

EL CASO DE LAS COMPRAS PÚBLICAS A PARTIR DE LA INICIATIVA ESCUELAS SOSTENIBLES EN COSTA RICA

*Marianela Zúñiga-Escobar
Cátia Grisa
Gabriela Coelho-de-Souza*

INTRODUCCIÓN

En el marco de la Iniciativa América Latina y Caribe sin Hambre 2025 (IAL-CSH), durante los años 2014 al 2018, la cooperación del Gobierno de Brasil y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) desarrollaron la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica. Esta consistió en una metodología diseñada para el contexto de la región Centroamericana, como parte del proyecto “Fortalecimiento de los Programas de Alimentación Escolar Sostenibles”.

La iniciativa Escuelas Sostenibles se creó con el fin de apoyar la reducción del hambre, contribuir con la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) y promover la educación alimentaria de los estudiantes. 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 podrían contribuir con el Derecho Humano a la Alimentación (DHA) y el Desarrollo Sostenible (DHS) (FAO, 2013a).

Durante la implementación de proyectos piloto de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica, las compras directas de alimentos a la agricultura

familiar para la alimentación escolar, lograron un interés particular por parte de los actores involucrados. Esta situación centró la atención en dos programas existentes y con amplia trayectoria en el país, como es el caso del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA) del Departamento de Programas de Equidad (DPE) del Ministerio de Educación Pública; así como el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) del Consejo Nacional de Producción (CNP). Los principales retos se concentraban en la complejidad que propone la articulación de acciones públicas intersectoriales y las implicaciones que representa la relación entre consumidores y agricultores como instrumento de desarrollo, para la gobernanza de los sistemas alimentarios (SONNINO; MARSDEN; MORAGUES-FAUS, 2016).

La SAN, desde un enfoque sistémico, tiene el potencial de orientar los procesos de gobernanza para el desarrollo, con una perspectiva humana y sostenible. Esto es esencial ante la actual fragmentación de los sistemas alimentarios, los cuales han sido orientados por acciones sectoriales que generan una desconexión entre la producción y el consumo de alimentos. Asimismo, pautado por acciones gubernamentales que, al validar un sistema económico dominante, trata a los alimentos como mercancías.

Este capítulo presenta el análisis de la gobernanza de la seguridad alimentaria y nutricional desde el enfoque sistémico. Para ello, se presentan los principales hallazgos de investigación sobre el proceso de las compras públicas de alimentos de la agricultura familiar para la alimentación escolar en Costa Rica, como parte de la iniciativa Escuelas Sostenibles. Dicha investigación fue realizada en el marco de la Tesis de Doctorado titulada: “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” (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019). Se trata de una investigación cualitativa que parte del involucramiento de diversos actores, los cuales formaron parte de la iniciativa Escuelas Sostenibles, durante el periodo de los años 2014 al 2018¹.

Se realizaron 46 entrevistas semiestructuradas dirigidas a cocineras de los comedores escolares, agricultores familiares, académicos, cooperantes, formuladores de políticas y encargados de la gestión estratégica en instituciones públicas. También, se realizaron tres grupos de discusión participativos, uno con-

1 Agradecimientos: Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)/ Bolsa de estudos do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRHS/Oficina de Assuntos Internacionais (OAICE) de la Universidad de Costa Rica (UCR)/ Organización de Estados Americanos (OEA) – fontes de financiamento.

formado por actores que operan desde el nivel central y dos grupos de discusión en el nivel local. Estos últimos se realizaron en las localidades de Frailes de Desamparados (Región Central) y en Coto Brus (Región Brunca), por tratarse de los dos primeros proyectos piloto de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica. La información fue grabada, transcrita y analizada por medio del software NVIVO.

En la primera parte de este capítulo se presenta una descripción sobre la implementación de la iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica. La segunda parte incluye referenciales teóricos que son necesarios para el abordaje de la gobernanza de iniciativas de SAN. Posteriormente, se presentan los resultados de la iniciativa, a partir de un análisis de cuatro principios que constituyen el enfoque sistémico de la SAN: el principio integral, el integrador, la intersectorialidad y la participación. Para concluir se presentan las consideraciones finales.

LA IMPLEMENTACIÓN DE LA INICIATIVA ESCUELAS SOSTENIBLES EN COSTA RICA

La iniciativa Escuelas Sostenibles se desarrolló mediante una metodología basada en el Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) de Brasil y, para el caso costarricense, incluyó seis componentes durante su implementación. Estos componentes fueron: i) la articulación intersectorial y participación social, ii) la educación alimentaria y nutricional por medio de la huerta escolar pedagógica, iii) la mejora de infraestructura del comedor escolar, iv) adopción de menús adecuados, saludables y de acuerdo con la cultura local y, v) las compras directas de alimentos a la agricultura familiar local.

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 (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Curso Semipresencial de Alimentación Escolar incluyó conceptos principales relacionados con la SAN, el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA) y formas de promover Programas de Alimentación Escolar Sostenible (FAO/MEP/ BRASIL, 2017). Aunque el tema del abastecimiento institucional y de la alimentación escolar cuenta con larga 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 las indicadas por Zúñiga-Escobar (2019):

Prácticamente este primer curso fue a nivel central, luego se involucraron también actores de municipalidades, de niveles regionales y locales. Entonces eso de los cursos fue muy importante, yo siento que eso fue lo que le dio mucha fortaleza y compromiso. Es importante ese tipo de cursos para que las personas se sensibilicen y ver el trabajo que se está realizando, aunque sea a nivel local, porque afecta a nivel central (Actor 2, 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 3, 2017).

En un segundo momento, la iniciativa Escuelas Sostenibles promovió la articulación interinstitucional para ejecutar el proyecto en tres niveles principales. En el nivel político a partir de un Comité Estratégico Nacional de Alimentación Escolar con participación de ministros/as o viceministros/as y presidentes ejecutivos de las instituciones involucradas, establecido para fortalecer la toma de decisiones que permitiría la ejecución multinivel.

Eran 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 (CI-NAI), el Instituto Nacional de Desarrollo Rural (INDER), Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). Además, se estableció el Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar (nivel técnico de articulación) liderado por la FAO y en el que participaron representantes de esas mismas instituciones, además de Japan International Agency Cooperation (JICA).

Las actividades principales de dicho Comité fueron: la coordinación, la articulación interinstitucional y la articulación entre actores; el control y seguimiento de acciones; la asistencia técnica y capacitación; y 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.

Como tercer momento, la implementación de la iniciativa Escuelas Sostenibles buscaba implementar los seis componentes que proponía la metodología; sin embargo, 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. Esto, mediante una estrategia que enfatizara en 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 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 diversas instituciones, mediante un Convenio de Cooperación² 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 preescolar y escolar en Costa Rica, especialmente en aquellas zonas con mayor índice de pobreza. Y en cuanto al plazo de vigencia y prórrogas de dicho convenio, fue establecido para un periodo de dos años, pudiendo prorrogarse hasta por dos periodos iguales, manifestación que tendría que presentarse por escrito, dentro de los 90 días naturales anteriores a su vencimiento (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

En este Convenio se incluyó responsabilidades institucionales sin que implicara compromisos financieros específicos para ninguna de las partes, pero sí, comprometía los recursos con los que cada institución cuenta según sus funciones y competencias. En el Convenio se estableció el nombramiento de representantes de cada institución para formar parte del Comité Técnico Nacional, nombrados por los jefes de cada institución, con el fin de que estos fueran

2 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

informantes en sus instituciones acerca del 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. Para el caso de Frailes de Desamparados, se planearon reuniones con los diferentes actores que podrían tener vinculación. Así, 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. Como se indica en Zúñiga-Escobar (2019) 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, para el grupo de discusión se convocó a 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 Coto Brus las acciones se realizaron por medio del Comité Sectorial Local (COSEL) que ya existía en la localidad. El COSEL es una instancia 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 parte de las organizaciones de productores participó 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, además de representantes de proyectos agropecuarios específicos que la FAO desarrolla en el Cantón (MAG-POI, 2016, p. 18).

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, que fueron los siguientes (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019):

1. 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). Esto, como un caso de excepción a la Ley de Contratación Administrativa y apoyado por el Convenio interinstitucional y de la FAO, al tratarse de uno de los proyectos piloto.
2. 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 CNP, el cual tiene como parte de su lista de proveedores al Centro Agrícola Cantonal de Coto Brus (CACCB).

Ambos proyectos piloto permitieron identificar desafíos de gobernanza, a partir de dos alternativas de compras públicas de alimentos producidos por familias agricultoras para la alimentación escolar. Sin embargo, al tratarse de experiencias que se espera contribuyan con la SAN de la población, se hace necesario contemplar un abordaje sistémico, como se explica en el siguiente apartado.

LA GOBERNANZA EN INICIATIVAS DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

Recientemente el término de gobernanza se ha utilizado como respuesta a las principales limitaciones de los modelos institucionales, que hasta entonces habían sido dirigidos a temas 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 el caso de la gobernanza de la SAN, esta ha sido asociada “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).

Según Guzmán (2013), el concepto de gobernabilidad algunas veces puede contraponerse, superponerse, ser semejante y se utiliza indistintamente al término de gobernanza; no obstante, 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).

Tanto la perspectiva de Guzmán, como los postulados sobre gobernanza de la SAN indicados por la FAO, se refieren a la forma en que interactúan los actores o grupos de población en relación con el tema de las políticas públicas. En este caso, la idea de participación social, como parte constitutiva de la gobernanza, se localiza de forma central en su análisis por tener que ver con las relaciones entre el gobierno y la sociedad (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Para contextualizar el análisis de la gobernanza que se espera de una iniciativa de SAN, es necesario contemplar que se refiere a un abordaje sistémico. A pesar de que no existe una metodología específica para el análisis acciones de SAN desde el enfoque sistémico, se sabe que su naturaleza es compleja. Esto sucede porque la noción de SAN es una construcción no acabada; además, por el hecho de estar relacionada con referenciales como el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada (DHAA), la Soberanía Alimentaria y la promoción del Desarrollo (BURLANDY; MAGALHÃES; MALUF, 2006).

En el caso de este estudio, se trata de atender problemáticas alimentario-nutricionales, desde una visión que contempla la complejidad de los hechos como se presentan en la realidad y estableciendo conexiones entre la producción y el consumo de alimentos. Para eso, existen varios principios que se constituyen como una base para comprender lo que implica la gobernanza de estrategias en SAN, a fin de abordar y acercarse a la realidad de forma sistémica.

Un primer principio es la intersectorialidad, la cual se refiere a la relación entre diversos sectores gubernamentales (CUNILL-GRAU, 2014, p. 6-7). En este caso el significado de sector remite a las especialidades del conocimiento que se expresan en el aparato gubernamental a través de la organización funcional por sectores como educación, salud, agricultura, etc. De acuerdo con Burlandy *et al.* (2015), 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.

El segundo principio es la participación, pues ya ha sido demostrado que las acciones de SAN que aseguran la participación de las personas que se encuentran involucrados en determinada problemática, tienen mayores posibilidades de encontrar soluciones (OPS/INCAP, 2002). Además, esa participación se considera de forma multinivel, ya que las situaciones afectan al individuo, la familia, la comunidad, al país, la región o el nivel global (MORÓN; SCHEJTMAN, 1997).

El tercer principio se refiere al carácter integrador que define la necesidad de interrelacionar los pilares de la SAN: disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica de los alimentos, en las estrategias o acciones (INCAP, 2016; COSTA RICA/MS, 2010).

Como cuarto principio, se espera que las acciones de SAN sean integrales. Esto es, que aborden las temáticas de forma multidimensional, considerando aspectos sociales, ambientales, nutricionales, económicos, políticos, culturales y éticos (RODRÍGUEZ *et al.*, 2018), que requieren de la intersectorialidad y multidisciplinariedad para su ejecución (VALENTE, 2002; MALUF, 2007).

A continuación, se presentan los resultados a partir del análisis de cada uno de los principios de la SAN mencionados.

EL PRINCIPIO DE INTERSECTORIALIDAD

La conformación del Comité Estratégico Nacional y del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar creados para el desarrollo estratégico de la iniciativa, a partir de la representación de diversos actores de las instituciones públicas, permitió avances importantes hacia la intersectorialidad. Sin embargo, de acuerdo con las manifestaciones de los actores entrevistados, muchas de las acciones correspondían a experiencias de articulación promovidas desde un sector, o en algunos casos, de forma multisectorial. Según Leão y Maluf (2012), esto sucede cuando algunos de los sectores participantes identifican actividades o directrices que son prioritarios en su ámbito de actuación, con la finalidad de alcanzar un objetivo más amplio. Sin embargo, no se logró trabajar desde la intersectorialidad, porque los diversos sectores no llegaron a construir de forma conjunta un proyecto integrado que trascienda las acciones sectoriales, ni tampoco lograron tener impacto en las diversas dimensiones (LEÃO; MALUF, 2012).

Aunque existió una mayor aproximación (que las que existían anteriormente) entre actores de diferentes sectores, incluso algunos de ellos que nunca habían trabajado de forma conjunta como el MAG y el MEP, en la mayoría de los

casos, estos continuaron trabajando en sus propias actividades o directrices. Aún así, a pesar de haber ocurrido en un ambiente tradicionalmente sectorial, se generaron experiencias de articulación que pueden ser consideradas como avances hacia la intersectorialidad (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Por su parte, los actores del MEP y del CNP que formaban parte del Comité Técnico Nacional y del Comité Estratégico Nacional, integraron una subcomisión de trabajo para articular acciones estratégicas y técnico-operativas. Esto permitió que se identificaran algunos caminos para promover y permitir la inclusión de alimentos de la agricultura familiar en la alimentación escolar. Dentro de los resultados, se logró la coordinación entre el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) y del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (PANEA). En este caso, el MEP instituyó una directriz nacional para que las Juntas escolares compraran los alimentos de forma directa al PAI, en atención al Art. 9 de la Ley N° 8700.

La articulación sectorial entre el MEP y el CNP también se favoreció por la necesidad de compartir información. Repetto (2005) indica que algunas de las alternativas que estimulan la coordinación asociada a la sinergia entre sectores, tienen que ver con el flujo de información, los instrumentos o mecanismos de gestión administrativa, y el financiamiento o la autoridad para tomar decisiones fundamentales. En el caso de este estudio, el CNP tenía la capacidad de contar con información sobre las compras públicas que realizaban las Juntas, así como conocer el destino de la inversión de los recursos públicos (Asignados por el MEP y por el FODESAF (Ley n° 5662)) destinado para la compra de alimentos en los comedores estudiantiles. En el caso del MEP, se beneficiaba de tal información proporcionada por el CNP para tener cierto control de la utilización de los recursos, siendo los procesos de monitoreo y control, una de las mayores carencias del PANEA.

La articulación entre el PAI y el PANEA dejó en evidencia desafíos que aún son necesarios para lograr una efectiva gestión pública integral. Como consecuencia, posterior a la articulación institucional entre el CNP y el MEP, surgieron varios conflictos operativos que pusieron en desventaja las competencias del CNP para atender la demanda. Estos problemas, principalmente vinculados al abastecimiento, fueron relacionados con la gestión únicamente del CNP; sin embargo, aunque el proceso demandaba más allá de una sola institución, no hubo una adecuada intersectorialidad para lograrlo.

Otro proceso de articulación institucional que representó un avance hacia la intersectorialidad es el caso del control y seguimiento del Programa de Huertas Escolares 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 para la capacitación o asistencia técnica en el tema de producción de alimentos en las escuelas (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

De acuerdo con lo estipulado por Repetto (2005), la coordinación entre el MEP-CNP y MEP-MAG, se estableció a partir de sinergias i) cognitivas, las cuales se establecen durante el intercambio de conocimiento; ii) de procesos y actividades para implementar acciones estratégicas; iii) de recursos en cuanto al financiamiento destinado y, iv) de autoridad que tiene que ver con las decisiones políticas que los actores generaron para poder articular las acciones (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Por su parte, las acciones conjuntas que se establecieron por medio de actores gubernamentales representantes de sectores diferentes, principalmente en el proceso de abastecimiento, se consideran un nivel de coordinación positiva y un avance hacia la integración de políticas. Según Peters (2002), la coordinación positiva ocurre cuando hay un reconocimiento de los actores y de la disposición para cooperar. No obstante, el principio de intersectorialidad debe avanzar hacia una estrategia de gobierno desde el enfoque sistémico.

Como se indica en Zúñiga-Escobar (2019), 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.

EL PRINCIPIO DE PARTICIPACIÓN

La participación hace referencia al involucramiento de actores de la sociedad civil. De acuerdo con Castro y Quesada (2016, p.16), la participación ciudadana es sin duda es 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.

En Costa Rica, a pesar de la existencia de normativas y elementos que podrían favorecer una gobernanza caracterizada por la participación, estos no son utilizados como se debería y su implementación es escasa. Por ejemplo, en el caso de la Ley 8801, esta promueve la descentralización y mayor autonomía municipal, en donde la participación local es clave. A su vez, en la Constitución Política, el Artículo 9 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 Judicial”.

En la iniciativa Escuelas Sostenibles la participación de los agricultores y de las cocineras de los comedores escolares, estuvo afectada por la falta de promoción de espacios de incidencia en el nivel local; en este caso, más que la existencia o no de un espacio de articulación, es la falta de oportunidades que éstos ofrecen para la deliberar.

De acuerdo con Leño 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 tiene que ver con la democracia, al colocar la dignidad del ser humano en el centro de las discusiones sobre políticas públicas y en las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil. Por tanto, cuando se considera el principio de participación en la gobernanza de la SAN, se incorpora la perspectiva de los derechos humanos. Así, si la SAN se relaciona con la promoción del desarrollo (BURLANDY *et al.*, 2006), esta debe preocuparse de si la concepción de seres humanos que está implícito en la idea de desarrollo sostenible es lo suficientemente amplia (SEN, 2010). De acuerdo con Sen: “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, 2010, p. 65).

En el caso de la iniciativa aquí analizada es necesario repensar y revalorar los espacios de debate para la toma de decisiones con la participación de la sociedad civil. Las acciones que se llevaron a cabo para optimizar la parti-

cipación de las personas intentaron responder a demandas sociales y algunas veces fueron consideradas como asistencialismos. Sobre el tema, Fernández *et al.* (2014) indican que en el país las políticas relacionadas al sector agroalimentario y la 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. Por el contrario, la adopción del modelo de desarrollo que apuesta a la apertura económica y comercial en el país deja marginadas las acciones vinculadas con el derecho humano a la alimentación, o estas son planteadas como acciones contenciosas para responder a demandas sociales y asistencialismo.

La participación de actores de la academia estuvo representada por cuatro personas, quienes actuaron de forma más independiente y ausente en los espacios de articulación. Según IPES-Food (2018), este involucramiento es importante para reformar los sistemas alimentarios, al ir más allá de la transmisión del conocimiento de los científicos a los formuladores de políticas. En este caso, más bien tiene que ver con un flujo de conocimiento multidireccional entre los mundos de la ciencia, la política y la práctica, donde cada parte de este vínculo se encuentre informado por los otros dos.

Además, los actores académicos pueden rescatar la noción de conjunto, participación y relacionamiento con la realidad. Su participación en los espacios de articulación 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 (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

En el caso de los actores de la cooperación técnica, estos tuvieron un protagonismo particular en la iniciativa, tanto por el hecho de que la FAO liderara la implementación de Escuelas Sostenibles, como por el involucramiento de otros actores consultores de la FAO que participaban de otros proyectos que tenían vinculación.

El hecho de que un representante de la FAO asumiera la coordinación del Comité Técnico Nacional de Alimentación Escolar, representó un vínculo importante de articulación; sin embargo, 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 Sostenibles (a finales del año 2017), la coordinación de este espacio de articulación no lo asumió ninguno de los otros actores gubernamentales que participaron en representación de las

instituciones. Esta situación afectó la sostenibilidad y consolidación del Comité Técnico Nacional como espacio formal de articulación nacional. Por el contrario, después de terminado el periodo de la cooperación, el comité dejó de funcionar.

EL PRINCIPIO INTEGRADOR

La perspectiva sistémica permite analizar el abastecimiento de los alimentos, comprendiendo que este se incluye en un conjunto de procesos que van más allá del acto de comercialización agrícola tratada en los textos tradicionales (BELIK; ALMEIDA, 2018). Esto ocurre al aplicar el principio integrador para entender que cualquiera de los procesos que forman parte de la cadena agroalimentaria, requiere de un abordaje que implica analizarlo desde la disponibilidad, el acceso, el consumo y la utilización biológica de los alimentos. De esta forma, dicha acción se logra ver como parte del sistema alimentario e interrelacionada con los otros procesos incluidos en la cadena agroalimentaria. Así, el abastecimiento, como cualquier otra práctica, determina y está determinada por un conjunto de otras prácticas que se relacionan con los alimentos.

Al preguntarles a los 46 actores entrevistados ¿Cuál es el objetivo de la iniciativa Escuelas Sostenibles en la que usted participa?, se obtuvo respuestas de 25 personas (54,3%) que hicieron alusión a aspectos sobre producción, comercialización y abastecimiento de los alimentos. Entre sus respuestas fueron sobresalientes los 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.

En el caso de aspectos relacionados con el consumo y utilización biológica de los alimentos, solamente cuatro personas (8,7%) los mencionaron al indicar acerca de 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. Tres (6,5%) de las personas entrevistadas, relacionaron el proceso con objetivos más amplios que incluían la concepción del desarrollo

local y territorial, y dos personas (4,3%) indicaron el tema de fortalecimiento de políticas públicas de alimentación escolar, de SAN y de agricultura familiar.

El tema de consumo de los alimentos no fue destacado entre los actores involucrados, a pesar de que la estrategia contemplaba el tema de la alimentación escolar. De acuerdo con uno de los actores participante del Comité Técnico Nacional (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019):

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 (Actor 4, 2017).

Portilho y Barbosa (2016) indican que en los estudios que acostumbran enfocarse en temas relativos a la producción rural y los conflictos relacionados a esta, el consumo de los productos agrícolas recibe poca atención. Para estas autoras, en esos estudios, las prácticas de consumo y el propio consumidor suelen tratarse como el eslabón final del proceso productivo y, esta situación desconecta la relación del consumo con el resto de los procesos.

Durante la implementación de la estrategia existieron esfuerzos por re-posicionar la agricultura familiar, pero estos no estaban lo suficientemente relacionados con la nutrición, es decir, desde una concepción más sistémica. Por el contrario, el problema de la obesidad infantil fue un tema escasamente abordado, 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 Sostenibles y otros de tipo formal), las acciones realizadas no llegaron a atender directamente el problema.

Para el caso del escenario escolar, Kunkel y Teo (2016) indican que este, al ser un ambiente favorable a la alimentación saludable, envuelve diversos factores además del desarrollo de acciones de educación alimentaria y nutricional. Entre los factores se puede mencionar 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. Un aspecto fundamental es 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).

EL PRINCIPIO INTEGRAL

El principio integral permite percibir la multidimensionalidad de la SAN que es necesaria para abordar iniciativas con tal enfoque. En el caso de esta investigación fueron analizadas las acciones realizadas por los actores, tomando como base si se trataba de acciones que aportan a las dimensiones nutricional, ambiental, ética, sociocultural, económica o política, propuestas por Rodríguez *et al.* (2019).

De acuerdo con IPES-Food (2018, p.8), para analizar sistemas alimentarios sostenibles es necesario dar atención en los sistemas alimentarios en su conjunto. En el caso de los resultados de este estudio, hubo ausencia de acciones relacionadas con la dimensión ambiental. Aunque esta es considerada una dimensión imprescindible porque permite proveer de los recursos esenciales para la vida, entre ellos los alimentos, estuvo escasamente representada en las acciones que los actores contemplaron en la iniciativa. En este caso, no hubo actores que estuvieran directamente relacionados con acciones ambientales y, tampoco hubo vinculación de instituciones del sector ambiental. Durante el grupo de discusión realizado en el nivel nacional con los miembros del Comité Técnico Nacional, los actores comentaron (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019):

Yo lo veo también como un discurso que hay que ligar a la SAN como a la sostenibilidad ambiental, pero yo todavía no sé cómo, tal vez una posibilidad puede ser pensado en calificaciones de bandera azul en las escuelas (Actor 5, 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 6, 2017).

De acuerdo con los resultados de los grupos de discusión, los actores identificaron que las dimensiones que más tuvieron destaquen durante la implementación de la iniciativa fueron la política, económica y también la social.

Por otro lado, en menor medida se contemplaron aspectos relacionados con la dimensión ética, nutricional y ambiental (en ese orden). Por ejemplo, en el caso del acceso a los alimentos, aunque los aspectos políticos y económicos fueron importantes, estas estuvieron vinculadas a aspectos éticos y sociales. Como se indica en Zúñiga-Escobar (2019), esto concierne a los procesos de comercialización que no corresponden a simples procesos de mercado, sino que existió presencia de otros valores manifestados en el compromiso de los agricultores para con los consumidores de los centros educativos. Por su parte, las prácticas de abastecimiento institucional, se orientaron a la inclusión de la agricultura familiar, lo que promovió una perspectiva más social del PAI que estaba escasamente contemplada y que se puede y debe fortalecer.

La dimensión social se evidenció en el proceso de recibo de alimentos en los centros educativos, al establecerse relaciones sociales y de reciprocidad entre las cocineras de los comedores, los miembros de las juntas escolares y de los directores y maestros con los agricultores de los Centros Agrícolas Cantonales. Esta dimensión también tuvo relación con la dimensión nutricional, pues la conexión entre quien produce y quien prepara y consume el alimento. Esto, favoreció la entrega oportuna de alimentos frescos producidos por las familias agricultoras vecinas a los centros educativos, lo que significa una mejor calidad nutricional en comparación con aquellos alimentos que se comercializan a partir de largas cadenas de comercialización (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

Pettinger (2018), Rainer y Lang (2012) hacen referencia a la importancia de concebir los aspectos nutricionales de los alimentos, desde una concepción más ética, social y ecológica para resolver problemas relacionados con la sostenibilidad. Un ejemplo de esta integración fue necesario durante el establecimiento de criterios de valoración para las compras públicas de alimentos que fueran 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 (ZÚÑIGA-ESCOBAR, 2019).

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 acep-

tables, accesibles, económicamente justas y asequibles, nutricionalmente adecuadas, seguras y saludables; al mismo tiempo en que optimizan los recursos naturales y humanos (BURLINGAME; DERNINI, 2010). Así, para efectos de una iniciativa como la analizada en esta investigación, las contribuciones del término sobre “dietas sostenibles”, además de reposicionar los pilares de consumo y utilización biológica (escasamente contemplados desde el principio integrador), orientan las discusiones hacia abordajes multidimensionales (principio integral).

CONSIDERACIONES FINALES

La iniciativa Escuelas Sostenibles en Costa Rica favoreció el debate relacionado con las compras públicas de alimentos a la agricultura familiar para la alimentación escolar en el país. Además, evidenció los desafíos de gobernanza existentes para implementar iniciativas de seguridad alimentaria y nutricional que sean efectivas, sobre todo por la falta de su abordaje desde el enfoque sistémico.

El análisis de los principios de intersectorialidad, participación, el principio integral e integrador, son una base necesaria para analizar una iniciativa de SAN desde el enfoque sistémico. A su vez, el análisis desde estos principios proporciona una perspectiva de trabajo para la planificación de futuras acciones que buscan mejorar la situación de la SAN.

REFERENCIAS

BACCARIN, J. G.; TEO, C. R. P. A. (org.). **Abastecimento Alimentar, Redes Alternativas e Mercados Institucionais**. Chapecó: UFFS, 2018.

BELIK, W; ALMEIDA, A. R. Equipamentos públicos de abastecimento Alimentar no brasil: trajetória e desafios. *In: PÉREZ-CASSARINO, J. et al. 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: mayo 2020.

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).

COSTA RICA. Ministerio de Agricultura y Ganadería. **Plan Operativo Institucional.** San José, 2016b.

COSTA RICA. Ministerio de Salud. **Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN) 2008-09.** San José, 2010.

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.

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*, año 14, n. 27, 2014.

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). **Good Food Security Governance:** the Crucial Premise to the Twin-Track Approach. Workshop Report. Roma, 2011. Disponible en: http://www.fao.org/fileadmin/templates/righttofood/documents/project_f/fs-governance/workshop_report.pdf. Acceso en: mayo 2020.

FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION (FAO); MEP; BRASIL. **Escuelas Sostenibles de Costa Rica:** por una alimentación saludable y sustentable. 2017.

GUZMAN, J. Gobernanza y Convivencia: Preguntas en Clave Democrática. *In:* SILVA, P; ROJAS, F. (org.). **Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina:** Las Dimensiones regionales nacionales y locales. San José: FLACSO, 2013.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. Página Oficial. San José, 2016. Disponible en: <http://www.inec.go.cr/>. Acceso en: mayo 2020.

IPES-Food. **Breaking away from industrial food and farming systems:** Seven case studies of agroecological transition. Rome, 2018.

KUNKEL, N. S.; TEO, C. R. P. A. O ambiente alimentar escolar: desafios e possibilidades. *In:* TEO, C. R. P. A.; TRICHES, R. M. **Alimentação escolar:** construindo interfaces entre saúde, educação e desenvolvimento. Chapecó: Argos, 2016. p. 223-244

LEÃO, M.; MALUF, R. **A construção social de um sistema público de Segurança Alimentar e Nutricional:** a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

MALUF, R. S. J. **Segurança Alimentar e Nutricional.** Rio de Janeiro, Petrópolis: Vozes, 2007.

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.

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>. em

PAULA, N. M. **Evolução do sistema agroalimentar mundial: contradições e desafios**. Curitiba: CRV, 2017

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.

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. (org.). Construção de mercados e agricultura familiar*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016.

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.

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. (ed.). La gerencia social ante nuevos retos del desarrollo social en América Latina*. Guatemala: Inter-American Development bank. Interamerican Institute for Social Development, 2005.

RODRÍGUEZ, S.; FERNANDEZ, X.; COELHO-DE-SOUZA, G. Evolução da multidimensionalidade da segurança alimentar e nutricional nos países latino-americanos Costa Rica e Brasil: Uma proposta de um sistema de indicadores. **Revista Desenvolvimento Rural Interdisciplinar**. Porto Alegre, v.1, n.2, dezembro/2018-abril/ 2019. ISSN 2595-9387

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade**. Tradução: Laura Teixeira Mota. Revisão técnica: Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia de Letras, 2010.

SONNINO, R.; MARSDEN, T.; MORAGUES-FAUS, A. (2016), Relationalities and convergences in food security narratives: towards a place-based approach. **Trans Inst Br Geogr**, 41: 477-489. doi:10.1111/tran.12137

VALENTE, F. L. S. **Direito Humano à alimentação: desafios e conquistas**. São Paulo: Cortez, 2002.

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.

ZÚÑIGA-ESCOBAR, M. **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**, Costa Rica, 2019. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Rural) – Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2019.