÓN; SCHEJTMAN, 1997
ONU, 1966; COSTA RICA, 1949; FAO, 2005, 2013

s) De esta forma este enfoque de SSAN nos permite contribuir con el DHAA, ese derecho básico para nuestro Desarrollo humano sostenible.

Gracias por su atención

- Ahora estamos listos para iniciar con nuestro Sociograma

¹ El video tuvo una pausa en este momento para que cada participante indicara lo que consideraba como enfoque de la SAN.

**APÉNDICE F- FIGURAS UTILIZADAS DURANTE EL SOCIOGRAMA PARA
REPRESENTAR ACCIONES**

 IDEA	 TIENE QUE VER	 NO TIENE QUE VER	 IDEA
 CONECTOR	 NO ESTA CLARO	 TU VOZ IMPORTA	 EN EQUILIBRIO
 SITUACION DE CONFLICTO	 YO ME COMPROMETO A	 MALAS EXPERIENCIAS	 BUENAS EXPERIENCIAS
 CONTROL Y SEGUIMIENTO	 NO ESTA CLARO	 TU VOZ IMPORTA	 EN EQUILIBRIO

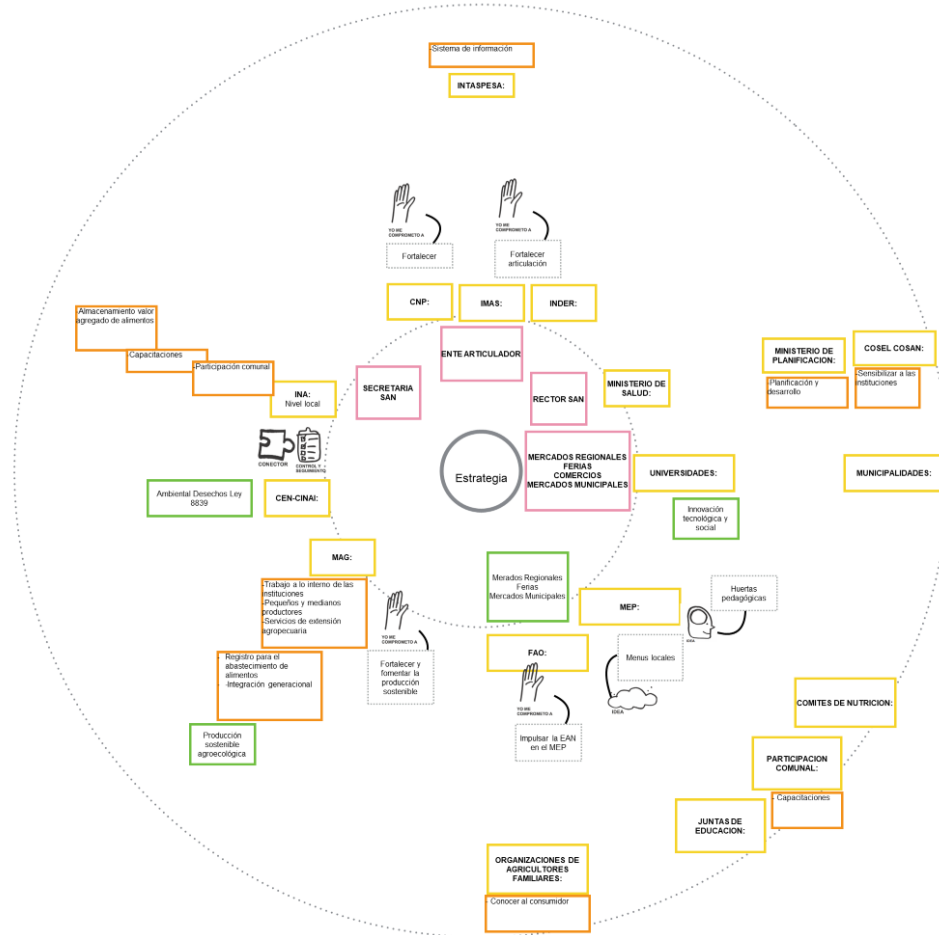
Fuente: Elaborado por el Lic. Alonso Sequeira (Arquitecto colaborador).

APÉNDICE G – DIGITALIZACIÓN DEL SOCIOGRAMA NIVEL NACIONAL

SOCIOGRAMA FUTURO
lugar: UCR

SIMBOLOGIA

- ACTOR
- ACCIONES
- OTROS ACTORES
- DESCRIPCION
- DIMENSIONES



APÉNDICE H – DIGITALIZACIÓN DEL SOCIOGRAMA NIVEL COTO BRUS

SOCIOGRAMA FUTURO
 lugar: San Vito
 participantes:

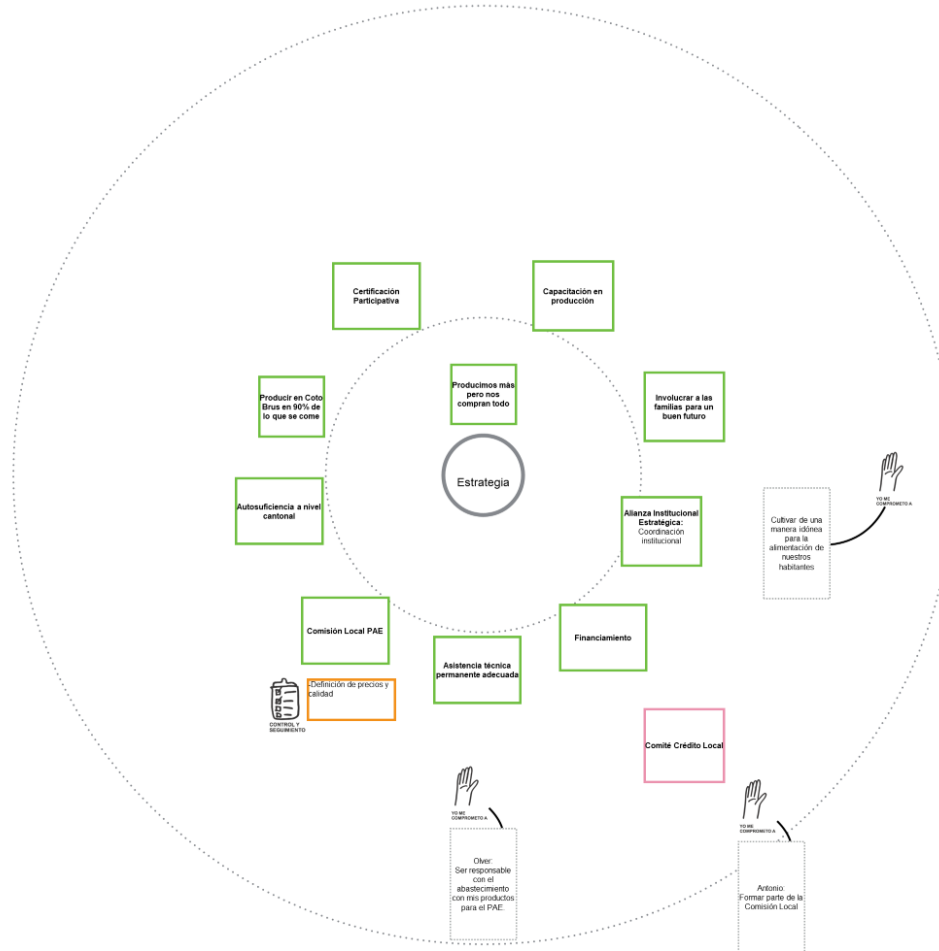
SIMBOLOGIA

PROPUESAS

ACCIONES

OTROS ACTORES

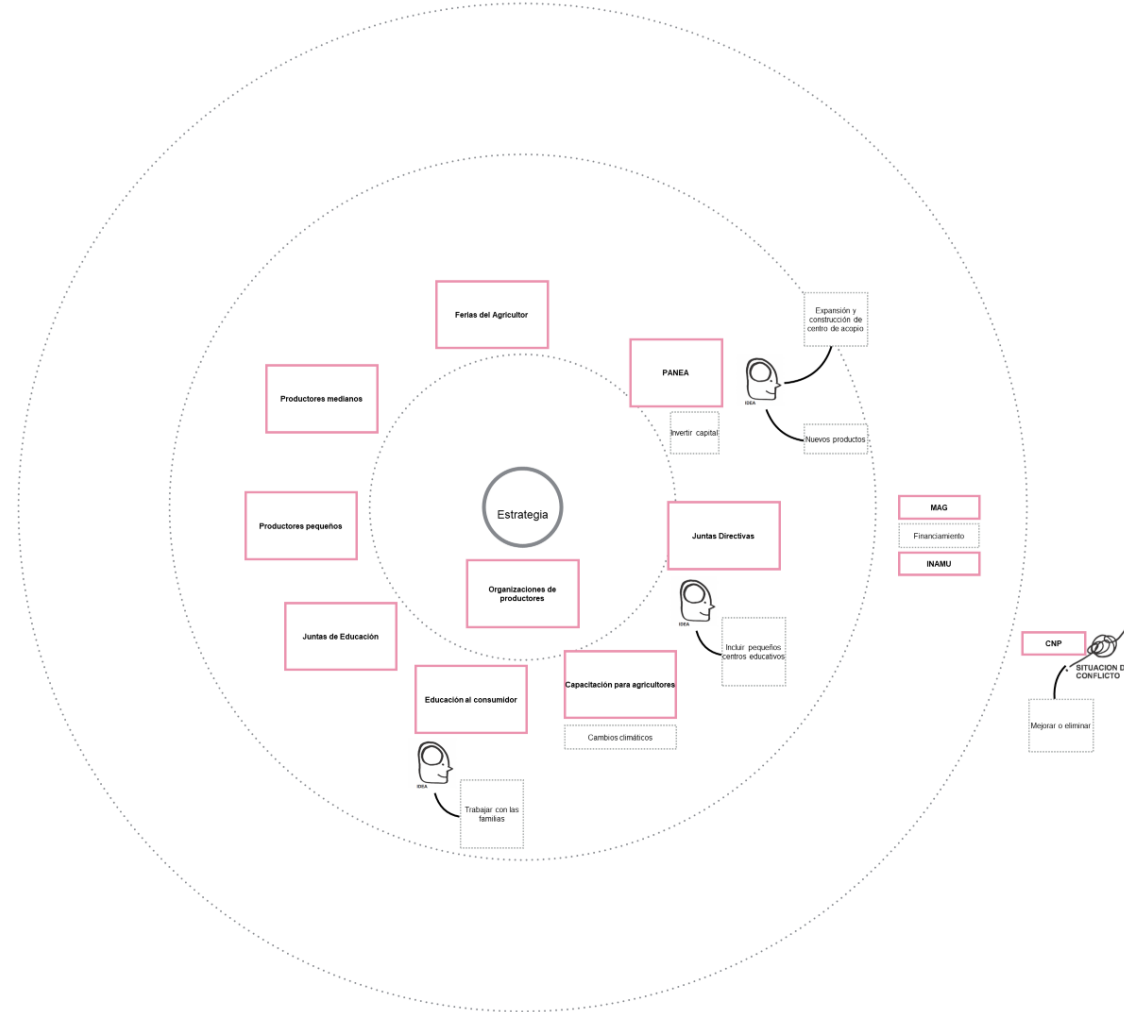
DESCRIPCION



APÉNDICE I – DIGITALIZACIÓN DE SOCIOGRAMA DE FRAILES

SOCIOGRAMA FUTURO
 lugar: Frailes
 participantes:

SIMBOLOGIA



**APÉNDICE J – CÓDIGO, CARGO Y ENTIDAD DE LOS ACTORES QUE
DIERON INICIO A LA RED**

(continúa)

Nombre	Cargo y entidad
CACFG1	Secretaria del Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus
PDRR5	Especialista en desarrollo rural territorial. Secretaría Ejecutiva del Concejo Agropecuario Centroamericano
CACFG2	Presidente. de Coto Brus
CACFD1	Comerciante del Centro Agrícola Cantonal de Frailes
CNP2	Presidente ejecutivo del CNP
INDER3	Ingeniero Agrónomo encargado de Seguridad Alimentaria en el INDER
MAG1	Coordinador Nacional de Agricultura Familiar. Coordinador general de Mesoamérica sin hambre em CR. MAG
FAO-CR3	Economista consultor en proyectos agrícolas y Planificación Estratégica de la FAO
IMAS2	Coordinadora IMAS en San Vito
CACFG4	Productor Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus
Coopesab	Administrador Cooprosabalito
FAO-MESO	Consultora Oficina Subregional de la FAO en Mesoamérica
MAG3	Ministro de Agricultura y Ganadería
FAO-CR6	Asistente técnico administrativo FAO
CNP6	Coordinadora de la Región Brunca del CNP
CNP7	Asesor técnico en mercadeo del CNP
FAO-CR4	Consultor especialista en encadenamiento productivos de la FAO
MAG6	Agente de extensión a cargo de la oficina del MAG em Frailes
MAG7	Viceministra MAG
EscCPied2	Directora Escuela de Frailes
UPACOB-Cciv	Productor y miembro de UPACOB y Comité Cívico Agropecuario de Coto Brus
FAO-CR7	Coordinadora del PAE FAO
FAAO-MSH	Consultor coordinador técnico el proyecto Mesoamérica Sin Hambre, en Costa Rica
UCR-EN1	Docente e investigadora Escuela de Nutrición UCR
CENCentr4	Representante de la dirección nacional de CEN CINAI
MEP3	Nutricionista del Departamento de Equidad MEP
ProdF2	Productora de Frailes
MEP4	Encargada del Programa de Huertas Escolares MEP.
FAO-BR1	Coordinadora del PAE Latinoamérica y Caribe FAO
JICA	Agrónomo JICA
CACFD2	Asistente de contabilidad Centro Agrícola Cantonal de

Nombre	Cargo y entidad
	Frailes
FAO-CR2	Representante FAO- CR
ProdCB3	Produtor de Coto Brus
CNP11	Director Agrocomercial CNP
INDER5	Secretaria técnica del concejo territorial del INDER
CACFG5	Asistente administrativo Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus
ProdF1	Productor Frailes
MEP5	Dirección de Programas de equidad, departamento de alimentación y nutrición MEP
MEP6	Directora del Programa de Equidad del MEP
MS7	Trabajo social: planificación estratégica de salud MS en Coto Brus
CACFD3	Consultora miembro del Centro Agrícola Cantonal de Frailes
EscPied3	Maestra Escuela de Frailes
MAG15	Jefe de área del MAG Región Brunca
MAG18	Jefe Regional de Extensión Agropecuaria
CNP12	Jefe Agencia Local del CNP en San Vito
CACFD4	Administradora Centro Agrícola Cantonal de Frailes

ANEXO A – PLIEGO DE CONDICIONES PARA LA ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS

(continúa)

ANEXO 1.8 PLIEGO DE CONDICIONES PARA LA ADQUISICIÓN DE ALIMENTOS

Contratación No: _____

OBJETO CONTRACTUAL: _____

Para la entrega de las ofertas, deben presentarse físicamente en sobre cerrado, y será hasta el día _____ de _____ de 20____, a las _____ horas. El acto de recepción de las ofertas se realizará en _____, en la fecha y hora estipuladas en este pliego. En ningún caso se aceptará la presentación de ofertas vía fax u otro medio.

1. Condiciones Particulares:

Vigencia de la Oferta:	30 días hábiles.
Lugar de entrega del bien o servicio:	Centro de Educativo (Indicar dirección del Centro y Ubicación donde se debe almacenar el o los productos) El horario establecido de entrega es de Ejemplo lunes a jueves de 7:30 a.m. hasta las 3:30 p.m., y los días viernes de 7:30 a.m. hasta las 3:00 p.m.
Garantía del Producto:	12 meses mínimo (Verificar en el Departamento de Alimentación los parámetros de la garantía aplicados al producto o productos)
Plazo de entrega:	Deberá ser de _____ días hábiles máximo, el cual rige a partir del día hábil siguiente a la notificación de la orden de pedido, por parte de la Junta Administrativa del Centro Educativo o de la persona que la misma Junta designe para tales efectos
Declaraciones Juradas:	1) Que se encuentra al día en el pago de todo tipo de impuestos nacionales y municipales (Art. 65 inciso a-) del R.L.C.A.; 2) Que no le alcanza ninguna de las prohibiciones que prevé el artículo 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa (Art. 65 inciso b-) del R.L.C.A); y 3) Que la persona quien suscribe la oferta se encuentra legalmente facultada en el registro de proveedores. (Art. 18 del R.L.C.A.)

2. Factores Relevantes:

<p>2.1 Se admite a concurso la oferta que cumpla con las condiciones legales y las especificaciones técnicas solicitadas en este pliego.</p>
<p>2.2 Como complemento al manifiesto en las declaraciones juradas respectivas y con el fin de constatar la aplicación de la idoneidad legal, técnica y financiera del oferente en virtud del objeto a contratar, deberá contar con la patente o permiso municipal al día, ante lo cual se solicita aportar una copia del mismo. Lo anterior basado en el artículo (Art. 65 inciso a-) del R.L.C.A y el Artículo 79 del Código Municipal que expresa: "Artículo 79.-Para ejercer cualquier actividad lucrativa, los interesados deberán contar con licencia municipal respectiva, la cual se obtendrá mediante el pago de un impuesto. Dicho impuesto se pagará durante todo el tiempo en que se haya ejercido la actividad lucrativa o por el tiempo que se haya poseído la licencia, aunque la actividad no se haya realizado."</p> <p>Cabe indicar que lo anterior es respaldado mediante directriz emitida por la Contraloría General de la República del 16 de febrero del 2010 en su número de oficio DGA-UJU-0041 la cual</p>

<p>expresa: "1. Con respecto a la pregunta si en la declaración jurada que los oferentes de un concurso deben presentar afirmando que están al día en el pago de impuestos nacionales, deben incluir también su regularidad respecto al pago de impuestos y tributos municipales...."</p>
<p>2.3 Es obligación del oferente presentar su oferta en idioma español, debidamente firmada, con información completa y suficiente que permita su análisis y estudio comparativo para efectos de adjudicación. El no suministro de la información sustancial que permita verificar su ajuste a las condiciones significativas del cartel, descalificará la oferta o el ítem para efectos de análisis y adjudicación.</p>
<p>2.4 El oferente deberá indicar claramente la línea de la contratación en la que participa, de lo contrario no se tomará en cuenta la oferta para ese ítem.</p>
<p>2.5 No se permite la cotización parcial de la línea. El oferente en la cotización deberá indicar el desglose de los componentes de la línea, debiendo presentar el precio unitario y total, (con solo dos decimales) los cuales se entenderán como firmes y definitivos. En caso contrario quedará excluida del concurso.</p>
<p>2.6 No se tomarán en cuenta ofertas alternativas u optativas para las líneas de esta contratación, solo se tomará en cuenta una oferta base. Artículo 70 R.L.C.A. Además NO se tomarán en consideración aquellos oferentes que presenten más de una oferta base.</p>
<p>2.7 La Administración se reserva la posibilidad de adjudicar parcialmente una misma línea u objeto, así como la posibilidad de adjudicar una mayor cantidad de bienes, si la necesidad así lo justifica. (art.27 y 86 del RLCA).</p>

3. Método de evaluación:

El método de evaluación y selección de las ofertas será:	60% Precio, 40% Calidad del producto
Una vez hecha la revisión de las ofertas de sus aspectos generales y teniendo cuales resultaron admisibles para una eventual adjudicación, se procederá a realizar dicha adjudicación considerando la oferta que presente el mayor porcentaje.	

Rubro	Puntos
Precio	60%
Calidad de los productos	40%

La aplicación del puntaje de cada uno de los factores anteriores, será bajo las siguientes normas:

1. Precio

El Precio se determinará de la siguiente manera. Deberá considerarse en virtud del número de ofertas, a las cuales en proporción al precio comparado entre las mismas deberá asignarse el porcentaje correspondiente según el siguiente detalle:

La oferta u ofertas de menor precio en la línea =	60%
La oferta u ofertas con el segundo menor precio =	50 %
La oferta u ofertas con el tercer menor precio =	40 %
Las demás ofertas =	20 %

ANEXO B – POLÍTICAS, PLANES Y ESTRATEGIAS RELACIONADAS CON SAN EN COSTA RICA

(continúa)

Título	Año	Institución responsable	Objetivo general
Plan nacional de alimentación y nutrición 2004-2008	2004	Ministerio de Salud	Operacionalizar los lineamientos y estrategias de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2003-2006.
Política nacional de alimentación y nutrición 2006-2010	2006	Ministerio de Salud	Busca mejorar la alimentación y la nutrición de la población en general, con énfasis en los más vulnerables.
Plan de acción estratégica nacional de alimentación saludable, actividad física y salud 2006-2021	2006	Ministerio de Salud	Fomentar estilos de vida saludable en la población que enfatizan la práctica del deporte, la actividad física y la recreación en espacios seguros, accesibles y adecuados así como el desarrollo de talentos y promocionar una cultura alimentaria nutricional sana en todos los grupos de la población.
Plan nacional hacia la erradicación de la desnutrición infantil 2008-2012	2007	Ministerio de Salud	Contribuir a la reducción de la desnutrición infantil y al cumplimiento del primer Objetivo del Milenio, para reducir la pobreza y el hambre.
Estrategia nacional de cambio climático	2008	MINAE	Reducir los impactos sociales, ambientales y económicos del cambio climático y tomar ventaja de las oportunidades, promoviendo el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico, el progreso social y la protección ambiental por medio de iniciativas de mitigación y acciones de adaptación.
Política pública de lactancia materna	2008	Ministerio de Salud	Maximizar la salud integral de las madres, niñas y niños, jóvenes, familias y población en general.
Plan nacional de alimentos	2008	MAG	Que la población, en especial, los grupos vulnerables, disponga, acceda y consuma alimentos inocuos y nutritivos, mediante el compromiso y la articulación de la institucionalidad pública, sector privado, organizaciones de productores y otros actores de la sociedad.
Política nacional para la gestión integral de residuos 2010 – 2021	2009	Ministerio de Salud	Contiene las estrategias que guían a las instituciones públicas, sector privado, junto con las organizaciones sociales y la comunidad, en el tema de residuos integrando los enfoques de derechos humanos, igualdad y equidad de género, diversidad y cohesión social
Plan nacional de salud 2010-2021	2009	Ministerio de Salud	Proteger y mejorar, con equidad el proceso de salud de la población, mediante la participación articulada de los actores sociales y la gestión de la planificación, a fin de promover una mejor calidad de vida

Plan nacional de desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"	2010	Varios entes	La propuesta de desarrollo nacional que se tiene en este Plan, corresponde a "un desarrollo más seguro, liderado por la innovación, la ciencia y la tecnología, fortalecido por la solidaridad y comprometido con la sostenibilidad ambiental".
Plan sectorial agropecuario de género y juventud rural 2011-2014	2010	MAG	Desarrollar el potencial productivo que ofrecen los segmentos de población conformado por las mujeres y personas jóvenes rurales, para impulsar el crecimiento y desarrollo socioeconómicos, mediante la adecuación y la facilitación de acceso a los servicios institucionales, el desarrollo de sus capacidades y el apoyo a sus esfuerzos organizativos.
Plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2011-2015	2011	Ministerio de Salud	Desarrollar acciones articuladas en seguridad alimentaria y nutricional. Constituye una herramienta para la conducción de acciones en esta temática y para poder canalizar recursos necesarios en la implementación del mismo. El propósito del Plan es operativizar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021.
Plan nacional de actividad física y salud 2011-2021	2011	Ministerio de Salud	Promover la actividad física en todas sus modalidades para contribuir a la salud de la población a la paz social y a la prevención y reducción de las enfermedades crónicas no transmisibles, del consumo de drogas y de la violencia social.
Plan nacional para la reducción del consumo de sal/sodio en la población de costa rica 2011-2021	2011	Ministerio de Salud	Contribuir a la disminución de la morbi-mortalidad atribuible a hipertensión arterial y enfermedad cardiovascular en Costa Rica, mediante la reducción de sal en los alimentos que consume la población nacional.
Política de estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021	2011	MAG	Elevar las condiciones de vida de la población vinculada con el sector agroalimentario, en una economía globalizada, que consolide un desarrollo inclusivo, sostenible y moderno, por medio del mejoramiento de la competitividad, la innovación y el desarrollo tecnológico, la gestión para el desarrollo equilibrado de los territorios rurales y de las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y de gestión agroambiental, apoyada en una articulación eficiente y eficaz de la institucionalidad pública y privada.
Plan sectorial de desarrollo agropecuario 2011-2014	2011	MAG	Mejorar los ingresos provenientes de las actividades agropecuarias, por medio de la competitividad, la innovación tecnológica, el desarrollo equilibrado de los territorios rurales y la gestión agroambiental sostenible del Sector.
Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2011-2021	2011	MAG	Avanzar en la protección social de la población y asegurar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada.
Plan sectorial de agricultura familiar 2011-2014	2012	MAG	Incrementar la producción de alimentos diversificados, sanos, inocuos y nutritivos, para mejorar la condición alimentaria-nutricional, ambiental y social; y, elevar los ingresos de las familias con la generación de valor agregado y venta de los productos en mercados accesibles de manera inclusiva.
Plan nacional de desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"	2014	Varios entes	Aumentar el valor agregado agropecuario, impulsando la mejora en la productividad y el desarrollo rural sostenible y apoyar la meta nacional de reducción de la pobreza mediante acciones que mejoren las condiciones de vida en los territorios rurales y propicien la dignificación de la población rural.
Estrategia para la promoción y mejoramiento de la seguridad alimentaria y		Ministerio de Salud	Promover la seguridad alimentaria y nutricional en el nivel local a través del trabajo de los Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN) en los municipios de Costa Rica
nutricional en el nivel local			

ANEXO C - ORDEN DE COMPRA



Consejo Nacional de Producción

CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN
Centro de Negocios Agroalimentarios
ORDEN DE COMPRA DE MERCADERÍA

Cédula Jurídica: 4-000-042146 | Tels: 2257-9355 Fax: 2258-4348 | Apdo: 2205-1000 S.J. CR | Email: direccion@pal.go.cr

4 de Mayo del 2017

Señores:
CENTRO AGRICOLA CANTONAL DE COTO BRUS II (Fila Guinea)

Firmados Señores:

Conforme a los convenios y precios cotizados, les solicitamos proceder a entregar las siguientes ORDENES DE COMPRA DE MERCADERÍA, según condiciones y plazos que se estipulan. Les recordamos que la factura a presentar debe contemplar EXACTAMENTE la unidad de medida y precio unitario indicado, de lo contrario la factura de cobro NO será recibida ni tramitada para efectos de su pago. Por otra parte NO deben entregar productos adicionales ni diferentes a los indicados en esta orden.

En el caso que exista alguna diferencia en esta información y lo cotizado deben primero comunicarlo a DCNA antes de entregar los productos. □

Cantidad a Entregar	Unidad	Código	Descripción del Producto	Precio a Pagar	Subtotal
14.00	UND	4001003	Aguacate Hass, UNDS	825.00	11,550.00
.50	KGR	4002001	Ajo importado, Empaque de kg	1,900.00	950.00
.50	KGR	4003001	Apio verde, Empaque de kg	1,316.00	658.00
4.00	UND	4003028	Apio verde, mata	1,000.00	4,000.00
2.00	KGR	4002002	Ayote sazón, Empaque de kg	350.00	700.00
4.00	UND	4002003	Ayote tierno, UND	350.00	1,400.00
65.00	UND	4001005	Banano criollo, UND	30.00	1,950.00
30.00	UND	4001071	Banano exportación, UND	63.00	1,890.00
16.00	KGR	4002005	Brócoli, Empaque de kg	600.00	9,600.00
5.00	KGR	4002006	Camote, Empaque de kg	600.00	3,000.00
3.00	KGR	4001010	Cas, Empaque de kg	900.00	2,700.00
15.00	KGR	4003003	Cebolla seca amarilla, Empaque de kg	400.00	6,000.00
2.00	KGR	4003004	Cebolla seca morada, Empaque de kg	800.00	1,600.00
6.00	UND	4003006	Cebollino, rollo	300.00	1,800.00
6.00	UND	4002044	Chayote criollo blanco, UND	250.00	1,500.00
14.00	UND	4002048	Chayote sazón criollo, UND	250.00	3,500.00
11.00	UND	4002045	Chayote tierno criollo, UND	250.00	2,750.00
10.00	UND	4003007	Chile dulce especial, UND	200.00	2,000.00
81.00	UND	4004001	Chile dulce primera, UND	192.00	15,552.00
4.00	UND	4004004	Coliflor, UND	600.00	2,400.00
1.00	KGR	4003026	Cubaces secos, Empaque de kg	2,500.00	2,500.00
68.00	UND	4004005	Culantro castilla, Rollo	150.00	10,200.00
47.00	UND	4004006	Culantro coyote, Rollo	60.00	2,820.00
15.00	UND	4002015	Eliote, UND	120.00	1,800.00
8.00	UND	4001106	Fresa, Canasta	500.00	4,000.00
40.00	UND	4001013	Granadilla, UND	200.00	8,000.00
8.00	KGR	4001014	Guanábana, Empaque de kg	1,200.00	9,600.00
13.00	KGR	4001064	Guayaba taiwanesa, Empaque de kg	900.00	11,700.00
11.00	UND	4002017	Lechuga americana, UND	250.00	2,750.00
5.00	UND	4002018	Lechuga criolla, UND	200.00	1,000.00
220.00	UND	4001017	Limón mandarina, UND	120.00	26,400.00
87.00	KGR	4001021	Manga grande, Empaque de kg	216.00	18,792.00
3.00	KGR	4001028	Manzana gala, Empaque de kg	1,250.00	3,750.00
15.00	UND	4001034	Manzana roja, Caja con 150 UNDS	147.00	2,205.00
27.00	KGR	4001039	Maracuyá, Empaque de kg	800.00	21,600.00
13.00	KGR	4001100	Melón cantaloupe, Empaque de kg	600.00	7,800.00
8.00	KGR	4001041	Mora, Empaque de kg	1,500.00	12,000.00
6.00	KGR	4002030	Nampi, Empaque de kg	900.00	5,400.00
3.00	KGR	4002069	Palmito, Empaque de kg	1,500.00	4,500.00

Cantidad a Entregar	Unidad	Código	Descripción del Producto	Precio a Pagar	Subtotal
37.00	KGR	4002065	Papa amarilla, Empaque de kg	696.00	25,752.00
37.00	KGR	4004022	Papa blanca primera, Empaque de kg	652.00	24,124.00
44.00	KGR	4002067	Papaya criolla, Empaque de kg	550.00	24,200.00
22.00	KGR	4002020	Pepino, Empaque de kg	300.00	6,600.00
42.00	UND	4001047	Piña primera, UND	850.00	35,700.00
8.00	UND	4002021	Plátano maduro, UND	130.00	1,040.00
46.00	UND	4002022	Plátano verde, UND	130.00	5,980.00
3.00	KGR	4004010	Repollo morado, Empaque de kg	700.00	2,100.00
31.00	KGR	4004011	Repollo verde, Empaque de kg	400.00	12,400.00
69.00	KGR	4001107	Sandia grande de campo, Empaque de Kg	450.00	31,050.00
5.00	KGR	4001108	Sandia mediana de campo, Empaque de kg	250.00	1,250.00
1.00	KGR	4001051	Tamarindo, Empaque de kg	1,200.00	1,200.00
4.50	KGR	4002066	Tiquisque lila, Empaque de kg	600.00	2,700.00
109.00	KGR	4001096	Tomate mesa primera, Empaque de kg	500.00	54,500.00
6.00	KGR	4001105	Uva globo roja, Empaque de kg	1,585.00	9,510.00
4.00	KGR	4001089	Uva verde, Empaque de kg	3,171.00	12,684.00
6.00	KGR	4002026	Vainica, Empaque de kg	700.00	4,200.00
21.00	KGR	4002027	Yuca parafinada, Empaque de kg	300.00	6,300.00
26.00	KGR	4004015	Zanahoria primera, Empaque de kg	370.00	9,620.00
				Subtotal ¢	503,227.00
				I.V.~ ¢	0.00
				Total ¢	503,227.00

Ordenes de Entrega de Mercadería: 520167 520173 520183 520198 520216 520229 520294 520328 520337 520369 520377

ANEXO D – ORDEM DE ENTREGA



Consejo Nacional de Producción

CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN
 Centro de Negocios Agroalimentarios
 GUÍA DE ENTREGA DE MERCADERÍA

Fecha: 04/05/2017

Cédula Jurídica: 4-000-042146 | Tels: 2257-9355 Fax: 2258-4348 | Apdo: 2205-1000 S.J. CR | Email: direccion@pal.go.cr

Señores:

CENTRO AGRICOLA CANTONAL DE COTO BRUS II (Fila Guinea)**Cédula: 3007322542**

Presente

Estimados Señores

Conforme a los convenios y precios cotizados, les solicitamos proceder a entregar las siguientes ORDENES DE ENTREGA DE MERCADERÍA, según condiciones y plazos que se estipulan en cada orden:

Nº O.E.M.	Ciente	Teléfono	Pedido Asociado
520167	Comité CEN CINAI San Joaquín Coto Brus	0000-0000	388100
520173	Junta Administrativa Colegio Tecnico Profesional Santa Elena de Pittier	2784-8114	388122
520183	3082-00Junta Educacion Escuela Fila San Rafael San Vito	2783-8333	388226
520198	Comité CEN CINAI Bajo los Reyes Coto Brus	0000-0000	388604
520216	Comité CEN CINAI San Vito de Coto Brus	0000-0000	388657
520229	Comité CEN CINAI La Pintada de Coto Brus	0000-0000	388719
520294	3063-00 Junta Educativa Escuela Fila de Trucho (Coto Brus)	2784-8393	388740
520328	3100-00 Junta Educativa Escuela Las Brisas (Coto Brus)	0000-0000	389350
520337	Junta Educativa Escuela El Roble (Coto Brus)	2784-8454	389455
520369	4126-00 Junta Administrativa Colegio Republica de Italia (Coto Brus)	0000-0000	389692
520377	3061-00 Junta Educativa Escuela Fila Guinea (Coto Brus)	2784-8404	389751

Observaciones:

No omitimos manifestarle que para el trámite de sus facturas es requisito indispensable adjuntar el original de cada ORDEN DE ENTREGA DE MERCADERÍA debidamente recibida por el cliente, indicando nombre, cédula, y fecha de recepción de las mercaderías.

Le agradecemos de antemano la colaboración brindada al presente

Atentamente,

RONALD EDUARDO NUÑEZ GODINEZ

VºBº Encargado de Logística