

Seguridad Alimentaria y Nutricional

- 3 Presentación. Equipo de estudios de opinión
-
- 4 Percepciones, prácticas y cambios alrededor de la alimentación y la nutrición entre los costarricenses. Luis Fernando Fernández, Rafael Evelio Granados, Irma Sandoval Carvajal, Ana Sofía Solano Acuña
-
- 17 Origen y evolución de las concepciones de Seguridad Alimentaria y propuestas de una agenda para la construcción de las políticas públicas de seguridad-soberanía-alimentaria. Rafael Evelio Granados Carvajal
-
- 24 La gerencia de las políticas en seguridad alimentaria y nutricional. Luis F. Fernández, Shirley Rodríguez y Xinia Fernández



El objetivo del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO-UNA) es promover y generar propuestas de transformación de las sociedades, mediante la investigación científica en el contexto social, económico y político, en procura del bienestar y mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones.

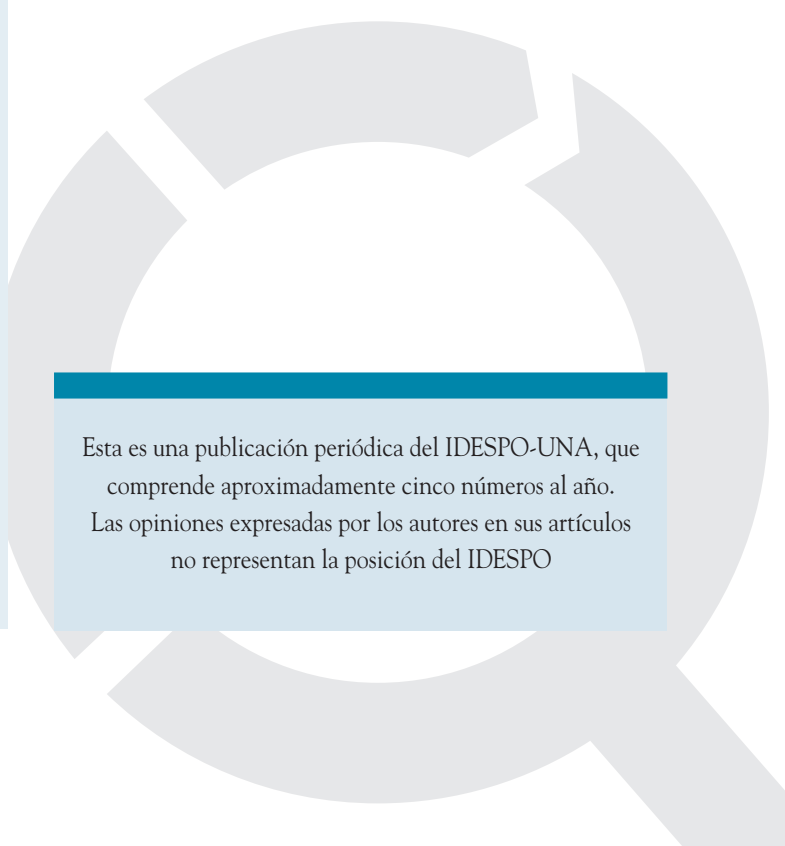
En la búsqueda de condiciones de igualdad, justicia y equidad, la misión del IDESPO-UNA es la de contribuir con el desarrollo de la sociedad, produciendo y diseminando información estratégica de su población, mediante acciones académicas integradas, tanto en el contexto nacional como internacional.

De esta manera se busca cumplir con el objetivo específico de ofrecer a las instituciones públicas y privadas información estratégica sobre las variables demográficas, socioeconómicas y culturales que caracterizan el desarrollo de la sociedad costarricense.

El Programa de Estudios de Opinión constituye uno de los procesos académicos más sistematizados y antiguos que tiene el IDESPO-UNA. Dentro de este programa se realizan las encuestas de Opinión de las series Pulso Nacional y Pespectivas Ciudadanas.

Una investigación sobre la opinión de la ciudadanía respecto del tema que sea, debe comprender, al menos, dos caras, a saber: por un lado, se trata de recuperar las percepciones y consideraciones de la ciudadanía como punto de partida para generar una opinión pública y, por otro lado, devolver a esa ciudadanía una información ciudadana que le sea oportuna, productiva y efectiva. Ambas caras constituyen lo que podemos denominar una opinión pública informada.

Una opinión ciudadana oportuna es aquella que es accesible cuando se requiere y está disponible en códigos descifrables por cualquier ciudadano o ciudadana. Es productiva cuando es susceptible de generar y movilizar procesos de toma de decisión, con criterios y orientaciones claras; y es efectiva cuando es verificable por cualquier persona y susceptible de producir y potenciar su incidencia política.



Esta es una publicación periódica del IDESPO-UNA, que comprende aproximadamente cinco números al año. Las opiniones expresadas por los autores en sus artículos no representan la posición del IDESPO

PRESENTACIÓN

El presente documento resulta del esfuerzo conjunto del Programa Regional de Maestría en Desarrollo Rural (MDR), del Instituto de Estudios Sociales en Población (IDESPO) de la Universidad Nacional de Costa Rica y la Maestría de Seguridad Alimentaria de la Universidad de Costa Rica y la Universidad Nacional para levantar una encuesta telefónica a nivel nacional acerca de las percepciones de la población costarricense sobre algunos temas relacionados con la seguridad alimentaria.

Se parte del principio de que la alimentación humana es un derecho, que precede a cualquier otra situación, de naturaleza política o económica, pues es parte competente del derecho a la vida. El derecho a la alimentación, como derecho humano básico, es reconocido en el Pacto Internacional de los Derechos Humanos, Económicos, Sociales y Culturales (DESC) y en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, promulgada en 1948 y firmada por los Jefes de Estado, en ocasión del fin del Holocausto, en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

El derecho a la alimentación está estrechamente vinculado a la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional. La cumbre Mundial de la Alimentación, en 1996, promovida por la FAO, establece el Derecho a la Alimentación Adecuada como un eje director para las políticas públicas y acciones de combate al hambre, la desnutrición y de promoción de buenos hábitos alimenticios.

Vale resaltar que la incorporación de la noción de alimentación como derecho en el concepto de seguridad alimentaria y nutricional trae cambios conceptuales y prácticas fundamentales al resaltar el carácter universal de las políticas de combate al hambre y de promoción de la seguridad alimentaria.

Así mismo, se puede decir que la seguridad alimentaria y nutricional involucra por lo menos cuatro dimensiones. La primera, que es más visible, es la dimensión de la cantidad. Es necesario un consumo mínimo de calorías, proteínas y vitaminas para una vida activa y saludable. La segunda, no menos visible, es la dimensión

de la calidad. La población debe tener acceso a alimentos nutritivos, seguros y de buena calidad. La tercera dimensión es la de la regularidad: comer por lo menos tres veces al día, todos los días de la semana. Y la cuarta, no menos importante, es la dimensión de la dignidad. Una persona que se alimenta de restos de restaurantes o de vertederos no tiene seguridad alimentaria, aunque pueda no encuadrarse en la categoría de desnutrido por el criterio biológico. Por lo tanto, a pesar de que la causa principal de la falta de acceso a los alimentos es la baja renta, la inseguridad alimentaria posee diversas dimensiones, yendo más allá de la pobreza.

Las dimensiones de la calidad y de la dignidad son igualmente importantes y engloban: a los que comen inadecuadamente porque no ingieren los nutrientes necesarios para una vida saludable, aunque puedan ingerir la cantidad necesaria de calorías y proteínas (muchos, especialmente los niños, pueden tener enfermedades asociadas que impiden la absorción de los nutrientes); y también los que comen excesivamente y necesitan una reeducación alimentaria; y aquellos que, aunque no estén afectados biológicamente, no tienen seguridad de que conseguirán alimentarse todos los días de la semana. El concepto de inseguridad alimentaria abarca todas estas condiciones y permite vislumbrar políticas preventivas para evitar que las familias lleguen al estado de desnutrición (crónica, aguda, etc.).

En Costa Rica tal como se ofrece en la reflexión de Dr. Luis Fernando Fernández, Dr. Rafael Evelio Granados Carvajal, M.Sc. Irma Sandoval Carvajal y Lic. Ana Sofía Solano Acuña, los patrones de alimentación han variado en los últimos años tanto por presiones económicas o de accesibilidad, como por transformaciones culturales. De igual manera los autores ofrecen una reflexión acerca de la producción autóctona como mecanismo de seguridad alimentaria.

En un segundo frente de análisis, Dr. Luis F. Fernández, M.Sc. Shirley Rodríguez, Dra. Xinia Fernández, así como Dr. Rafael Evelio Granados Carvajal ofrecen a través de dos análisis una panorámica de las políticas públicas alrededor de la seguridad alimentaria.

PERCEPCIONES, PRÁCTICAS Y CAMBIOS ALREDEDOR DE LA ALIMENTACIÓN Y LA NUTRICIÓN ENTRE LOS COSTARRICENSES

AUTORES

Dr. Luis Fernando
Fernández

Dr. Rafael Evelio
Granados Carvajal

M.Sc. Irma Sandoval
Carvajal

Licda. Ana Sofía
Acuña

“La vida ha terminado. Ahora empieza la supervivencia”.
Carta del Jefe Seattle al presidente de los Estados Unidos. 1855.

I. Introducción

Se ofrece un panorama general acerca de la seguridad alimentaria, entendida como una temática que vincula diferentes ámbitos de acción a escala regional, nacional e internacional. El análisis integra reflexiones político-sociales que se respaldan en gran medida por recursos estadísticos; el mismo se compone de: 1) *la economía y su relación con la seguridad alimentaria centroamericana*, 2) *la política agrícola-productiva y el derecho a la alimentación*, 3) *pobreza y estructura sociocultural como factores de inseguridad alimentaria*, 4) *algunas conclusiones*.

La encuesta nacional se aplicó durante el 2009 a una muestra de 800 personas de 18 años y más, y tuvo como objetivo general conocer y analizar las percepciones y estrategias en materia alimentaria que la población costarricense posee en la actualidad tomando en cuenta las dinámicas climáticas, económicas, productivas, etc., que han podido afectar los patrones de alimentación.

El tema seguridad alimentaria y nutricional se relaciona con la producción, el acceso de la población a los alimentos, el consumo y el aprovechamiento. La crisis alimentaria del 2008 adicionó la relación con otras crisis como la económica y la energética y develó la vulnerabilidad de los países dependientes de las importaciones. Se inició así un proceso de considerar qué está ocurriendo a nivel interno con las políticas públicas de seguridad alimentaria y nutricional, la necesidad de entenderla como un sistema, donde las relaciones socioeconómicas y técnico-productivas inciden de un modo directo en los procesos de producción primaria, transformación agroindustrial, acopio, distribución, comercialización y consumo de los productos alimentarios. Por lo tanto, el **sistema alimentario** va más allá de lo agrícola y/o industrial, y se entremezcla con la particularidad histórico-social del escenario desde donde se mire.

Por su parte el **problema alimentario** se entenderá como:

“Con frecuencia, hasta un pasado reciente, se tendía a identificar la política alimentaria con la política agrícola y, en buena medida, a reducir por esta vía el problema alimentario a un problema de oferta interna de productos agropecuarios. El propio concepto de seguridad alimentaria estuvo restringido, en sus primeras formulaciones, a los problemas de disponibilidad agregada, sobre todo de granos básicos.

Este tipo de identificación tendía a limitar seriamente los alcances de la política alimentaria: en primer lugar, porque una parte sustancial, con frecuencia mayoritaria y sin duda creciente, del valor agregado de los bienes que componen el patrón alimentario de la población está constituido por aportes de sectores distintos al agropecuario; en segundo lugar, porque como consecuencia de las articulaciones de la agricultura hacia atrás, como demandante de insumos y medios de producción o, hacia adelante, como proveedora de insumos a la agroindustria de transformación, el comportamiento del propio sector agrícola aparece, con frecuencia, condicionado por las determinaciones emanadas de los sectores a los que se encuentra articulado; en tercer lugar, porque, si admitimos que el objetivo último de la política alimentaria es asegurar la satisfacción universal de las necesidades alimentarias básicas de la población, los problemas de demanda insatisfecha pasan a tener más importancia que los problemas de una disponibilidad agregada satisfactoria¹.

El aumento en los precios de los alimentos produce un incremento en el número de personas con hambre e incide en el progreso alcanzado por los países y puede llegar a amenazar su estabilidad política. Por lo tanto, existen preocupaciones respecto a las causas de la crisis, a quienes impacta, qué efectos se han producido y cuáles son algunas acciones necesarias de implementar.

Aspectos metodológicos de la encuesta

La población de estudio estuvo conformada por personas de 18 años y más residentes en viviendas particulares con teléfono dentro del territorio nacional.

El marco muestral para esta encuesta fueron las viviendas con teléfono. De este se seleccionó una muestra aleatoria de teléfonos en forma sistemática y posteriormente una muestra de 800 personas seleccionadas de acuerdo con la distribución por sexo y edad de la población del país.

Este tamaño de muestra tiene un error máximo de muestreo del 2.9%, a un nivel de confianza de 90%. En el cuadro A se presenta la distribución de la muestra por sexo y edad.

La recolección de la información se realizó en el mes de agosto del 2009.

1 Alexander Schejtman. (2005). Elementos para una estrategia integral de seguridad alimentaria en Centro América. Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica. Pág 1.

Cuadro A

Distribución relativa de personas entrevistadas según sus características sociodemográficas. Agosto 2009

Características	
SEXO	100
Hombre	47.5
Mujer	52.5
EDAD	100
18-24 años	19.2
25-34 años	19.0
35-44 años	21.0
45-54 años	18.8
55 años y más	22.0
ESTADO CIVIL	100.0
Soltero/a	31.9
Casado/a	47.8
Unión libre	6.3
Divorciado(a)/separado(a)	10.3
Viudo/a	3.7
NIVEL EDUCATIVO	100.0
Primaria o menos	28.1
Secundaria	38.0
Universitaria	33.9

II. La economía y la seguridad alimentaria centroamericana

La región centroamericana se caracteriza actualmente por políticas económicas que privilegian sectores y actores no tradicionales, y por abandonar importantes sectores como el agrícola que han sustentado las economías en el pasado. La falta de tradición del encadenamiento productivo ha hecho que el sector exportador y sectores productivos se vean desarticulados, resultando un sistema alimentario y económico a medias.

En la región, la apertura comercial ha sido el denominador común en los últimos tiempos. Las exportaciones y las importaciones han aumentado en forma muy significativa, de modo que la apertura externa se ha incrementado notablemente. Como consecuencia el déficit de los países centroamericanos ha ido en aumento concretándose en la escasez de recursos públicos y en el encarecimiento de la calidad de vida de los ciudadanos como consecuencia de la crisis de precios de los alimentos.

La crisis de precios se asocia a diversos factores que inciden en la oferta y la demanda. Se combinan aspectos estructurales y coyunturales. El aumento del ingreso en diversos países presiona la demanda, el cambio climático, el aumento de los precios de los insumos, la crisis energética, la producción de biocombustibles, el descenso en

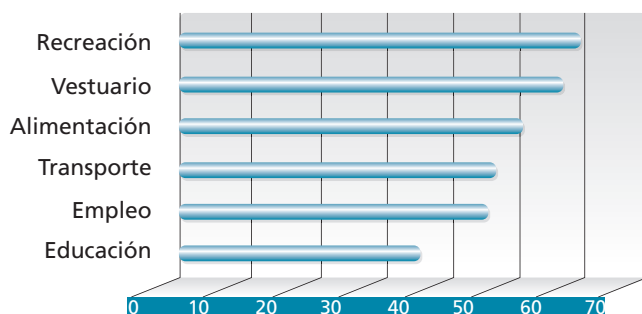
la inversión pública agrícola, son puntualizados como causas de la situación actual en seguridad alimentaria y nutricional.

La encuesta muestra cómo reacciona la población ante la crisis y explica los niveles de vulnerabilidad que se asocia a factores externos asociado a costos de adquirir determinados bienes, la expectativa sobre el comportamiento de los precios a nivel internacional, la reacción de las familias como compradoras de alimentos y la relación con la disponibilidad de recursos.

Así, la actual crisis económica que tuvo uno de sus mayores picos en el 2008, ha hecho que más del 50% de los costarricenses considere que tuvo que realizar ajustes en el tema de recreación y vestuario, así como un 50% ha realizado cambios en su alimentación y poco más del 40% en transporte y empleo (Gráfico 1). Este porcentaje tuvo una disminución entre 1996 y 1999 y en los últimos 4 años se ha mantenido estable (Gráfico 2).

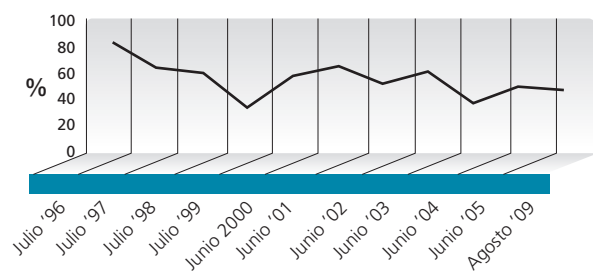
Gráfico 1

Porcentaje de personas entrevistadas que dice que en sus hogares



han tenido que hacer ajustes por costo de vida. Agosto 2009

Gráfico 2



Porcentaje de hogares con ajustes en alimentación. 1996-2009

Fuente: IDESPO-UNA. Programa de Estudios de Opinión. Escuestas de Opinión para años seleccionados diferentes años.

Para la encuesta de agosto 2009 las razones que justifican los ajustes en alimentación se relacionan principalmente con la disminución de la cantidad de productos que se consumen, así lo mencionó

el 67% de las personas entrevistadas, en segundo lugar se disminuye la variabilidad de los productos y en tercero la disminución de la calidad de los productos adquiriéndolos a un menor precio (Cuadro 1). El escenario económico tiene gran influencia no solo en la alimentación de la población actual, sino además en la calidad de procesos y cantidad de alimentos.

Así mismo en un lapso de 10 años, el 94% de los costarricenses considera que la población costarricense ha cambiado sus hábitos de alimentación y ha tenido que venir haciendo ajustes en su alimentación principalmente por factores económicos, sin dejar de lado que los patrones de alimentación también se han visto influenciados por elementos de la cultura global (Gráfico 3) y no se encontraron diferencias estadísticamente significativas al 5% cuando se relacionaron las variables por sexo y edad, pero sí por nivel educativo, en donde a mayor nivel mayor es la percepción en que sí han ocurrido cambios (cuadro 2).

Al respecto, el Plan Nacional de Alimentos señala:

“el país produce alrededor del 50% del arroz, el 22% del maíz blanco, el 23% del frijol que se consume... En los últimos años, el aporte de la producción interna al consumo nacional de granos básicos ha sido menor. Asimismo los rendimientos de estos rubros se han mantenido bajos durante estos años, mientras los costos de producción y comercialización suben constantemente, lo cual ha restado competitividad con respecto a otros productos, así como la consecuente reducción de las áreas de siembra y de producción nacional”².

Cuadro 1

Distribución de las personas entrevistadas según razones sobre los cambios alimenticios que reportan las familias con ajustes en este mismo rubro. Agosto 2009

Razones	Porcentaje
Reducción del consumo en términos de cantidad	67.2
Reducción en la variabilidad de productos	33.6
Comprar alimentos de menor calidad y precios	31.7
Reducir el consumo de comidas fuera del hogar	16.1
Otros	8.4
Orientación más al consumo de frutas y verduras	6.3
Cambio de centro de compras	2.9
Cambiar hacia alimentación más sana	2.1
Reducir el consumo de productos de orden secundario en el hogar	0.8
Siembran productos, adquiere animales	0.3

2 Secretaría ejecutiva de planificación sectorial agropecuaria. (2008). **Plan nacional de alimentos Costa Rica: oportunidad para la agricultura nacional**. SEPSA. San José. Costa Rica. Pág. 16.

El cuadro 1 expresa lo que sucede cuando los precios se incrementan. Si asociamos estas reacciones a dietas poco variadas, el impacto se incrementa y se expresa como reducción del consumo, con consecuencias en la nutrición. Por lo tanto, hay una relación entre dejar de consumir determinados productos –como se indica en el cuadro 1– y el bienestar de la población. Producto de racionalizar el consumo de los alimentos, produciéndose situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional.

Los cambios expresados por los entrevistados están en la ruta de la vulnerabilidad nacional y el hambre de determinadas familias. Porque se refiere a reducciones en el consumo. Aunque no toda la población recibe un impacto similar, diversas familias entran a la esfera de la vulnerabilidad alimentaria y el hambre; al verse obligadas a dedicar una porción cada vez mayor de los ingresos al consumo de los alimentos.

También está la vulnerabilidad nacional, por el aumento de los precios de los alimentos y las materias primas por implicaciones macroeconómicas y políticas y desde luego, el aumento de la pobreza.

La otra cara de lo anterior corresponde a quienes actúan como vendedores de los productos que pueden estarse beneficiando del incremento de los precios.

Por otra parte, la economía centroamericana, que creció a una tasa razonable en los años 2006 y 2007, aumentó a un ritmo menor en 2009 y afrontará una mayor inflación. A las condiciones de incertidumbre económica comercial se suman aquellas por cuestiones del cambio climático, y por qué no la inestabilidad política que atravesó (o atraviesa) Honduras. Así, la vulnerabilidad y la estabilidad son dos temas importantes que la política de seguridad alimentaria y nutricional debe contribuir a resolver.

Cuadro 2

Distribución de las personas entrevistadas según consideraciones sobre los cambios en los hábitos de alimentación entre la población costarricense en los últimos 10 años por nivel educativo. Agosto 2009

	Primaria o menos	Secundaria	Universidad	Total
Sí	91.0	95.70	95.5	94.3
No	9.0	4.3	4.5	5.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

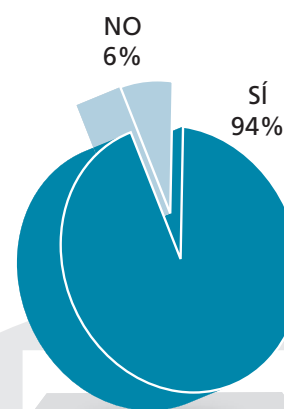
Aunque en los últimos diez años ha disminuido la pobreza en términos porcentuales, el número total de pobres se ha incrementado,

debido al aumento de la población. La desnutrición en general y la infantil en particular se han señalado como las condiciones que más limitan la formación de capital humano y por lo tanto la viabilidad de lograr el desarrollo sostenible. La crisis alimentaria lleva a considerar en primer término la población en condiciones de riesgo. La persona en riesgo es la que se califica en condiciones de inseguridad alimentaria y se deriva de una situación caracterizada por la calidad del empleo y el nivel de ingresos.

En condiciones de inseguridad alimentaria pueden verse personas o familias en condiciones de pobreza y pobreza extrema, que además son compradores netos de alimentos, sin medios de vida, hogares desintegrados, y otros en regiones o territorios deprimidos. Esto es en general, porque también existe población como agricultores, dueños de tierra, que forman parte de estos grupos de pobreza y en situación de inseguridad alimentaria.

Gráfico 3

Distribución de las personas entrevistadas según consideran o no que los hábitos de alimentación entre la población costarricense han cambiado en los últimos 10 años. Agosto 2009



Así, en cuanto a la estructura económica, en general, la agricultura primaria suele referirse como poco importante en cuanto al peso relativo en el PIB (entre el 10 y el 30 por ciento según los países), pero esta apreciación generalizada requiere aclararse. En primer lugar, una gran parte de las ventas y compras en la agricultura se desarrollan en un medio informal, y no se registran en la economía y además, en muchas zonas rurales de los países aún es significativo el autoconsumo de productos de la agricultura. Situación similar ocurre en cuanto al uso de mano de obra familiar no remunerada y pagos por salarios en un sistema informal o pagado parcialmente en especies. Por otro lado, cuando se incluyen las agroindustrias y las industrias de alimentos en la contabilización, este conglomerado alcanza entre el 30 y el 45 por ciento del PIB. Otras industrias en la manufactura (con la excepción de las maquilas en algunos de los

países) son de poca importancia y en general en todos los casos los servicios tienden a aumentar en forma muy significativa, especialmente en Costa Rica y Panamá.

La agricultura varía en importancia relativa dentro del PIB y en general su participación es cada vez menor. Cuando se consideran las agroindustrias y la industria de alimentos y actividades afines, este conglomerado es el más significativo a nivel nacional; y mucho más aun en las zonas fuera de las ciudades capitales. Las diferencias socioeconómicas entre los países son marcadas y deben aprovecharse para estimular la complementariedad económica.

El cambio en el peso relativo de la agricultura en el PIB obedece a las políticas públicas de los últimos veinticinco años. Los cambios produjeron una desvalorización de la economía campesina y aunque exista la idea de que estos tienen acceso a los alimentos y a dietas variadas, la realidad puede ser diferente. La mayor pobreza en términos relativos se localiza en los espacios rurales, donde influyen diversos factores relacionados con la producción, la accesibilidad a los mercados, los precios pagados a los productores y las relaciones de éstos con los industriales y los distribuidores.

III. Política económica-política social, el derecho a la alimentación

El alza de los precios internacionales de los alimentos básicos (maíz, trigo, soya y derivados, leche en polvo, arroz y frijol) ha sido muy significativa. Su influencia es notoria en la inflación y en el aumento del gasto en alimentos, especialmente para la población más pobre centroamericana. El aumento de los precios, –como se indicó anteriormente– develó la vulnerabilidad nacional en materia de seguridad alimentaria y nutricional.

Los efectos de la crisis de precios son múltiples y van desde el aumento de la pobreza, la reducción de los niveles de consumo, como a la búsqueda de alternativas de empleo e ingresos para suplir la reducción de ingresos y tener acceso a los requerimientos nutricionales de subsistencia. Al final el resultado del aumento de los precios se refleja en el incremento de los niveles de desnutrición.

En Costa Rica, la clase media se ha visto particularmente afectada, ya que hay una tendencia a su absorción en el estrato de población pobre, esto es, a la transformación de la estructura social en dos: la clase baja o pobre y la clase alta dominante. Los sectores con mayor nivel educativo son los que consideran que en un lapso de 10 años han tenido que hacer mayores ajustes en su alimentación (Cuadro 2). Esta diferenciación social continúa creciendo y es de esperar su aumento con la crisis de precios de los alimentos.

Por otra parte, para el 87% de los costarricenses los cambios en la alimentación han sido negativos (Gráfico 4), siendo las mujeres las que consideran en mayor porcentaje que esas permutaciones son contrarias a la calidad y posibilidad de las familias costarricenses (Cuadro 3).

Los estratos más jóvenes (personas menores de 35 años) son los que consideran en mayores proporciones que los cambios en los patrones alimenticios han sido negativos (Cuadro 4), para el 71% de las personas entrevistadas el principal cambio negativo es que se consume mucha “comida chatarra”, o sea, alimentos cuyo valor nutricional es dudoso.

Los cambios en los niveles de consumo y la calidad nutricional se pueden considerar desde diversas perspectivas. Una es la consecuencia de la crisis producto del aumento de los precios, pero están también la forma como las familias y las personas reaccionan por cuenta propia ante el cambio en el contexto. Conforme las familias van siendo presa de la inseguridad alimentaria adoptan o inventan autoempleos en el sector formal e informal como un instinto de supervivencia, porque es el deterioro en los recursos de las familias donde mejor se refleja el tránsito a las condiciones de hambre de la población.

La relación precios de alimentos/desnutrición existe, aunque en la desnutrición intervienen también otros factores. Estos otros factores, como la lluvia, la sequía, el cambio climático, la disponibilidad de alimentos, la salud, el aprovechamiento de los alimentos, etc., formarán parte de otro estudio y consulta a la población.

Cuadro 3

Distribución de las personas entrevistadas según opinión por sexo, de cómo han sido los cambios en los hábitos de alimentación. Agosto 2009

	Hombre	Mujer
Positivos	15.5	10.7
Negativos	84.5	89.3
Total	100.0	100.0

Los cambios en los hábitos de consumo no son valorados de manera positiva, tanto por hombres como por mujeres. Las implicaciones nutricionales de estos cambios son reales y aunque no se consultaron a los entrevistados, las preferencias de consumo vienen modificándose, al tiempo en que el país aumenta su apertura económica e incorpora valores de la globalización en materia nutricional y de salud. En el debate de estos cambios, se privilegian las consideraciones sobre la desnutrición y está ausente las opiniones sobre el hambre. El cambio en la dieta de la población incrementa en las familias las necesidades de recursos y muchas acuden a centros de

distribución como los supermercados, reconocen los productos y viven la limitación de su acceso.

Cuadro 4

Distribución de las personas entrevistadas según opinión por grupos de edad, de cómo han sido los cambios en los hábitos de alimentación. Agosto 2009

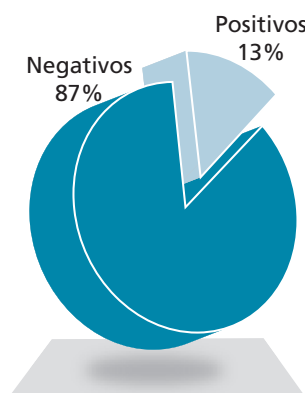
	De 18 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 a 54 años	De 55 a más años
Positivos	9.5	5.6	12.7	20.0	16.0
Negativos	90.5	94.4	87.3	80.0	84.0
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Con respecto a cambios positivos el 42% resalta la variabilidad o mundialización de los alimentos, seguido de un 28% de mayor educación e información nutricional, y un 11% de mayor relación entre alimentación y salud, este último rubro tiene relación con la calificación negativa que los jóvenes hicieron de la “comida chatarra” (Cuadro 5).

Estos cambios son para un debate nutricional, los posibles cambios solo se darían ante una escalada de precios o una reducción de los ingresos. En estas situaciones los consumidores protestarían y presionarían la estabilidad de los suministros, tipos de productos y de precios. Pero esto estaría lejos de una crisis de seguridad alimentaria y nutricional si existen productos sustitutos. La inseguridad comienza en los grupos vulnerables, de bajos ingresos y condiciones de pobreza, con limitaciones en el acceso a productos que están modificando la dieta de los costarricenses, pero sobre los cuales tienen un limitado o nulo acceso.

Gráfico 4

Distribución de las personas entrevistadas según opinión de cómo han sido los cambios en los hábitos de alimentación. Agosto 2009



El 87% de los entrevistados plantean que los cambios en los hábitos de consumo son negativos. Pero hay una mayor variabilidad en los tipos de alimentos ofertados en los sistemas de distribución. Las respuestas apuntan a un cambio que tiene implicaciones positivas y negativas en la nutrición de la población.

En el marco del derecho a la alimentación, y de la alimentación como un problema social se analizarán a continuación las políticas públicas en materia alimentaria y la economía mundial como factores de influencia de la seguridad alimentaria en Centroamérica y Costa Rica.

Cuadro 5

Distribución de las personas entrevistadas según opinión de cómo han sido los cambios en los hábitos de alimentación por razones. Agosto 2009

Cambios son positivos	Porcentajes
Mayor inocuidad de alimentos	10.0
Más variedad de alimentos	42.2
Mayor educación en temas alimentarios	27.8
Porque se preocupa de su salud	11.1
Otros	8.9
Total	100.0
Cambios son negativos	Porcentajes
Se consume más comida rápida y chatarra	70.7
Cambio en los roles familiares para la alimentación y otros	0.8
Disminución de tiempos de comida y cantidad	2.8
El costo de la vida no permite comer bien	9.8
Se cambian los patrones de alimentación	3.6
Hay obesidad	2.3
Se usan químicos, condimentos, preservantes	1.9
La población se enferma, hay enfermedades	4.0
Otros de negativas	4.0
Total	100.0

Los cambios en los patrones de consumo tienen su origen en el hecho de contar con población que mejora su accesibilidad a los alimentos. Los grupos vulnerables tienen el beneficio de la ayuda alimentaria y de intervenciones nutricionales cuando logran formar parte de las redes de seguridad. También el fomento de la producción de alimentos desde el 2008 significa un incremento de las áreas sembradas de productos –especialmente granos básicos– que forman parte de la dieta básica de los costarricenses.

El gobierno en política alimentaria sigue la línea de las recomendaciones de organismos como el Banco Mundial o la FAO que se concentran en una protección de las necesidades básicas de consumo,

el aportar a la población complementos nutricionales, el combate a la desnutrición, los programas de consumo en las escuelas, los programas para contar con reservas alimentarias, el impulso a la productividad y programas de desarrollo rural. Estas políticas públicas se consideran en un contexto de libre movilidad de la producción eliminando obstáculos al comercio de alimentos, para lo cual se evitar tener subsidios a los alimentos.

a. *Diseño de políticas públicas y gobernabilidad en materia alimentaria*

Las políticas públicas en general se convierten en acciones del Estado. Se refieren a un programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado. Las mismas son definidas por su contenido, su programa, su orientación normativa y el factor de coerción.

En materia alimentaria, las políticas incluyen al conjunto de relaciones socioeconómicas y técnico-productivas involucradas en la producción y consumo; esto implica abandonar la visión estrechamente sectorial, que tendía a identificar este aspecto de la política alimentaria con la de estímulo a la producción agrícola y pasar a reconocer el carácter sistémico de los determinantes de los aspectos arriba mencionados. En este contexto, la propia problemática de la agricultura y su posible contribución a la seguridad alimentaria pasan a verse desde una perspectiva más amplia.

En la mayoría de los casos, no le cabe a la política alimentaria sino complementar o corregir los efectos de las principales variables macroeconómicas sobre la disponibilidad y el acceso alimentario, porque se ubica en el marco de las políticas públicas de lucha contra la pobreza. En efecto, la política fiscal, la política monetaria y crediticia, la política salarial y la política de comercio exterior y, en particular, los principales “precios macroeconómicos” (tasa de interés, tasa de salarios y tipo de cambio) inciden de modo tan significativo en los precios relativos de los alimentos, en los términos de intercambio rural-urbano y en el poder de compra de los consumidores, que hacen que buena parte de la política alimentaria debe dedicarse a corregir (y no siempre con éxito) los efectos indeseados de las políticas indicadas.

En resumen, la política alimentaria y nutricional está relacionada con ajustes nacionales de política fiscal y la política comercial. Estas políticas públicas son las que ofrecen un espacio en el cual opera la política alimentaria, ahora más dependiente del comercio internacional. También tiene importancia el manejo de la política macroeconómica que en ocasiones ha recurrido a créditos para financiar importaciones. Por lo tanto, una política alimentaria en un

contexto interno, macroeconómico, con déficit fiscal y con problemas de control de la inflación.

Así, las reformas estructurales y las políticas de apertura han ido reduciendo la capacidad de la política pública de incidir en los patrones de oferta alimentaria, pues, para bien o para mal, buena parte del instrumental del pasado, como los subsidios, los tipos de cambio diferenciados, las franquicias, los poderes de compra de las empresas estatales, las fijaciones de precios a productos básicos, etc., han prácticamente desaparecido y las políticas sectoriales han quedado subordinadas al logro de los equilibrios macroeconómicos

Por contraste, los agentes privados de los últimos eslabones de las cadenas de producción-distribución de alimentos han pasado a jugar un papel de importancia creciente en la determinación del qué se produce e incluso, del cómo y del por quién se producen los alimentos que llegan a la mesa de la mayoría de los consumidores.

La crisis alimentaria obligó al gobierno a reaccionar ante el incremento de los precios. Sin un previo reconocimiento de un aumento de los precios de los alimentos iniciado en el 2002 y puesto sobre la agenda de los gobiernos en el 2008, se buscó un esquema de política producción de alimentos, acorde con la continuidad de un rumbo de economía, marcado por la apertura económica.

La crisis en países como Costa Rica fue reconocida como una oportunidad para los agricultores, se plantearon niveles de precios de los alimentos mayores a los costos y la necesidad de aumento de la producción y productividad. Esta respuesta se complementa con subsidios controlados a grupos vulnerables.

Cuando se pidió a las personas entrevistadas que sugirieran medidas al gobierno para asegurar una buena alimentación a toda la población, la principal de ellas se relaciona con la educación a la población y al desarrollo de estrategias para estimular la producción (Cuadro 6)

- *Dependencia alimentaria*

La región centroamericana depende en forma creciente de importaciones de alimentos y en algunos casos la dependencia extrarregional es del cien por ciento. La dependencia de importaciones desde Estados Unidos es cada vez mayor.

Para el 51% de los costarricenses entrevistados, consideran que en Costa Rica sí se producen los alimentos necesarios para satisfacer las necesidades familiares, siendo las mujeres las que en mayor porcentaje apoyan esta afirmación 55% (Cuadro 7). En términos educativos conforme se aumenta el nivel de educación existe mayor

conciencia de que lo que se consume diariamente en los hogares mucho proviene de las importaciones (Cuadro 8). Para el 54% de las personas entrevistadas, el aumento en las importaciones de alimentos se da en consecuencia a la falta de oportunidades y apoyo al sector agrícola; seguido de un 14% que achaca esta situación a la baja competitividad del sector agrícola nacional frente a otros mayores en recursos, tecnologías y tamaño (Cuadro 9).

Cuadro 6

Distribución de las personas entrevistadas según medidas sugeridas al gobierno para asegurar una buena alimentación a toda la población. Agosto 2009

Motivos sugeridos	Porcentaje
Promueva más procesos de educación en temas de alimentación	26.0
Desarrollar procesos de estimulación de la producción	18.6
Controle más los precios de la canasta básica	16.6
Desarrollo de una política salarial	9.2
Tenga seguimiento de controles sanitarios	5.7
Definición de políticas públicas	5.7
Promueva mayor regulación de establecimientos	2.0
Que se fomenten nuevas prácticas productivas	1.1
No le corresponde al gobierno	1.0
Hacer estudios de necesidades de la población	0.9
Regular importaciones de alimentos	0.4
Regular la exportación de alimentos producidos en el país	0.3
Otros	4.3
No sabe/no responde	8.3
Total	100

El peso relativo de las importaciones de alimentos básicos en la factura de importaciones no es tan significativo, si se considera el valor de los muchos otros productos que se importan. La tendencia en las importaciones agroalimentarias en general y de los productos básicos evidencia algunas diferencias. Mientras algunos países como Costa Rica importan especialmente granos y algunos productos de alto valor agregado, otros países como Honduras, importan una gran variedad de alimentos.

Lo anterior se explica con dos razones, por una parte los sistemas nacionales de protección y seguridad social y la disponibilidad de alimentos. En el primer caso diversos programas de asistencia social y subsidios permanentes o temporales aseguran bienestar social y alimentos a grupos vulnerables y cambios en la canasta básica. En el segundo caso la producción interna se ha compensado con las importaciones y se ha garantizado el abastecimiento nacional de alimentos. Así el país es autosuficiente en carnes y huevos y sus

derivados y los déficits en granos básicos como maíz, frijol y arroz se completan con importaciones.

Los vacíos están en la continuidad en la investigación agrícola de productos básicos, la infraestructura, sistemas de transporte y de comercio de la producción interna de alimentos, donde la visión respecto a las organizaciones está dirigida a integrar a las corporaciones y cámaras en las negociaciones comerciales.

Cuadro 7

Distribución de las personas entrevistadas según consideraciones por sexo que indican que en Costa Rica se producen los alimentos necesarios para satisfacer las necesidades de las familias. Agosto 2009

	Hombre	Mujer	Total
Sí	47.1	54.8	51.1
No	52.9	45.2	48.9
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro 8

Consideraciones por educación que indican que en Costa Rica se producen los alimentos necesarios para satisfacer las necesidades de las familias. Agosto 2009

	Primaria o menos	Secundaria	Universidad
Sí	60.8	49.8	44.0
No	39.2	50.2	56.0
Total	100.0	100.0	100.0

Cuadro 9

Distribución de las personas entrevistadas según motivos por los que Costa Rica disminuye la producción alimentaria y aumenta las importaciones de la misma de otros países. Agosto 2009

Motivos	Porcentaje
Falta de oportunidad y apoyo al sector agrícola	54.2
Baja competitividad	14.4
Desastres naturales	7.5
Vagancia de los costarricenses	5.9
Falta de mano de obra	3.4
Contaminación de áreas de producción	1.1
Impacto del TLC con Estados Unidos	1.1
Ya no hay tierras para producir	0.9
Por la crisis económica	0.4
Agricultores no se organizan, no planifican	0.3
Otros	4.7
No sabe/no responde	6.2
Total	100.0

• **Políticas sanitarias**

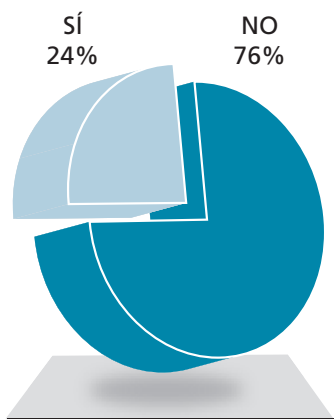
La seguridad alimentaria tal como se ha explicado durante el documento, no solo es un problema económico sino también posee elementos políticos, sociales y culturales que la modifican y la hacen posible. Desde este punto de vista el alimento debe de ser inocuo y de alto valor nutricional para que se pueda avanzar en materia de seguridad alimentaria y nutricional. Para el 76% de las personas entrevistadas, la manipulación de las comidas preparadas no es correcta actualmente, lo que tiene una relación directa con el monitoreo de los servicios sanitarios del Estado en esta materia (Gráfico 5). Para el 84% de las personas entrevistadas no se aplican algunas prácticas higiénicas y para un 8% el problema es que los controles sanitarios nacionales son realmente muy limitados (Cuadro 10).

De los que consideran que las comidas ofrecidas en establecimientos comerciales sí han sido manipuladas adecuadamente, el 43% lo alude a que existen en el país controles sanitarios efectivos, sobresale un 14% cuyo criterio para calificar la calidad del alimento preparado es la apariencia saludable y apetitosa que posee (Cuadro 10).

Gráfico 5

Distribución de las personas entrevistadas según consideración respecto de que si las comidas preparadas en establecimientos comerciales han sido manipuladas de forma adecuada.

Agosto 2009

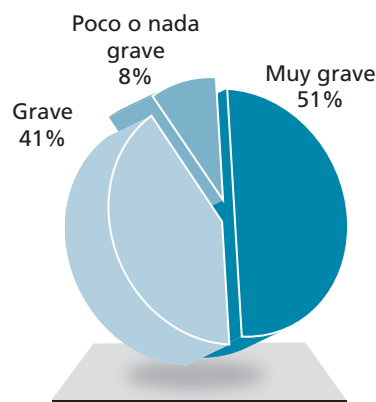


En los últimos tiempos, a la par de la desnutrición y otros padecimientos producto de la carente alimentación y nutrición, han surgido nuevos problemas de alimentación que se han transformando en problemas de salud pública, tal es el caso de la obesidad. Para el 51% de las personas entrevistadas, es un problema muy grave y para un 41% es grave, lo que deja ver que los imaginarios alrededor de la buena alimentación han ido cambiando pues en el pasado una persona con sobrepeso o gorda se consideraba el estereotipo de la nutrición (Gráfico 6). Del 100% de personas entrevistadas, el 30% se declara con sobrepeso y un 62% normal o bien (Gráfico

7). Como respuesta a lo anterior, solamente el 39% de las personas entrevistadas están haciendo algo para bajar de peso (Gráfico 8). En promedio de los 25 años a los 54 años de edad es la población que más se ha interesado en realizar alguna práctica para bajar de peso o mantenerse (Cuadro 11). Como dato relevante 37% declara tener en su familia personas con obesidad (Gráfico 9).

Gráfico 6

Distribución de las personas entrevistadas según consideración sobre el problema de la obesidad en Costa Rica. Agosto 2009



Cuadro 10

Consideración respecto de que si comidas preparadas en establecimientos comerciales han sido manipuladas de forma adecuada según razones. Agosto 2009

Razones de sí	Porcentaje
Porque en el país existen controles sanitarios	42.4
Porque se aplican algunas prácticas higiénicas	38.8
Porque tienen buena apariencia a lo que se puede ver	14.1
Porque la gente no se enferma	1.8
Porque los productos e ingredientes son de buena calidad	1.8
Otros de sí	1.2
Total	100.0
Razones de no	Porcentaje
Porque no se aplican algunas prácticas higiénicas	84.5
Porque en el país existen limitados controles sanitarios	7.8
Porque son muy altos en sus niveles de grasas y preservantes	5.0
Por las prácticas de cocción y manipulación	1.1
Porque conoce de casos de enfermedades e intoxicaciones	0.5
Los ingredientes no son de buena calidad	0.4
Otros de no	0.7
Total	100.0

Gráfico 7

Distribución de las personas entrevistadas según percepción sobre su peso. Agosto 2009

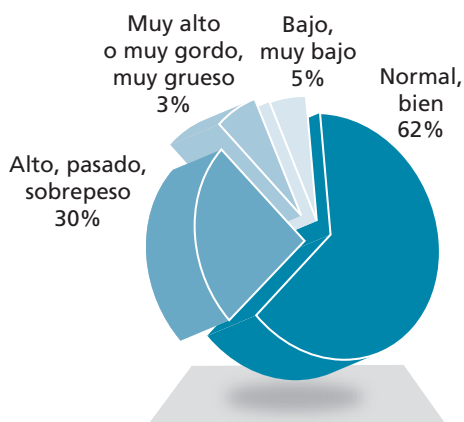
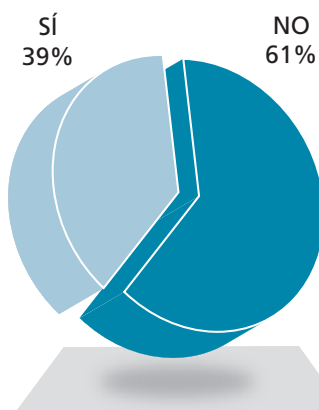


Gráfico 8

Distribución de las personas entrevistadas según si están o no haciendo algo para bajar de peso. Agosto 2009



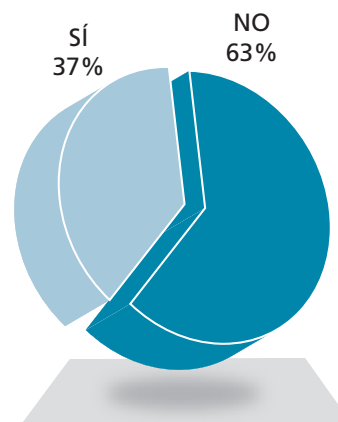
Cuadro 11

Distribución de las personas entrevistadas según si están o no haciendo algo para bajar de peso según edad. Agosto 2009

	De 18 a 24 años	De 25 a 34 años	De 35 a 44 años	De 45 a 54 años	De 55 a más años	Total
Sí	25.30	39.7	50.6	43.3	34.1	38.7
No	74.70	60.3	49.4	56.7	65.9	61.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Gráfico 9

Distribución de las personas entrevistadas según si en la familia hay personas con problemas de obesidad. Agosto 2009



• **Política agrícola**

Las medidas tomadas hasta ahora para abordar los efectos del alza de los precios de alimentos incluyen lo referente a subsidios, apoyo tecnológico y de distribución de semillas y medidas de facilitación crediticia. Ellas están dirigidas especialmente a pequeños productores, entre quienes la producción de maíz (especialmente blanco) y frijol, y en algunos casos arroz, es parte importante del autoconsumo y fuente de ingresos.

La política de incremento de la producción de alimentos es una reacción a la crisis que no sustituye la necesidad que tiene el país de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional. La política alimentaria y nutricional debe contar con una estrategia que garantice a la población la disponibilidad y el acceso a los alimentos inocuos y nutritivos.

La capacidad institucional para administrar los programas de apoyo; el riesgo de no lograr los resultados esperados con estas medidas; y las implicaciones del retorno a políticas poco razonables y no sostenibles en el mediano plazo, son aspectos críticos que deben ser valorados por cada país centroamericano (incluido Costa Rica).

En Centroamérica en cuanto a la agricultura se diferencian cuatro grandes grupos de actividades: la agricultura tradicional (café, banano y azúcar); la agricultura no tradicional (piña, frutas, ornamentales, hortalizas, raíces y tubérculos); la ganadería (que produce carne y lácteos, parte de los cuales se exportan) y los granos básicos. En los tres primeros grupos de actividades el mercado externo es importante, pero también lo es el mercado nacional y regional. En el caso de los granos el comercio intrarregional es limitado a pocos flujos, como el de frijol exportado de Nicaragua a los otros países.

En todas las actividades se ha alcanzado un razonable nivel de industrialización en las respectivas cadenas agroalimentarias.

Desde el punto de vista de la estructura agraria, existe una dicotomía entre la pequeña y la gran propiedad. En general, en términos absolutos domina la pequeña agricultura, aunque este no es el caso en caña de azúcar, banano y piña. En la ganadería persisten algunas explotaciones de gran extensión aunque la población ganadera en ellas ha disminuido sustancialmente y se han extendido los pequeños hatos. Se aprecia una tendencia hacia la ganadería de doble propósito, con énfasis en la producción de leche. Los productos tradicionales de exportación (café, caña y banano) aunque siguen aumentando, pierden importancia relativa en relación a los no tradicionales (piña, naranja, hortalizas, frutas exóticas, ornamentales, tilapia, etc.).

En todos los países los granos básicos son un componente importante de la agricultura y de la alimentación, especialmente entre los productores de menor escala. Aun cuando se estima que en la actualidad hay más de un millón y medio de productores que cultivan maíz blanco, frijoles y arroz, la producción ha tendido a disminuir significativamente y han aumentado las importaciones.

La creciente dependencia de importaciones de alimentos es el resultado de cuatro procesos que se dieron en los últimos años: Primero, los bajos precios internacionales que desincentivaron la producción y alentaron las importaciones. Segundo, la disminución de los aranceles a la importación de estos productos. Tercero, la disminución significativa de los programas de apoyo del Estado, tanto en la investigación como en la asistencia técnica y crédito. Y cuarto, el apoyo del Estado y las oportunidades extrarregionales para productos más rentables de exportación, tradicionales y no tradicionales.

Aun cuando esta dependencia de las importaciones ha aumentado, entre la población rural más pobre la producción de maíz y frijol, y en algunos países el arroz, sigue siendo en gran medida para autoconsumo. Además, los precios que ellos pagan por estos productos importados, son bastante mayores que los que pagan los consumidores urbanos, debido a los costos de distribución y la baja competencia en los mercados de los pueblos rurales.

b. Economía mundial

Inestabilidades climáticas, demanda creciente en China e India, reasignación para la producción de biocombustibles, y restricciones a la exportación, cuentan entre los principales factores que influyen en la menor oferta y la mayor demanda y los precios resultantes.

El alza de los precios internacionales de los alimentos básicos, de los combustibles y de los fertilizantes, sumada al proceso inflacionario y a la desaceleración de la economía mundial, han creado un nuevo contexto para el desarrollo de la agricultura y la agroindustria. Los efectos de este cambio significativo se perciben en los mercados locales, especialmente debido a la disminución del poder adquisitivo de una parte importante de la población; en la producción agropecuaria, debido al aumento de los costos; y en el comercio interno e internacional, debido entre otros factores, a los costos de transporte. Si bien el efecto es universal, la situación adquiere particularidades en cada país y en regiones; siendo el caso de Centroamérica uno de ellos.

La crisis de los precios de los alimentos del 2008 hizo ver a lo interno de los países en materia de seguridad alimentaria y nutricional. El descenso posterior de los precios frenó en parte el debate y lo dejó latente. Así el rumbo de la economía continúa en función de mejorar los mercados mundiales de alimentos, y se sigue la tendencia a la disminución de las distorsiones de los mercados pero ahora más vigilados sobre las posibles consecuencias en el plano interno y en la seguridad alimentaria y nutricional de los países. Es a partir de esta vigilancia de los mercados que cada país tiene que ajustar su política y aplicar medidas para no sufrir con posibles crisis de precio y abastecimiento.

La producción de alimentos versus la producción de biocombustibles continúa debatiéndose y se demanda una política pública acorde con el contexto, los intereses de los actores estratégicos, basándose en el reconocimiento que el país carece de una política pública clara en este campo. Debe evaluar sus condiciones, recursos y potencial energético y fomentar la innovación, alianzas y la investigación.

IV. Pobreza y estructura sociocultural como factores de inseguridad alimentaria

Centroamérica ha sido un espacio de grandes contrastes sociales, marcados por angustiantes situaciones políticas, donde los problemas de monopolio de recursos, expropiación de tierras, discriminación étnica y genérica han agudizado y enmarcado problemas tan humanos como la inseguridad alimentaria que sufre una parte importante de la población.

Entre 1962 y 1996 se pudo observar quizás uno de los más aterradoros capítulos de esta región, Guatemala sufrió un período de enfrentamiento armado interno que provocó más de 200.000 muertos, la inmensa mayoría campesinos indígenas no combatientes, en condiciones de exclusión socioeconómica y pobreza extrema. Una de las

causas centrales de ese período de violencia, fue la extrema concentración de la tierra y la riqueza, que caracterizaron la historia del país desde su conquista y colonización en los albores del siglo XVI.

El problema agrario en Centroamérica (y Costa Rica no es la excepción) ha sido una realidad que en mayor o menor grado ha afectado a miles de personas, haciéndolas vulnerables en términos de alimentación (y otros muchos elementos).

Los pueblos indígenas y afrodescendientes, en particular han sido despojados sistemáticamente de las tierras más fértiles que no solo constituyen la base de sus economías sino que son el sustento de sus cosmovisiones. Su mano de obra continúa siendo utilizada para construir obras públicas y cultivar los grandes latifundios dedicados a la agricultura de exportación³, siendo además excluidos de los beneficios del desarrollo.

“Desde los tiempos de la colonia española hasta los Acuerdos de Paz, el despojo de las tierras indígenas revistió distintas formas. Las reformas liberales del último cuarto del siglo XIX constituyeron uno de los hitos de ese despojo. Después, la preeminencia del derecho occidental continuó legitimando la pérdida de las tierras, lo mismo que las adjudicaciones que, sin reconocer los derechos ancestrales, entregaron tierras indígenas a personas ajenas a sus territorios. Los 36 años de enfrentamiento armado, la inusitada violencia de la que fueron objeto los campesinos indígenas, el desplazamiento interno de más de medio millón de personas, el genocidio practicado por el Estado, y la salida del país de más de 150.000 personas, agregó una nueva dimensión al problema, definiendo factores de la historia reciente que intensificaron la tesitura de la complejidad ya existente”⁴.

Al respecto la encuesta incluyó una pregunta en donde se preguntaba sobre la percepción sobre el grado en que ciertas poblaciones tienen asegurada la alimentación y la nutrición. Al respecto, para el 85% de la población costarricense entrevistada los pueblos indígenas se encuentran desprovistos de una buena alimentación y nutrición (Cuadro 12), situación que se apoya además en la escasa presencia del Estado en estas regiones y la falta de políticas alimentarias interculturales.

En el caso de las mujeres otra población insegura, el 73% de las personas costarricenses entrevistadas consideró que este sector poblacional carece de seguridad alimentaria, que posee poca o nada de seguridad (Cuadro 11).

³ Dos ejemplos en Costa Rica son los ngöbe-buglé que se mantienen con su trabajo en la cañicultura y los brunka que trabajan de forma asalariada en las piñeras ubicadas en sus antiguos territorios.

⁴ Durocher, Bettina. (2002). *Los dos derechos de la tierra: la cuestión agraria en el país ixil*. FLACSO. MINUGA. CONTIERRA. Guatemala. Guatemala. Pág. 12-13.

Cuadro 12

Consideración sobre cuánto tienen asegurada una buena alimentación y nutrición ciertos grupos poblacionales.

Agosto 2009

Poblaciones	MUCHO	POCO	NADA	Total
Niños (as)	28.1	68.6	3.3	100
Mujeres	27.3	68.3	4.5	100
Personas adultas mayores	23.1	69.5	7.4	100
Poblaciones indígenas	14.8	45.2	40.0	100

Esta situación se cruza con referencias hechas por el Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU) para el caso de Costa Rica, donde según la legislación costarricense garantiza capacidad jurídica a las mujeres para acceder al crédito, hipotecar, vender y realizar transacciones comerciales, sin imponer condiciones distintas a las que se exigen a los hombres. Sin embargo, para muchas mujeres es difícil acceder al crédito e hipotecar, debido a que no tienen bienes inmuebles a su nombre, además carecen de registros de ingresos o de fiadores que les respalden. Aunado a esto, las instituciones bancarias y cooperativas están organizadas bajo criterios androcéntricos, que tienen al hombre como sujeto económico.

La situación de falta de fuentes de empleo bien remuneradas y adaptadas a las necesidades de las mujeres (cada vez más cabeza de familia) es un factor de encarecimiento que se concreta por ejemplo en inseguridad alimentaria de ella y su familia.

Según las personas entrevistadas, otro grupo que se concibe con serios problemas de inseguridad alimentaria son las personas adultas mayores. Para este grupo el 76% consideró que están en inseguridad, o sea, que no cuentan con alguna protección en este sentido (Cuadro 11).

Todas estas condiciones por si solas son situaciones de mucha inseguridad, la que se hace aún más trágica cuando se cruzan condiciones, por ejemplo una mujer mayor e indígena.

Algunas conclusiones

1. Las reglas de comercio y la dinámica del comercio internacional de alimentos, producen la crisis de precios que significó un aumento significativo de los precios de bienes finales y materias primas. Los efectos de la crisis son diversos y es este cambio en el contexto, el que conduce al gobierno a reaccionar con un plan de alimentos.

2. Los factores que disparan la crisis alimentaria son diversos, van desde el control mundial del mercado de alimentos al incremento en el consumo de países como la China, dada su crecimiento económico sostenido. También se asocia a la dedicación de áreas de producción de alimentos a la producción de biocombustibles.
3. El aumento de los precios de los alimentos produce reacciones diversas. En primer término están los grupos vulnerables que ven reducidas sus ayudas por aumento de los costos de compra y quienes dependen de salarios e ingresos fijos, reducen el consumo y buscan nuevas fuentes de ingreso, en empleos formales e informales.
4. Las políticas son de reacción a la crisis y está pendiente la formulación y aprobación de una política pública de seguridad alimentaria y nutricional.
5. Los gobiernos deben promover una política de seguridad alimentaria y nutricional que involucre mejorar la disponibilidad nacional de productos básicos, fortalecer los sistemas de ayuda a población vulnerable a través de redes y una política de producción de alimentos que estimule la estructura productiva campesina y de pequeños y medianos productores, la agroindustria y los sistemas de distribución.
6. La vulnerabilidad adquiere diferentes dimensiones y escalas. Están: la nacional, respecto al abastecimiento nacional de alimentos, la incertidumbre respecto a los precios; sujetos a control, y expansiones de la demanda. Las familias; que de acuerdo al nivel de ingreso entran en procesos de inseguridad alimentaria y hambruna.
7. La encuesta demuestra tanto los cambios en la dieta de los costarricenses como las reacciones a la crisis de precios de los alimentos que coloca a determinadas familias en la ruta del hambre.
8. La crisis de precios de alimentos hizo al país vivir las consecuencias con desinformación sobre las causas que afectaron la demanda y con esto la disponibilidad de alimentos en el mundo. Los precios crecieron y encarecen la dieta de los consumidores. La crisis fue vista como un cambio en el contexto externo y fue disociada de las políticas públicas internas.
9. Los impactos de la crisis de precios en los alimentos están por analizarse, sin embargo, son múltiples las formas como la población ha reaccionado para suplir ingresos.
10. El cambio climático, las sequías, el aumento de los precios del petróleo, la producción de biocombustibles, las restricciones que algunos países colocaron a las exportaciones, se señalan como causas de la crisis de precios de los alimentos. Esta realidad determina que en temas alimentarios y nutricionales se tenga que referir a un marco de políticas públicas.
11. La disponibilidad mundial de alimentos decreció, especialmente granos, con especulación incluida. Las reservas se agotaron, y en países como Costa Rica el gasto público agrícola en el 2008 se había reducido sensiblemente.

BIBLIOGRAFÍA

Alexander Schejtman. (2005). **Elementos para una estrategia integral de seguridad alimentaria en Centro América**. Anuario de Estudios Centroamericanos. Universidad de Costa Rica.

Durocher, Bettina. (2002). **Los dos derechos de la tierra: la cuestión agraria en el país ixil**. FLACSO. MINUGA. CON-TIERRA. Guatemala. Guatemala.

Instituto Nacional de las Mujeres/ Programa Nacional de Apoyo a la Micro y Pequeña empresa de Costa Rica/ PROMICRO-OIT. (2000) **La mujer microempresaria en Costa Rica: años 90**. San José. Costa Rica.

Instituto Nacional de las Mujeres (2000). **Balance del Estado de Costa Rica de la implementación de la Plataforma de Acción. Logros y Desafíos**. Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer. INAMU. San José. Costa Rica.

Maestría en Desarrollo Rural. Programa UNIR. (2000). **Revista Perspectivas rurales número 7: Pobreza rural en América Latina**. IICA.

Maestría en Desarrollo Rural. Programa UNIR. (2001). **Revista Perspectivas rurales número 9: Cadenas agroalimentarias**. IICA.

Secretaría ejecutiva de planificación sectorial agropecuaria. (2008). **Plan nacional de alimentos Costa Rica: oportunidad para la agricultura nacional**. SEPSA. San José. Costa Rica.

ORIGEN Y EVOLUCIÓN DE LAS CONCEPCIONES DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y PROPUESTAS DE UNA AGENDA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURIDAD-SOBERANÍA-ALIMENTARIA

AUTOR

Dr. Rafael Evelio Granados Carvajal

Profesor e investigador del Programa Regional de Desarrollo Rural, Universidad Nacional, Costa Rica. Noviembre 2009. Elaborado para el curso virtual Soberanía Alimentaria, Universidad de Barcelona.

Introducción

Este artículo presenta una discusión sobre el origen de la inseguridad alimentaria así como diferentes aspectos relacionados con la construcción de las políticas públicas del ramo. Se inicia con una breve discusión sobre la seguridad alimentaria, nutrición y derechos humanos; a partir de esa introducción se plantean las concepciones de seguridad alimentaria de los años setentas a la actualidad, mostrando un proceso evolutivo del concepto.

Luego se hace un análisis de los conceptos de espacio y tiempo en la definición de las políticas de seguridad alimentaria y nutricional, con el fin de reconocer que la evolución reciente obedece a la percepción de diferentes espacios con sentido, donde la participación se hace fundamental. En ese proceso surge la necesidad de plantear la importancia de las redes sociales de un espacio, que participan en la construcción de las políticas públicas.

Al final se plantea la agenda pendiente en la discusión de la seguridad alimentaria, la nutrición y la salud. Ello en el marco de una época dominada por la discusión de las sostenibilidad ambiental, el cambio climático, los agrocombustibles y la revaloración de los saberes locales y la identidad.

Seguridad alimentaria, nutrición y derechos humanos

La alimentación de las personas no queda resuelta con la ingesta de comida, debido a que la disponibilidad de los alimentos por sí mismos no garantiza que se consuman los nutrientes básicos. De ahí que los efectos en la calidad de la vida terminan siendo evidentes. En este sentido, para que los alimentos contribuyan a la calidad de la vida de las personas, deben tratarse en forma integral los aspectos de producción, cultura, disponibilidad, calidad y accesibilidad de los alimentos, salud y otros ámbitos relacionados. En tales temas se ha dado una evolución en la discusión desde los años setenta a la fecha, sin avanzar mucho en la gestión y superación de los principales desafíos.

De lo anterior surgen muchas preguntas: ¿la producción, disponibilidad, calidad y accesibilidad de los alimentos deben correr por cuenta del ciudadano?, ¿se deben dejar tales factores al libre juego de las fuerzas de la oferta y la demanda dentro de un país? o ¿debe establecerse una estrategia que integre la forma en que se organiza la sociedad en su conjunto? ¿Cuál es la situación de la esfera pública para asumir el tema de seguridad alimentaria y nutricional?

Dentro de la sociedad moderna, marcada por las crisis resultantes de mercados distorsionados, el clientelismo, el manejo inadecuado de los recursos naturales y la cada vez menor disponibilidad de espacio; este es un tema de interés general, de interés común. Por lo tanto, es una res-

ponsabilidad política del Estado, en tanto debe poseer una manera para regular la economía y restablecer las prioridades del desarrollo.

Las políticas públicas sobre seguridad alimentaria se enmarcan entonces, dentro de una acción de gestión, es decir gobernanza, y por lo tanto, debe ser gestionada desde una esfera pública. El abastecimiento de alimentos y la nutrición adecuada no surgen espontáneamente. Desde diversas visiones se han venido desarrollando una serie de enfoques y propuestas orientadas a enfrentar el problema de la malnutrición, el hambre y la inseguridad alimentaria en el mundo. En todos los casos se parte de que existe una responsabilidad colectiva.

Origen de la inseguridad alimentaria

El origen de la inseguridad alimentaria data de la incapacidad para valorar los recursos naturales, la fuerza de trabajo agrícola y la potencialidad de los mercados de América Latina, lo cual es visible desde inicios del siglo XIX. Asimismo, se tiene por ejemplo que para Centroamérica las donaciones de productos agrícolas de países desarrollados se registran desde finales de la segunda guerra mundial.

Las donaciones se aceptaban por los gobiernos que no concebían claramente la seguridad alimentaria, como estrategia de seguridad nacional y como una oportunidad para el desarrollo de una naciente industria alimentaria. Al no estimularse una modernización agrícola acorde a una estrategia alimentaria con fines de seguridad nacional, lo que interesó fue mantener precios bajos de los productos alimentarios, con el fin de bajar los costos salariales de la etapa de industrialización, en la mayoría de casos ubicada en espacios urbanos.

Las importaciones a bajos precios de leche, mantequilla, granos y posteriormente, las importaciones masivas de granos a partir de la ley PL480 de los Estados Unidos, permitió mantener precios bajos en los productos agrícolas fundamentales en la canasta de bienes-salario y luego en la de insumos para la producción de derivados pecuarios. Esta estrategia desestimuló el avance de la industria alimentaria y permitió un gran desarrollo de las estrategias comerciales de manejo de excedentes y desarrollo de la industria alimentaria en los países desarrollados.

Los productores del tercer mundo que no lograron articularse a una estrategia de modernización de la agricultura para exportación, se mantienen en la producción de alimentos que compiten con estrategias de importación baratas o donadas, que gradualmente se convierten en sujetos de subsidios en programas de desarrollo rural, desarrollo agrícola y recientemente en propuestas de desarrollo territorial rural.

A partir de los años ochenta, las cadenas comerciales (supermercados) y la industria, han logrado los permisos y derechos para mantener las importaciones baratas y continuar apoyando una estrategia de precios bajos de bienes-salario. Ésta se ve fortalecida con las nuevas estrategias de tratados de libre comercio. No obstante, nuevos factores intervinientes, tales como: el cambio climático, la subida en los precios de los hidrocarburos, el surgimiento de los agrocombustibles y otros factores ligados a la reducción de agua; pueden provocar cambios inesperados que amenazan con mantener los precios altos y generar procesos de desabastecimiento y desnutrición de grupos vulnerables de la población: niños, ancianos, discapacitados, poblaciones indígenas y migrantes.

El cambio climático puede significar una modificación del mapa de producción de alimentos, cambios en las especies, reubicación de las áreas de producción, derechos de propiedad de nuevas especies adaptadas, mayor concentración de la producción alimentaria y mayor especulación en los precios de los productos.

Estimular la producción de agrocombustibles amenaza con reducir las áreas de producción de alimentos, disminuir la disponibilidad de agua, concentrar la tierra en manos de transnacionales y poner a competir en el consumo de alimentos la industria del transporte y la producción animal. Un mismo alimento tendrá mayores funciones en la cadena productiva y alimentaria; esto puede afectar los precios y generar especulación, generando inseguridad alimentaria a los más vulnerables.

Concepciones de la seguridad alimentaria

Se puede plantear que existen tres concepciones importantes sobre el tema de alimentos, las cuales son utilizadas por tomadores de decisiones en el ámbito de las políticas públicas en diferentes oportunidades. Éstas se exponen a continuación, por separado.

“La primera señala que el interés por la alimentación debe fundamentarse en los objetivos de lucha y combate contra la pobreza, sobre todo por los problemas sanitarios que suelen acompañar estados crónicos de desnutrición.” (Alianza para el Progreso, 1960).

En los años sesenta se vio florecer las ayudas económicas hacia sectores pobres, desarrollándose planes de urbanización, infraestructura vial, educación, salud y las ayudas alimentarias. Los organismos que más utilizaron estas definiciones fueron: la Alianza para el Progreso, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y luego el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Esta primera concepción se diseñó para dar atención a los sectores sociales más vulnerables (niños, mujeres lactantes, ancianos, desplazados, indigentes) y cubrir con los estándares nutricionales basados en el asistencialismo y el subsidio al consumo. La eficacia de estos programas se concentra en atender emergencias por desastres causados por terremotos, inundaciones o guerras, de tal forma que no logra superar las causas estructurales de la malnutrición y el hambre. El impacto de estos programas es nulo para superar las históricas carencias de pueblos y regiones con bajos índices de desarrollo humano.

Pero en caso de que no existan guerras, tales programas debilitan el desarrollo de una industria alimentaria nacional para abastecer el mercado interno. En todo caso, las donaciones e importaciones a bajo precio respondían a la lógica de mantener precios bajos a la canasta de bienes-salario; necesidad complementaria para el desarrollo de las industrias ubicadas en los distritos urbanos de América Latina.

“La segunda visión asume que se debe aumentar el nivel de producción y productividad agrícola y agroindustrial incrementando el abastecimiento nacional de alimentos, generando su propia demanda interna, disminuyendo los precios y facilitando el acceso de bienes para el consumo a la población en general.” (CEPAL, 1978).

No obstante, aunque el desarrollo de la ciencia, la tecnología y las innovaciones producen cada vez más alimentos de los que la población mundial requiere (Naciones Unidas), el hambre y la malnutrición son crecientes debido a que la población con menores ingresos no puede comprar los productos básicos, que además en muchos casos presentan condiciones de inocuidad cuestionables para el aprovechamiento biológico.

La alimentación y la calidad de la misma corresponden a los gustos y preferencias individuales y de la disponibilidad de una variable oferta de productos, independientemente de su origen y de sus condiciones sociales, económicas y políticas de producción. En algunos casos los tomadores de decisiones en el ámbito de las políticas públicas proponen una mezcla de estas visiones, lo cual no logra superar los problemas estructurales del hambre y la malnutrición en el mundo, especialmente en los países en desarrollo.

Las propuestas cepalinas, que en algunos casos datan de finales de los años sesenta y principio de los setenta, promovieron el desarrollo de complejos agrícolas y un robusto desarrollo institucional y tecnológico, pero esto duró poco. Para mediados de los ochenta, las propuestas de los organismos internacionales, interesadas en reducir el tamaño del Estado y pagar la deuda externa, desmantelaron el desarrollo de tales estrategias, generando despidos, reducción de

la investigación y la transferencia tecnológica, y desarticularon el desarrollo de un mercado nacional de alimentos.

En 1974 en la Conferencia Mundial sobre la Alimentación celebrada en Roma, se definió la seguridad alimentaria como “disponibilidad en todo momento de suficientes suministros mundiales de alimentos básicos (...) para mantener una expansión permanente del consumo alimentario (...) y para contrarrestar la fluctuación en la producción y los precios.” (FAO, 1974). En 1975 en otra Conferencia Alimentaria Mundial organizada por FAO, se trató el tema de disponibilidad de una oferta adecuada de alimentos, la cual se complementaba con salarios, empleo y divisas para la importación de los alimentos.

En 1980 FAO experimenta una evolución en sus interpretaciones de lo que es la seguridad alimentaria, se amplían las definiciones anteriores dando otros elementos adicionales como la estabilidad en los suministros y la aceptación cultural de los alimentos, y subraya la necesidad de establecer normas comerciales estables y equitativas para garantizar la seguridad alimentaria. Para 1981 FAO retoma la discusión sobre la necesidad de conseguir una capacidad financiera para asegurar las importaciones necesarias y así satisfacer las metas inmediatas de consumo alimentario.

“La tercera concepción parte de la visión de los economistas neoclásicos, que asumen la alimentación como un problema que se resuelve en el ámbito del consumo y está altamente correlacionado con la generación de ingresos económicos por parte de la población (banca internacional).”

La preocupación pública sobre los temas alimentarios se concentra en dar condiciones de equilibrio a la formación de los macro precios: tipo de cambio, tasa de interés, inflación y políticas salariales. Las variables microeconómicas y macroeconómicas se determinan en los mercados de productos, servicios y dinero. Esta estrategia de nuevo facilitó la exportación de productos agrícolas, mayoritariamente en manos de transnacionales, y desestimuló el desarrollo alimentario para el mercado nacional, pues las tasas de rendimiento de la agricultura representaban una tercera parte de las tasas ofrecidas por el mercado financiero.

Paralelo a los enfoques de los organismos internacionales y los Estados nacionales, surgen diferentes críticas desde los años sesenta por diferentes movimientos sociales y las nacientes organizaciones no gubernamentales. Tanto en Europa como en América Latina aparecen nuevas visiones inspiradas en la sostenibilidad ambiental, la soberanía alimentaria, la dignidad humana y diferentes propuestas agroecológicas.

Por otra parte, en América Latina en los ochenta, las presiones de los organismos internacionales se concentraron en reducir el gasto público orientado hacia la investigación, asistencia técnica y transferencia tecnológica en la producción agrícola para el mercado interno. Así, se inicia a finales de los años ochenta una gran estrategia de promoción de la agricultura de exportación, con el fin de aumentar los ingresos de divisas y mejorar el pago de la deuda pública.

En 1986, el Informe del Banco Mundial sobre la pobreza y el hambre (Banco Mundial, 1986), documento de gran influencia, se concentró en la dinámica temporal de la inseguridad alimentaria (Clay, 2002). El informe distingue entre la inseguridad alimentaria crónica, asociada a problemas de pobreza continua o estructural y a bajos ingresos; y la inseguridad alimentaria transitoria, que supone períodos de presión intensificada debido a desastres naturales, crisis económica o conflicto. De las definiciones anteriores podemos extraer una que va integrando la perspectiva de algunos autores recientes (Deal et al., 2004).

“Existe seguridad alimentaria y nutricional cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos, inocuos y nutritivos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos, a fin de llevar una vida activa y sana.”

En una comunidad, región o a nivel nacional existen redes de políticas públicas que permiten que se dé un proceso de seguridad alimentaria y nutricional. Las políticas pueden ser de desarrollo agrícola, desarrollo rural, transporte, vías de acceso, disponibilidad de riego, acceso a asistencia técnica, educación sobre consumo de alimentos y otras.

El lector puede ir estableciendo que para que se dé una seguridad alimentaria y nutricional se requiere contemplar la relación entre la red de políticas y los actores estratégicos en un espacio determinado. En donde se toma en cuenta si esas relaciones permiten desarrollar una oferta adecuada e inocua, si se permite el acceso a todos los consumidores y si se da la disponibilidad en todo momento.

Es fundamental considerar si existe una base de producción sostenible, cultura de consumo, mecanismo de distribución, y acceso, y consumo.

De la inseguridad alimentaria a la soberanía alimentaria

Para algunos es evidente que las primeras interpretaciones sobre soberanía alimentaria están relacionadas a la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que establece como derecho humano la seguridad alimentaria, en el sentido de ver acerca de “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y para su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora de sus condiciones de vida” (Artículo 25, 1948).

En 1976, ciento cincuenta países suscribieron los mismos acuerdos sobre seguridad alimentaria en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos pactos surgen por la presión de muchos grupos del tercer y primer mundo; diversos movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales presionaban por ampliar estas concepciones hacia una antinomia y soberanía alimentaria.

De esta manera, surgen múltiples visiones en África, América Latina y Europa, que van permitiendo una evolución en el concepto de seguridad alimentaria y nuevas propuestas de autonomía y soberanía alimentaria. Así, se han venido desarrollando una serie de enfoques y propuestas orientadas a enfrentar el problema de la malnutrición y el hambre en el mundo. En todos los casos se parte de que existe una responsabilidad colectiva.

En las nuevas interpretaciones liberales sobre el ciudadano, la que se tiene de la seguridad alimentaria incluye parte de los nuevos derechos económicos, sociales, culturales y políticos del ciudadano. Es decir, se retoma a la soberanía alimentaria como parte de esos nuevos derechos del ciudadano. No obstante, las nuevas y débiles democracias del tercer mundo siguen presentado gobiernos que practican democracias representativas y no participativas, lo cual hace que aún se esté en una etapa de individuos y no ciudadanos con deberes y derechos plenos. La soberanía alimentaria seguirá siendo un desafío, solo superado por aquellos países que lograron desarrollar una industria alimentaria acorde con las estrategias de seguridad alimentaria y que reconocen la cultura de producción, transformación y consumo.

Para el tercer mundo, algunos enfoques remiten a la necesidad de una nueva visión y sentido en la construcción de las políticas públicas de seguridad alimentaria, las cuales parten de elementos tales como: tiempo y espacio en la construcción de políticas públicas, redes de actores sociales y estratégicos, los nuevos contenidos de la agenda ligada al tema de la seguridad alimentaria (a saber: la pobreza, la producción, la distribución, el acceso), la incorporación de nuevos ejes sobre la inocuidad, la nutrición, la sostenibilidad del

ambiente, la salud de la población, las reglas de juego de las instituciones, los hábitos, las creencias, los saberes, la cultura, el cambio climático y la energía.

Sin embargo, esos nuevos preceptos de la soberanía y seguridad alimentaria chocarán de frente con las nuevas estrategias de integración profunda que establecen los nuevos modelos o tratados de libre comercio, especialmente los impuestos por Estados Unidos y la Unión Europea.

Del conceptos de espacio y tiempo la definición de la política de seguridad alimentaria y nutricional en el marco de la soberanía alimentaria

Las políticas públicas presentan dos dimensiones básicas: la temporal y la espacial. La dimensión temporal plantea un momento determinado, permite diferenciar el tema de seguridad alimentaria en un momento determinado. Por ejemplo, cómo eran las políticas públicas alimentarias en los años setentas en su país y cómo son en el año 2000. Pero el tiempo puede ser medido por tiempo de gestión, el tiempo de una administración pública o alguna otra característica organizacional.

La dimensión espacial es importante también porque señala la variación de una política pública de un lugar a otro, de un país a otro, no sólo por condiciones propias de los distintos espacios, sino también porque esas condiciones espaciales implican comportamientos sociales, organizacionales, económicos, políticos y culturales diferentes. Por ejemplo, las políticas públicas alimentarias en auge del Estado intervencionista tienen un simbolismo diferente a las del período noventa del siglo pasado, frente a una perspectiva de Estado liberal constreñido, no intervencionista, estas políticas adquieren otra connotación, un significado cognitivo diferente.

Si se realiza un análisis de las políticas de desarrollo rural de un Estado o municipio a otro en su país es posible encontrar que las políticas tienen efectos diferentes, y que las concepciones son diferentes por el entramado de actores sociales, por las estructuras sociales y burocráticas, porque el conocimiento y las experiencias son diferentes, porque los actores estratégicos pertenecen a otros contextos sociales y existen otros factores diferentes.

Las teorías que vinculan el enfoque urbano y rural son las regionales. Para analizar la dinámica de los espacios urbanos y rurales de la política alimentaria y nutricional, existe un conjunto de teorías y enfoques. Pero antes, el concepto de espacio, territorio y desarrollo urbano/rural deben explicarse, porque la idea de espacio se asocia a espacio natural, entorno geográfico, así como a los Estados y los organismos supranacionales.

La idea de espacio geometrizado ha predominado, con su identidad, historia y cultura, frente a la noción regional de espacio (Hiernaux, 1995), ya que se utiliza la noción de espacio relativo, el espacio abstracto. El espacio absoluto, geográficamente determinado (el territorio rural o urbano) lo usamos para administrar una política pública, como la alimentaria, pero ¿cuál concepto puede ser más relevante cuando hablamos de procesos?, ¿el de espacio absoluto, o el relativo, o el de territorio? Valga aclarar que este último integra relaciones sociales con formas territoriales.

Tomando en cuenta lo anterior, la política alimentaria puede concebirse por país, como la tiene Estados Unidos; o por países, como ocurre en la política agrícola de la Unión Europea. En ambos casos el concepto de espacio se utiliza para fines de planificación y de gestión. Pero también encontramos el concepto de espacio regional al interior de los países por su identidad, recursos y formación de la organización espacial. América Latina como región puede subdividirse en subregiones y países, para fines de análisis, y para impulsar políticas alimentarias.

Lo fundamental es que el investigador, analista o científico que se enfrenta al estudio de la seguridad alimentaria establezca claramente la definición de un “espacio con sentido”. Es decir, se vuelve necesario comprender la identidad, los saberes, la cultura y el contexto ambiental. A partir de esos elementos es posible pensar en la articulación de actores estratégicos a una estrategia de nueva institucionalidad para atender la problemática.

Las redes sociales en la construcción de las políticas públicas

En la gestión de las políticas públicas en seguridad alimentaria la búsqueda de gobernanza implica tomar en cuenta que existen las redes de actores sociales relacionadas al tema. El dilema consiste en pasar los actores sociales al proceso de la interacción en la gestión de las políticas de seguridad alimentaria; para ello se debe aprender a trabajar con la heterogeneidad, las diferencias, las asimetrías y con diversos recursos de poder que presentan los actores.

Para comprender el tema de redes se requiere volver la mirada a algunos investigadores e investigaciones del pasado, los cuales lo hicieron desde fuera del tema que nos ocupa en este artículo. Los primeros hallazgos de Freedman (1977) sobre redes, se originan en los trabajos sobre la comunicación humana, previamente introducidos por Bavelas (1948). A él le interesaba en particular la comunicación en los grupos pequeños e hipotetizó sobre la relación existente entre la centralidad estructural y la influencia en los procesos grupales.

En los años setenta del siglo XX, las definiciones del concepto de las redes parten de la idea de los grupos de organizaciones o los conjuntos de las relaciones interinstitucionales o relaciones interorganizacionales. En los años ochenta, surgen numerosas definiciones de las redes. Siguiendo los avances del análisis interorganizacional, Aldrich y Whetten (1981) establecen una primera distinción sobre las redes, como los conjuntos de organizaciones y conjuntos de acción. Según los autores, la red concentra la totalidad de las unidades conectadas mediante alguna relación. Para ello, lograron identificar los vínculos entre las organizaciones de una población bajo estudio (Aldrich y Whetten, 1981: 387).

Los logros de Aldrich y Whetten se complementan con los desarrollos de Scharpf que para 1978 establecía un concepto de red como conjunto de acciones. Para él, una red consta de una gran cantidad de las relaciones entre los actores y definió una red como “el conjunto de vínculos directos e indirectos definidos por relaciones mutuas de dependencia” (Scharpf, 1978: 362).

Los análisis de los procesos de la gestión pública desde una perspectiva de las redes, implican que el analista se concentre en los patrones de relación entre los actores, sus interdependencias y la forma mediante la cual esos patrones e interdependencias influyen en la gestión de las políticas. La definición de las redes en las políticas públicas utilizada en esta investigación es consistente con la propuesta contemporánea. Las redes de las políticas públicas “son patrones más o menos estables de relaciones sociales entre actores interdependientes, que toman forma en torno a problemas y/o programas políticos” (Klijn, 1998: 34).

Las redes se pueden ver como un grupo de actores o un complejo de organizaciones, las cuales interaccionan a partir de los intereses sobre las diversas políticas públicas. Esto se da en espacios institucionales particulares y en un determinado tiempo, motivados por la dependencia entre éstos. Las políticas surgen y se gestionan en ese espacio de interacción, entre las instituciones gubernamentales y los actores privados.

El enfoque de las redes es una herramienta analítica, la cual posee un poder explicativo, debido a que los atributos y las características (el grado de la participación, la intermediación y la independencia) de la red marcan cómo se da el debate, sobre los alcances de las políticas y los efectos que tienen en las dimensiones políticas y técnicas de la gestión de las mismas. Esa estructura de la red representa acercamiento a los actores cuando se involucran en la discusión, quienes guardan la centralidad en el debate y permiten establecer las tendencias de la política.

Las redes de las políticas pueden ser distinguidas por rasgos distintivos llamados atributos. Éstos constituyen propiedades comunes a diferentes conjuntos de redes, que se forman o adquieren su estructura a partir de la centralidad de los actores, de la perspectiva de los intereses, de los miembros, del estilo de la interacción y de la distribución de los recursos. Para algunos investigadores (Marsh y Rhodes, 1992; Zurbriggen, 2005) se puede establecer una tipología de las redes a lo largo de un continuo, la cual varía desde las comunidades políticas altamente integradas a las redes de asuntos débilmente integradas.

Algunas redes se forman con un limitado número de actores, éstos son estables y por un período definido, donde algunos otros actores quedan excluidos de una participación directa, algunos son excluidos conscientemente. Los actores poseen los recursos presentados y utilizados en sus estrategias, en los procesos de la discusión de la gestión de las políticas, constituyendo de esta forma las bases de la negociación. Como consecuencia, la orientación que toman la discusión y los cambios sobre la gestión, debe verse como las capacidades y los recursos de poder de los subgrupos de los actores y del líder del grupo.

El proceso de la negociación se conforma por un gran número de eventos, donde los actores van madurando las posiciones, adaptando sus estrategias de la negociación en el marco del constreñimiento que marcan las reglas del juego institucional. En los espacios del debate y de la negociación se presentan diversos valores, se intercambian las ideologías y se establece lo cognitivo, lo simbólico, el significado que tiene la política para cada quien. Todo esto ocurre con un permanente balance de los poderes y de llegar a acuerdos, son ellos mismos los que determinan el horizonte guiado por la gestión de las políticas.

Sin embargo, en tiempo y en espacio, las redes pueden ser fluctuantes en cuanto al contacto entre los actores, las estrategias de negociación, la evolución de los valores y las visiones. Algunos participantes salen de la arena política y otros ingresan. Los acuerdos son variados, dependiendo de los problemas, de las alternativas de solución, de los poderes desiguales y de la distribución de los recursos del poder.

Agenda pendiente en la discusión de la seguridad alimentaria

En la construcción de las políticas de seguridad alimentaria, nutrición y salud se debe partir de las redes de actores interesadas en la temática y comprender la necesidad de trabajo con las diferencias y la heterogeneidad que se presentan en los espacios con sentido.

En ese marco contextual de la inseguridad alimentaria, América Latina pasa por la necesidad urgente de superar la visión de los planes de alimento y avanzar hacia la discusión de una agenda de investigación integral sobre el diseño y gestión de una política pública desde una perspectiva incluyente. En esa dirección deben abordarse los siguientes temas:

- a) Una política multisectorial.
- b) Construcción de una nueva institucionalidad para la seguridad alimentaria.
- c) Desarrollo de la ciencia y tecnología en la producción, transformación y regulación alimentaria.
- d) Replantearse las disfuncionalidades entre planes de alimentos, los enfoques regionales y territoriales.
- e) Construir una propuesta de integración regional (más allá de las fronteras) para abordar los aspectos ambientales (agua, riego, energía y salud) en el marco del cambio climático global.

Los nuevos problemas sociales que aparecen tales como el cambio climático y alimentario, demandan de mayor información y un análisis más cuidadoso de las políticas públicas. Existe una ansiedad sobre quién puede confiar el análisis de los problemas y las recomendaciones sobre políticas públicas. ¿Se debe confiar la alimentación a políticas comerciales o se debe procurar el autoabastecimiento alimentario?

Para un analista como Charles Lindblom “existe un profundo conflicto en las actitudes normales hacia la formulación de las políticas. Por un lado la gente quiere que las políticas estén bien informadas y sean bien analizadas. Por otro lado, se quiere que sea democrática y necesariamente política” (1991, p.20). Esto señala que en el camino del diseño, formulación, evaluación y reformulación de las políticas públicas existe un conflicto entre razón, el análisis, la ciencia, la política y la democracia. Existe un conflicto permanente, pero también la política y la democracia se complementan, lo cual permite que una sociedad finalmente tenga una política alimentaria lógica y democrática dentro de las posibilidades.

BIBLIOGRAFÍA

Anderson, J., 1978. Public Policy-Making. Robert E. Krieger Publishing Co. Inc. Huntington, NY.

Aldrich, H.A. y Whetten, A, (1981). Organization-sets, action-sets and networks: making the most out of simplicity. In: P.C. Nystrom y W.H. Starbuck (eds.). Pp. 385-408

Bavelas, A. (1948). A mathematical model for group structures. Human Organization. No. 7. 16-30.

FAO. 2000. *Agricultura: hacia el año 2015/30*. Informe técnico provisional. Roma.

<http://www.fao.org/es/esd/gstudies.htm>

FAO. 2001a. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo, 2001*. Roma.

FAO. 2001b. *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 2001*. Roma.

Freeman, L. (1977). A set of measures of centrality based on betweenness. Sociometry. No. 40. 35-41.

Furio, E. (1996). “Evolución y cambio en la economía regional”. Editorial Ariel, Barcelona, España.

Hiernaux, D. (1995) “La región insoslayable”. Revista EURE, VXXI, No. 63, Santiago, Chile.

Klijin, E., 1998. Policy Networks: An Overview in Kickert, W. J. M. & Koppenjan, J.F. (eds.). *Managing Complex Networks*. Sage, London.

Lindblom, C. E., 1965. *The Intelligence of Democracy*. Nueva York, Free Press.

Rangeon, F. *L'idéologie de l'intérêt général*. Economía. 1996.

LA GERENCIA DE LAS POLÍTICAS EN SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL

AUTORES

Dr. Luis F. Fernández

M.Sc. Shirley
Rodríguez

Dra. Xinia Fernández

1. Introducción

El plan de exposición de este artículo es señalar cómo los actores conciben el origen de la crisis alimentaria y nutricional, sus principales manifestaciones y las medidas propuestas para su estabilización. Se definen los alcances del concepto de institución y las principales características de la gerencia de las políticas de SAN (seguridad alimentaria y nutricional). El concepto de institución (Bulmer, 1998, 367) se amplía para el análisis más allá de lo legal, lo constitucional y formal, para incluir las reglas de juego y los valores. Por consiguiente, se consideran los principales enfoques de institución (siguiendo la clasificación de B. Guy Peters)⁵ para disponer en la gerencia de la política de la SAN, de un marco conceptual donde se definen atributos (como el contexto, el rumbo de la sociedad, las ideas, los actores y el cambio) presentes en los marcos cognoscitivos de los diversos actores estratégicos y redes vinculadas a la SAN.

Así, el artículo explica la gerencia de la o las políticas de SAN desde dos perspectivas de análisis, la primera, examina los atributos⁶ del institucionalismo para reconocer interpretaciones explícitas e implícitas que los actores hacen sobre el origen de la crisis, las principales manifestaciones de ésta y las políticas y medidas de estabilización. La segunda, son las diferencias en las posiciones de los actores que diseñan las políticas de SAN, donde unos estimulan las políticas con el método top down y otros con el método botton-up⁷. Por lo tanto, los actores plantean acciones y el logro de resultados desde una gerencia desde arriba, por el gobierno central, o una gerencia donde las comunidades y las organizaciones locales y regionales con los actores estratégicos llevan a cabo los proyectos acordados.

Adicionalmente, la definición de las políticas de SAN pueden estar enmarcadas en convenios multilaterales o bilaterales o por actores que dominan el comercio de alimentos; en tales casos, la sociedad se limita a la gerencia de lo pautado o a la administración de políticas de SAN que los gobiernos u organizaciones locales no diseñaron. De esta manera, la gerencia en el marco de la interdependencia compleja⁸ se lleva a

5 Para conocer diferentes topologías del institucionalismo ver Richard O. (2005), Granados R. E. (2007), Zubriggen C. (2005).

6 Los atributos que se examinan se refieren al cambio, el rumbo, los actores, las ideas y el contexto. (B Guy Peters).

7 El artículo considera estos dos métodos, sin esconder que hay otros como el racional, el incrementalista, el de redes (policy network/ policy comunitary).

8 Por interdependencia compleja Roberth Guilpin se refiere a las relaciones producidas por la integración global, el mercado financiero, la concentración de poder económico, y la internacionalización de los negocios Guilpen R. (1987; 368).

cabo con un sistema operativo dependiente;⁹ que se aleja de decisiones endógenas y justifica los llamados a la soberanía alimentaria por la pérdida de gobernanza sobre la política de SAN.

Por lo tanto, en este artículo se analiza la gerencia de la política de seguridad alimentaria y nutricional desde una perspectiva institucional, basándose en las ideas, y las posiciones de los actores estratégicos¹⁰ discutidos durante el seminario sobre seguridad alimentaria y nutricional: perspectivas actuales, y los foros organizados por el Postgrado de Nutrición Humana de la Universidad de Costa Rica y la Maestría de Desarrollo Rural de la Universidad Nacional, en el marco del convenio para el programa conjunto de Gerencia en SAN en el año 2008, lo cual es la base de la información utilizada para reconocer la pluralidad de enfoques y actores.

También, el artículo ofrece conclusiones sobre la gerencia en SAN. La gerencia como proceso para una o un grupo de políticas públicas, en áreas muy diversas. Ello por ser la SAN un campo del conocimiento y de acción segmentada. Asimismo, abarca diferentes niveles de resolución y distintas estructuras organizativas y redes de actores. Además, la política de SAN, desde la administración, contiene una dimensión técnica y otra política, abierta a la participación de los actores; donde los gerentes trabajan con marcos cognitivos diversos y alternativas de políticas, medios y métodos según la acción comunicante.

2. La crisis, el origen y el marco institucional de la gerencia en SAN

El seminario sobre seguridad alimentaria y nutricional en América Latina, crisis y perspectivas¹¹ realizado en la Universidad de Costa Rica en diciembre del 2008; organizado por el Postgrado en Nutrición de la Universidad de Costa Rica y la Maestría de Desarrollo Rural de la Universidad Nacional, llevó a las conclusiones siguientes:

- Existen avances y retrocesos en materia de combate a la desnutrición, donde progresos obtenidos en América Latina se pierden en la crisis alimentaria, por la tendencia al incremento de los precios de los granos básicos y en general, de los alimentos y servicios de salud.

⁹ Este tipo de dependencia es calificado por Cristóbal Key como colonialismo dependiente.

¹⁰ Los actores estratégicos se asumen de acuerdo a la definición de Johan Prats, de que son los que tienen capacidad de influir las decisiones.

¹¹ El seminario, del cual se extraen estas conclusiones contó con la participación de diversos profesionales y autoridades nacionales e internacionales relacionados con la política y la gerencia de la SAN. Consultar memoria del Seminario.

- Los programas de nutrición y seguridad alimentaria son una barrera al impacto de la crisis, sin embargo, no son suficientes para lograr cumplir las metas del milenio y la erradicación del hambre, con las medidas y políticas aplicadas.
- Las políticas de seguridad alimentaria y nutrición se supeditaron a la política de lucha contra la pobreza y es hasta años recientes cuando los gobiernos comienzan a fortalecer la institucionalidad y la formulación de políticas que vinculan temas de desarrollo rural, pequeña agricultura, asistencia nutricional, salud, educación, financiamiento de proyectos sociales, el cambio climático, sequías, las inundaciones, las plagas, la crisis energética, la dependencia de los hidrocarburos, la creación de capacidades, los nuevos sistemas de producción, la protección del ambiente. Las políticas de SAN demandan insumos, tecnología, los servicios de apoyo, diferenciación de productos, buenas prácticas de manufactura, la diversificación de la producción, el desarrollo del potencial de plantas y animales, los cultivos rentables, los sistemas de riego, el uso de la biotecnología, la protección y la revalorización de la agricultura.
- Las áreas de acción formuladas por los gobiernos como reacción a la crisis se relacionan con la producción de semillas, insumos, capacitación, asistencia técnica, la investigación, la transferencia de tecnología, la creación de infraestructura, la comercialización, el control de los precios, la extensión agrícola, el seguro de cosechas, el financiamiento y la atención del cambio climático.
- La seguridad alimentaria y nutricional tiene una relación directa con los derechos humanos, la solidaridad, la equidad y el desarrollo social y la estabilidad económica. Porque existe una visión compleja de la SAN cuando se vincula a los modelos de desarrollo, donde la nutrición y la producción de alimentos se dan en un marco institucional de apertura comercial, de crisis energética, el deterioro en el uso de los recursos naturales y el ambiente y los cambios en los patrones de consumo.
- Las políticas de seguridad alimentaria tienen que considerar el contexto de interdependencia económica, política, social y tecnológica.

La crisis alimentaria y la energética producen un descenso en las reservas mundiales de alimentos y las materias primas, el incremento de los precios, el transporte y los pesticidas. Las medidas de política

son diversas como la restricción a las exportaciones de alimentos, la sustitución de cultivos, la mayor demanda de agua, los cambios en el uso del suelo. Además, las políticas de los gobiernos son variadas y son una reacción a la crisis para garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos. Así, se promueve el incremento de oferta, la productividad y los subsidios controlados, basándose en valores como la solidaridad. La reacción a la crisis plantea generar capacidades, se reconoce la vulnerabilidad porque se le ve unida a otras crisis como la energética y la económica.

El examen del origen de la crisis, sus principales manifestaciones y las políticas públicas, así como las medidas propuestas por los actores, amplía lo anteriormente indicado y establece un punto de partida para concebir las características de la gerencia de la SAN. Se exponen según los aportes a los foros¹² promovidos por el Postgrado en Nutrición Humana en la Universidad de Costa Rica. La presentación de cada uno de los factores es muy diversa, y explica la complejidad y la segmentación existente en la definición de la o las políticas de SAN. Los principales aportes son los siguientes:

- **El origen de la crisis:** los actores examinan la desinstitutionalización de la organización para la seguridad alimentaria y nutricional, así como las políticas que aseguren la disponibilidad de alimentos, por la tesis de producir aquello en lo que se es más eficiente. También originan la crisis, el hambre, la nutrición, las deficiencias nutricionales, las deficiencias de minerales, la reducción de la ayuda alimentaria, las desigualdades sociales y territoriales, la distribución de la riqueza, el ajuste estructural, la política promovida por el Consenso de Washington, la negación de la crisis, la no prioridad de la SAN en la política de los gobiernos, el énfasis en las exportaciones. Y se agrava con el aumento de los precios y las materias primas, la escasez o disponibilidad de alimentos, la disminución de los ingresos de los productores en las cadenas de producción, y que encarecen el precio de los alimentos, la agricultura extensiva, la producción de maíz y frijoles es poco atractivo para los productores por la baja rentabilidad, la política crediticia, el abandono de la estabilización de los precios, el aumento de los costos que reduce el poder adquisitivo, la capacidad productiva existente, el nivel de desarrollo tecnológico, la dependencia del comportamiento del mercado, la disponibilidad

de excedentes, el aumento de los precios del petróleo, la producción de biocombustibles, el uso de alimentos para producir biocombustibles, el abandono de la producción de materias primas (como maíz amarillo, trigo y sorgo). Se asocia el origen de la crisis al estilo de crecimiento económico dependiente de agroenergéticos, el tipo de agricultura, la dependencia de las multinacionales de semillas y materias primas, el control de los mercados, la disponibilidad de ingresos para la importación de alimentos, la especulación con los precios, la acumulación de capital, la inacción de los gobiernos contra empresas que monopolizan alimentos, la reducción de precios en el mercado internacional que no se refleja a nivel local, el aumento de la demanda de alimentos en el mundo de países como China e India y el calentamiento global.

- **Las manifestaciones de la crisis corresponden con:** el aumento de los precios de granos y materias primas para cerdos y bovinos, por el incremento de los precios del petróleo; el uso de excedentes de granos en la producción de energía; la inestabilidad social y política; la reducción del poder adquisitivo de la población; la reducción de la ingesta nutricional; el hambre; la pobreza; la población con problemas de acceso a alimentos; los cambios en las reglas de juego sobre comercio de alimentos y materias primas; los cambios en los gobiernos en materia institucional para responder a la crisis; el aumento de la población que padece de hambre; el aumento de las ganancias de las empresas por el control del mercado; los cambios en el contexto que coloca la disyuntiva entre producir alimentos o biocombustibles; el aumento de los precios de alimentos que es más elevado que los salarios; el aumento de la pobreza; los problemas con la población vulnerable (materno, infantil); las migraciones; la existencia de población que asume diversos oficios; los trabajos agrícolas temporales; las ventas ambulantes; la comercialización en las mismas casas como estrategia que acerca productores y consumidores; el “polaqueo”; el cuidado de niños (ingreso para consumo); las limosnas; el reciclaje de materiales en zonas rurales; la extracción de plantas; la cacería ilegal y la corta de madera. También se forman redes de apoyo de alimentos en familias de escasos recursos, el comercio de productos vencidos en zonas marginales, la reducción de los tiempos de comida, la reducción de gastos, la obesidad, la desnutrición, el nivel de consumo por aumento de precios, el cambio de prioridades de consumo, la especulación de los precios, el efecto ambiental, la vul-

12 Los foros sobre la seguridad alimentaria y nutricional fueron promovidos por el Posgrado de Nutrición Humana en coordinación con diversas unidades académicas y la Comisión Institucional en Seguridad Alimentaria de la Universidad de Costa Rica.

nerabilidad de los países si los Estados Unidos restringen las exportaciones del maíz amarillo, una industria alimentaria dependiente de las importaciones, la reducción en el número de productores de alimentos que se convierten en peones o emigran a la ciudad y los jóvenes que se dedican a nuevas actividades.

- Las medidas para la estabilización comprenden:** la formación de la institucionalidad para la SAN, entre las que se encuentran: la necesidad del aumento del gasto para la investigación agrícola, la transferencia de tecnología, las alianzas entre el sector público y privado, el producir semillas certificadas, la producción de autoconsumo, los seguros de cosecha, los mercados regionales, el uso de productos genéricos, el favorecer la organización cooperativa, el control de los mercados, la participación del Estado en la regulación de los precios, la promoción de la calidad de la producción, la aplicación de normas de calidad ISO y el Codex alimentario, el disponer de sistemas administrados por los consumidores, el disponer de una oferta crediticia, las medidas sobre la tenencia de la tierra, las políticas de contratación de la producción, el promover la organización de productores y consumidores, el consumo como derecho humano, la aplicación de ayudas diferenciadas a los productores, la asistencia técnica, la producción de proteínas baratas, el incremento de capacidades, la declaración de la producción de alimentos como prioridad nacional, el subsidio a los productores, la capacitación en cambios en la agricultura, el fortalecimiento de la organización pública, la promoción del desarrollo rural, la estabilización de precios, el contar con mercados de alimentos regulados, la producción de maíz amarillo, el romper con el modelo de dependencia energética, el impulso a la investigación para una nueva agricultura, la explotación de nuevas fuentes de energía, el rescate de la población rural para la producción de alimentos, las políticas de protección ambiental (agua) como bienes públicos, la preservación de la biodiversidad, la ayuda local y nacional para el abastecimiento de alimentos, el impulso a la reducción de costos de producción y el comercio, el favorecer el aumento de la capacidad adquisitiva, el responder a la incultura nutricional, la política de producción de largo plazo, la incorporación de campesinos e indígenas como parte de la respuesta a la crisis, la promoción de la agricultura agroecológica y estilos de vida saludables, la reducción de la dependencia de las importaciones de alimentos y materias primas, el favorecer usos

de suelos, las nuevas tecnologías, el acceso de alimentos a grupos vulnerables, una política nacional de nutrición infantil, el fortalecimiento de los institutos de investigación, la reconstrucción de políticas sociales, los sistemas de producción de alimentos, el integrar soberanía y seguridad alimentaria, el cambio de paradigma en la producción agrícola (limpia, orgánica), la regulación del comercio, la promoción del comercio justo, la difusión de conocimientos, la canalización de los aportes y proyectos internacionales, la integración de las organizaciones a la SAN, la reducción de pérdidas poscosecha, la industrialización, el uso de los recursos naturales y la maricultura, producir algas para aceite, oleaginosas y biodiésel (algas como alternativa), promover el uso de información, la agricultura de precisión, y uso de herramientas biotecnológicas.

El origen de la crisis, sus manifestaciones y las medidas propuestas para la estabilización se relacionan con normas, leyes, nuevas reglas de juego, valores y se definen en instituciones específicas. Es esa la opción para responder a problemas de la SAN, tanto mediante la aproximación al origen como a las medidas propuestas para la estabilización de la misma se relaciona con normas. Pero en otros momentos, la explicación del origen de la crisis sugiere apearse a una metodología de manera racional para obtener los resultados. Tanto en lo normativo, como en lo racional, existe la influencia del entorno en las decisiones para resolver la crisis. La racionalidad es para buscar la eficiencia en la política alimentaria y nutricional, donde los actores fuerzan las instituciones que se forman, por este motivo, las propuestas para estabilizar la crisis contienen los intereses de los actores, sus marcos cognitivos que favorecen la intervención del Estado; y por lo tanto, incluye metas y valores. Así, la crisis, tanto en la explicación del origen, como las políticas y medidas sugeridas, conlleva una jerarquía en la decisión y su gerencia. El enfoque racional de la política y su gerencia es intencional, es una elección racional (Allison G.; 2003: 131,132), pero limitada por la información, el poder de otros actores, el contexto y la visión del desarrollo social.

Las medidas para estabilizar la crisis alimentaria y nutricional son para lograr el equilibrio, y que la política de SAN prevalezca en el tiempo, de ahí que cuando se plantea, se hace énfasis en el largo plazo. Pero los actores tienen diferentes posiciones respecto al cambio y las soluciones; tienen la influencia del pasado y de los marcos cognitivos. Así, además de la influencia histórica, la institución que se deriva de las propuestas, da un marco a la gerencia, porque la política es un producto social derivada de la posición de los actores

y el nivel de conocimiento de éstos sobre la realidad. Por lo tanto, cuando se forman redes hay una contribución a la SAN, porque articula intereses diversos y la pluralidad de opiniones en acciones específicas. Por consiguiente, la segmentación de las políticas de SAN se asocia a intereses muy diversos y la gerencia a redes de actores, y las respuestas a problemas son producto de esta interacción, incluyendo a la cooperación internacional.

3. La gerencia de la política de SAN: una perspectiva institucional

El examen del origen de la crisis, las principales manifestaciones y las políticas para estabilizarla, llevan a analizar cuál es la gerencia de la o las políticas de SAN que deben prevalecer, porque lo descrito anteriormente, sólo resume aportes de actores que entre sí tienen visiones, misiones y diversas estrategias directivas y operativas de cómo lograr los resultados. Por consiguiente, en este punto, se ofrece una perspectiva institucional, se expone el concepto de institución, los principales enfoques que pueden asumir diversos actores en lo político y lo técnico, siguiendo la clasificación aportada por B. Guy Peters. La gerencia para el cambio se expone asociada a los enfoques que se plantean y se complementa con los desafíos de cómo hacer la gerencia de las políticas de SAN con enfoques botton-up o top down, donde el logro del equilibrio se enfrenta a los desafíos del contexto, las presiones de los actores, el mercado imperfecto, la información incompleta, los costos de transacción y la asignación de recursos como una decisión política (Ayala, E. J.; 1999. 101).

3.1 ¿Cuál es el concepto de institución en la política y gerencia de la SAN?

La gerencia de las políticas de SAN está ligada al concepto de institución, el cual está presente de manera explícita o implícita en el diseño, la aprobación y la gerencia de los programas y los proyectos. Ello debido a que quien o quienes llevan a cabo la gerencia hacen una interpretación de la realidad y asumen posiciones sobre la política de SAN y el cómo lograr los resultados. Así, entre los actores existen diferencias en el contenido de la o las políticas de SAN. También, se encuentran en estructuras de poder y algunos de éstos pueden ejercer centralidad en las decisiones sobre el contenido de la política y su gerencia.

Por otra parte, la gerencia de la o las políticas de SAN se llevan a cabo en un contexto de mercado, de interdependencia económica, de predominio de un rumbo de la economía y la sociedad, que influye las relaciones entre los actores y la definición de las reglas

de juego, los valores y la organización. De esta manera, la gerencia tiene la influencia del contexto, el rumbo y las ideas e intereses de los actores. Por consiguiente, los gobiernos no cambian y formulan una política de SAN por voluntad propia, son condicionados por el contexto y las presiones de actores corporativos y sociales que reconocen la crisis alimentaria y nutricional¹³.

El cambio institucional, además del contexto, tiene la influencia de la presión que ejercen las redes de actores o bien la obsolescencia de la política. La política de SAN está marcada por la polisemia, la ambigüedad y la complejidad para abarcar todos los elementos intervinientes. Por lo tanto, la gerencia de la política de SAN es según la obtención de resultados y la rendición de cuentas, pero fue enmarcada para políticas singulares, y la gerencia integral es un desafío que demanda el acuerdo político de los actores estratégicos¹⁴ para disponer de un marco institucional para la SAN, porque como reconocen North y Barry, lo institucional corresponde a las posibilidades de acción pero también son las restricciones que dan forma a la interacción formal e informal de actores para la toma de decisiones (North, D. y Barry, W.; 1993: 13-14).

La gerencia se concibe comúnmente para un marco institucional de reglas de juego en equilibrio, de estabilidad. La crisis alimentaria es un fenómeno que produce un desequilibrio (inestabilidad) y la gerencia se ejerce en la frontera del cambio que nos plantea Henry Minsberg y donde R. Ortiz (2005: 28) recuerda que se requieren nuevos arreglos institucionales. Así, los gobiernos buscan mantener el control de la política y la gerencia. Sin embargo, la interdependencia ya no es simple, es compleja y tanto el contenido de las políticas como su implementación tienen un marco institucional supranacional (por acuerdos, tratados, convenios) que establece límites a los límites del alcance de las políticas nacionales en SAN.

En la gerencia de las políticas públicas hay dependencia de las instituciones (Ortiz, R.; 2005: 24-25). Esto plantea la pregunta sobre cómo funciona la gerencia de la política de SAN, donde algunos aspectos relevantes son los siguientes: a) las relaciones contractuales entre actores; b) las regulaciones que los actores acuerdan para la implementación de las políticas; c) los costos de transacción como costo de la ejecución de una acción, al no

13 Ayala, E. J. (1999; 30) reconoce el cambio producto de las crisis y las presiones externa, o por la anticipación a la acción de otros con capacidad de desafiar el poder.

14 Las instituciones actúan como el marco de referencia de interacción y desintegración de los actores (Rivas, J. A. 1998; 37, 46).

tomarse todas las demandas de la SAN; d) la legislación sobre la SAN; e) los derechos de propiedad en la definición de las relaciones entre los actores; f) la acción colectiva; g) la consideración de valores, aspectos éticos y morales y deberes y derechos ciudadanos; y g) los factores culturales/ cognitivos relacionados con los actores.

Así, el institucionalismo de la política de SAN es una reacción a los efectos del mercado, donde el riesgo de padecer inseguridad alimentaria, desnutrición y hambruna es una posibilidad real; y donde, la incertidumbre respecto al impacto económico y político de la inseguridad alimentaria, motiva cambios para la estabilización repensando las políticas, las reglas de juego, los valores, la organización y el tipo de gerencia. Es un cambio por una valoración del contexto, las visiones y los valores que relacionan la política de SAN con los derechos humanos.

Lo anterior plantea la necesidad de explicaciones más integrales sobre la política de SAN alrededor del comportamiento de los actores, la gerencia y cómo el gobierno apuesta a la estabilidad. Por lo tanto, la gerencia de SAN desde una perspectiva institucional supera el individualismo metodológico y acepta que no hay actores individuales, sino sujetos que actúan insertos dentro de complejas tramas institucionales (Morán, M.; 1998: 22-23).

3.2. La gerencia de la política de SAN con diferentes enfoques

Los actores estratégicos de la política de SAN tienen posiciones e interpretaciones sobre la crisis, lo cual impacta en las actividades que desarrollan. Esto fue formulado por Meltsner, A. (2003: 374, 376) para la ciencia política, donde existe una correlación directa entre los actores y la posición y actividades en las cuales tienen responsabilidades. Por consiguiente, la política de SAN de los gobiernos, puede ser corporativista o fundamentarse en el intercambio y las relaciones entre los actores con posiciones divergentes a nivel local y regional, y entonces, la gerencia desde una posición de enfoque institucional, buscaría maximizar el intercambio entre actores para la SAN.

La gerencia de la política de SAN se relaciona con distintas definiciones del concepto de institución como se plantea a continuación. Para tales efectos se considera el enfoque normativo, el racional, el histórico, el empírico, el sociológico y el internacional.

El enfoque normativo. Los actores tienen diferencias de acuerdo al enfoque de institución que utilicen, el universo sociopolítico es amplio, va desde las leyes a los mercados (Robinson, 1991), los

ministerios o la clase social. Así, están los que plantean las políticas y la gerencia con apego a la legislación, los reglamentos como principios obligatorios que un gerente tiene para decidir y actuar. El gerente desde una posición normativa recurre a éstas, a las normas, para destacar los valores que deben predominar en el diseño e implementación de las políticas de SAN, y como los actores deben seguir las conductas establecidas por éstas. Así, las decisiones del gerente están marcadas por los reglamentos que definen los límites, la capacidad de acción y determina la conducta a los actores. El gerente está moldeado por la institución y su función es apegada a la ley y los reglamentos para lograr los objetivos. Entonces, la gerencia es con apego a principios establecidos a reglas de juego estables y definidas. Las reglas, las leyes son el instrumento de la gerencia y prácticamente la incertidumbre es inexistente, porque todo está normado y las elecciones gerenciales son conscientes, apegadas a los valores dominantes de acuerdo con G. Buy Peters (2003: 51).

El enfoque racional. En los enfoques racionales de la gerencia de la política pública predomina el uso de la razón para la maximización de las utilidades y se parte de una separación entre actores, porque se conoce en cuál nivel participa un determinado actor y cuáles son excluidos. Además hay una secuencia que define la participación, porque se utiliza un método para ordenar la acción y la toma de decisiones. Pero también, hay un lenguaje compartido como el que propone la cooperación respecto a la definición de la política de SAN. Los marcos cognitivos, de ideas compartidas, se producen en un sistema reglamentado dentro de instituciones reguladas. De esta manera, la gerencia de la política de SAN aplica la razón a un modelo donde considera que interesan determinados actores, usan una definición de política de SAN y en un sistema formal aplica una metodología apegada a un lenguaje. Entonces, se cumple lo que plantea Shepsle, K. A. (1989: 131-147) de que con una gerencia con enfoque racional las instituciones responden a los intereses de los actores y que éstos buscan un beneficio mediante una institución formal, con el fin de llevar a cabo las ideas de actores que comparten una visión. Para Granados (2007: 53) la gerencia de la política se manifiesta en tres direcciones: las relaciones jefe-agente, los modelos de decisión basados en la teoría de juegos y los modelos basados en los reglamentos.

Así para una política de SAN, la gerencia que la aplica, regula el comportamiento de los actores y del entorno, para lo cual necesita efectuar cambios institucionales (Vargas H. J.; 2005: 12-13). La gerencia para hacer efectiva la aplicación de determinando marco cognitivo y la metodología, lo hace en el cambio institucional, en

las reglas de juego. En esta racionalidad, el gerente, guía el diseño de las acciones para que el cambio se produzca y define la asignación de los recursos. Pero son los actores con intereses y representación quienes intervienen para fijar las reglas de juego¹⁵. Por lo tanto, la perspectiva racional cambia la conducta de los actores cuando hay conflictos de intereses definiendo un marco cognitivo compartido. Así, cuando los actores en un proceso de cambio utilizan modelos mentales, la definición de las políticas de SAN entra en la subjetividad del pensamiento que plantean los actores, donde sus racionalidades establecen los costos y los beneficios de sus elecciones.

El enfoque de institucionalismo histórico. La gerencia de la política de SAN en la perspectiva de institucionalismo histórico¹⁶ se relaciona con las reglas de juego, reglamentada y de acatamiento que los actores aceptan en las estructuras organizativas, de manera que las decisiones se producen en un marco definido que tradicionalmente regula la gerencia de la política de SAN y así, la sociedad cuenta con reglas y procedimientos informales que norman el comportamiento de los actores como lo indica Castiglioni R. (2007) para un enfoque de políticas y gerencia del institucionalismo histórico. Por lo tanto, los actores se apegan a las políticas; y la gerencia con este enfoque, se produce a partir de los actos legislativos y de gobierno, que norman el comportamiento de los actores. Entonces, la capacidad gerencial es de negociación para la implementación de la política de SAN, en territorios determinados. Sin embargo, hay una admisibilidad de una normativa obligatoria o una decisión de gobierno y como en el racionalismo, limita la acción porque establece restricciones, y el gerente reconoce que las instituciones son fundamentales para la obtención de los resultados¹⁷.

15 “La perspectiva de la acción racional puede ser definida como “el análisis de las elecciones hechas por actores racionales bajo condiciones de interdependencia. Esto es, el estudio de la acción estratégica de los actores racionales, al usar las herramientas tales como la teoría de juegos”. Los institucionalistas de la acción racional consideran que las instituciones son elementos centrales del contexto estratégico, pues imponen límites al comportamiento autointeresado (*self-interested behavior*) y restringen así el abanico de estrategias que los actores políticos pueden adoptar cuando avanzan sus objetivos. De esta forma, las instituciones son la arena en la cual las acciones políticas tienen lugar”, Castiglioni R., 2007 “Institucionalismo político: viejas y nuevas tradiciones” *Desarrollo humano e Institucional en América Latina*, DHIAL.

16 El institucionalismo histórico surge en los Estados Unidos como una crítica a enfoques neoclásicos que ignoran la importancia de las instituciones sociales y su evolución, como cambio o reforma de conductas, o propósitos, las ideas, y las acciones implementadas para lograrlas. Casalet M. et al., 2005, “*Redes, jerarquías y dinámicas productivas*”. FLACSO, OIT, Editores Niño y Dávila, Argentina, plantea la importancia de rescatar el conocimiento de las instituciones en su diversidad y modificaciones.

17 En esta perspectiva, entonces, las instituciones no son solamente importantes por constituir el contexto estratégico de la acción política, sino también por su impacto sobre la política misma y su evolución histórica. Castiglioni Rossana, op. cit., 2007.

El institucionalismo empírico. En el institucionalismo empírico no sólo el gobierno es quien define las políticas y norma el comportamiento de los actores y las características de la gerencia. El institucionalismo empírico indica que la interacción de los actores origina la formación de redes, donde se acuerdan los valores, las reglas de juego y marcos de políticas. Estas redes de actores y la gerencia que llevan a cabo, pueden ir en direcciones diversas y no siempre coinciden con lo definido por los gobiernos.

Por lo tanto, el institucionalismo empírico se origina en la interacción entre actores que forman redes para convertir sus ideas en temas de interés público. De esta manera, el gerente reconoce en las redes, la participación de los actores en la definición de la política de SAN y por consiguiente, es capaz de analizarla y hacer la gerencia de la ejecución de la política acordada. Las redes son participativas y tienen la influencia de los actores en la definición de las reglas de juego que van a determinar las características y contenido de la política de SAN. De esta manera, los actores con ideas relevantes para la política de SAN, pueden quedar excluidos si carecen del poder de influencia en las redes de actores, pero al mismo tiempo ofrece un espacio a la pluralidad. El enfoque de redes ofrece a la gerencia de la política de SAN la oportunidad de explicar cómo ésta se construye y el tipo de gerencia que debe hacerse.

Las redes de actores se encuentran en la formación y funcionamiento tanto de las instituciones formales como las informales. El debate es sobre la posibilidad de contar con una pluralidad de marcos cognitivos si en la realidad hay actores que ejercen centralidad en las decisiones. La política de SAN al ser considerada un marco de políticas, implica que es preciso reconocer las múltiples redes, así, al final los resultados en la política de SAN son producto de múltiples decisiones en redes formales e informales. Las redes permiten identificar los actores que participan y si son internos o externos a las comunidades y regiones. La organización como redes de relaciones como señala David Keone (2003), visualizarlos desde adentro hacia afuera, tiene efectos en la organización¹⁸ y en la posibilidad de una respuesta, como resultado de un acuerdo compartido.

Las redes se fundamentan en dos aspectos gerenciales, el de información y la comunicación. Por lo tanto, establecen conexiones y nodos de acuerdo al tipo de red, esto sucede porque “las redes son estructuras abiertas capaces de expandirse sin límites, integrando nuevos nodos mientras puedan comunicarse entre sí, es decir, mientras compartan los mismos códigos de comunicación... Una estructura social que se base en redes es un sistema dinámico y

18 Kenoke, D., 2003 “*Political network: The structural perspective*”. Cambridge University Press, United State, p. 86.

abierto, susceptible de innovarse sin afectar el equilibrio.” (Castells, M.; 2001: 550-551).

El enfoque sociológico. El enfoque sociológico de la gerencia en políticas de SAN se fundamenta en la posición de que las instituciones moldean el comportamiento de los actores y hay por lo tanto, un gran significado, como la referencia del agro como motor de esperanzas y de seguridad alimentaria, o el gran simbolismo alrededor del campesinado. Por consiguiente, aspectos cognitivos y normativos moldean el comportamiento social. Hay estructuras institucionales que canalizan las expectativas sociales de la población y alrededor de éstas; la gerencia reconoce la socialización, la deliberación y la participación. La deliberación se produce en una estructura institucional, como el concepto de mercado o de campesino y un nivel de socialización de la información que da lugar a la participación. Pero esta dimensión del institucionalismo sociológico, de acuerdo a J. Rivas (2003. 38): “...no es solo soporte social e imposición de roles, conductas, usos, costumbres, sanciones, premian, incentivan y castigan a los ciudadanos como a los grupos, en fin moldean y canalizan nuestras expectativas y preferencias sociales, políticas, económicas y culturales”.

Por lo tanto, la conducta del gerente y otros actores definen las características estructurales de la institución. Entonces, dependerá del tipo de institución las características de la gerencia de la política de SAN que se realice. Interesa también, en un enfoque institucional sociológico, los marcos cognitivos sobre los cuales la sociedad adopta determinados valores, reglas de juego y la organización. Por lo tanto, en SAN en los últimos treinta años se creó un simbolismo alrededor de la competitividad y el mercado para responder a la SAN, producto del predominio del consenso de Washington. Estos elementos que forman parte de un marco cognitivo, fue traducido en normas y se pasó del autoabastecimiento a la dependencia de las importaciones. La mesa de negociación sobre la política de SAN fue corporativista y los movimientos sociales se excluyen o se convierten en aliados porque aceptan los valores y adoptan las ideas vigentes. Por consiguiente, hay un simbolismo aceptado por los actores, donde se vuelve convencional la idea de importar alimentos cuando hay desabasto. Se aceptó la política de producir aquello en lo cual se puede ser competitivo. Esto es la costumbre, forma parte de las decisiones y establece un valor para el comportamiento de la sociedad. Este simbolismo fue asumido por los actores que llevan a cabo el liderazgo en función de la promoción de las exportaciones y sobre el cual, tanto a nivel educativo como por los medios de comunicación, permitió que la población reconociera la política a la que estaba atada la SAN; un proceso de socialización ciudadana, como señala J. Rivas, las formas y procedimientos tienen origen cultural en la relación actor-institución (2003: 40-41).

El enfoque de institucionalismo internacional. En el institucionalismo internacional los actores estratégicos aplican lo pautado por los gobiernos. La gerencia puede llevar a cabo un proceso de consultas durante la negociación de acuerdos, pero una vez logrados la gerencia se encarga de su administración.

Por otra parte, el institucionalismo normativo supone un marco cognitivo que nos cubre a todos y se traduce en compromisos institucionales que aplican los gerentes. Por consiguiente como afirma B. Guy Peters los gobiernos confirman un rumbo de la sociedad (2003: 47, 99, 100). De ahí que hay una dependencia del camino seguido por los actores. En la perspectiva racional este rumbo es ajustado por interés de los actores o definidos por las redes, tal y como sucede en los enfoques más empíricos de la definición institucional. Hay un marco histórico y una dependencia de modelos anteriores que subsisten en la gerencia de la política pública. En el institucionalismo internacional, los actores de estas comunidades epistémicas buscan homogeneizar problemas y soluciones (Mato B. *et al.*; 2001: 5). Así, en los marcos cognitivos está implícito o explícito el concepto de institución que constituye la base sobre la cual se lleva a cabo la gerencia de la política de SAN. La gerencia se realiza sobre la base de una influencia teórica que da contenido a la política de SAN. Pero estas influencias teórico-conceptuales y metodológicas cambian a lo largo del tiempo, y con ello la política de SAN.

La gerencia de la política de SAN si se siguen las enseñanzas de D. Torgerson (2003) puede ser positiva de perspectiva tecnocrática, la del dominio de la política sobre el saber y la que no divorcia el análisis del objeto, y es una forma particular de la acción social. Estas tres influencias cognitivas que describe Torgerson son relevantes para la gerencia porque establecen características gerenciales; en primer lugar, el positivismo, el gerente no utiliza juicios de valor; en la segunda, es la de un gerente racional, para la elección con los actores del curso de acción y la persuasión sobre la elección realizada. En la tercera opción, el gerente es un observador participante, en la definición de Torgerson un gerente en su campo de interés (Torgerson, D.; 2003: 197-218).

3.3. La gerencia de la política de la SAN es para el cambio

El cambio institucional es para aumentar la legitimidad de ejercicio de la política de SAN. La comprensión del cambio es esencial en la formación de los gerentes de la política de SAN. En los años setenta ochenta el énfasis se hace en la eficiencia, en los años ochenta noventa en la reducción de los costos de transacción, en el 2000 el

énfasis es en el cambio (Caballero, G., Kingston, C., 2005. 328). Así, la gerencia responde a situaciones donde es importante el contexto y la organización. La gerencia en lo organizativo se refiere a una gestión de los recursos en la oferta de bienes y servicios que plantea la o las políticas de SAN. La gerencia recorre así un camino en función de los objetivos, con liderazgo, control y rendición de cuentas (Lojkine, J., 1989), tomando en cuenta los diferentes niveles de resolución, la descentralización y el regionalismo. Pero el contexto no es determinante en la gerencia de la política de SAN, se reconoce su influencia y los resultados se asocian al proyecto, la capacidad técnica y la capacidad gerencial.

El contexto influye el cambio en la política de SAN, dando signos para direccionar el rumbo de la sociedad y para repensar el estilo de desarrollo. Sin embargo, también existe una subordinación al contexto en la institucionalidad construida para la SAN y como señala Peters Gay, para este tipo de enfoques las reglamentaciones aparecen cuando la sociedad o la institución las necesitan (Peters, B. G.; 2003: 90-91). No obstante, pueden hacer cambiar los valores, como sucede con el de solidaridad ante la crisis, sin abandonar el concepto de eficiencia en un sistema racional. Pero esta racionalidad es limitada; según la define John Forrester (1984), para quien cuentan las condiciones en las cuales las decisiones se formulan, por lo general la información limitada, los problemas mal planteados y la limitación en la disponibilidad de recursos¹⁹, las restricciones cognitivas, la diferenciación social, el apego o no a la pluralidad de actores con diferentes niveles de información y posiciones, suelen presentarse.

La política de SAN puede cambiar ante el desequilibrio producto de la crisis, ello si se plantea fortalecer el rumbo de la economía o modificarlo como reacción a un estímulo externo. En este caso, se produciría una desinstitucionalización y se procede a la formación de una nueva institucionalidad para la SAN. Esta perspectiva histórica está por determinarse en los próximos años, porque existen diferencias sociológicas donde los actores desempeñan determinados roles, o de redes que ejercen centralidad. Sin embargo, Ricardo Goma y Joan Subirat consideran las redes de actores pluralistas y por consiguiente, lejos del monopolio institucional (Goma, R. y J. Subirat, 1999) para el impulso a los valores, las reglas de juego y las políticas de la cooperación internacional.

3.4. ¿Cómo hacer la gerencia de la o las políticas de SAN con métodos desde arriba y desde abajo?

Los enfoques planteados anteriormente operan con métodos de diseño diversos. Dos de éstos son el top down y el bottom-up. El primer enfoque es descendente mientras que el segundo es ascendente para el diseño de la política y su gerencia. Ambas políticas incluyen la descentralización y se relacionan con las capacidades para obtener resultados, así como la legitimidad en las comunidades. El énfasis en los enfoques ascendentes es por el énfasis en la necesidad de aprovechar el potencial endógeno y se busca, desde una contribución y participación de actores desde abajo, la formulación y ejecución de la política de SAN. El enfoque descendente supone una jerarquía de decisiones, donde no siempre hay adecuadas representaciones.

La elección del método de diseño establece características a la gerencia de la política de SAN que se relacionan con los estilos de gobierno y formas de Estado. Hay en estos procesos un lenguaje, como es el énfasis en lo comunal, local, las organizaciones. Cuando el método es ascendente, un lenguaje crea una red de actores, donde se aceptan reglas de juego formales e informales, que pueden incluir nuevos liderazgos y un marco institucional renovado. “Las recomposiciones actuales en marcha, introducen evoluciones en la postura de las colectividades locales y en las expectativas que los ciudadanos expresan respecto a ellas. Las colectividades locales ven la cooperación descentralizada como un medio de responder a nuevos desafíos a los que deben enfrentarse” (Husson B.; 2007: 1). El gerente en políticas en SAN, es capaz de llegar a acuerdos entre los actores para responder a distintos desafíos, para lo cual la descentralización funciona y se consolida el regionalismo, fuera del oportunismo de actores y agencias del desarrollo.

El enfoque ascendente incluye las transferencias de recursos fiscales, poder y funciones como parte de la descentralización que Sergio Bosier (1999) plantea buscar con el realismo requerido. Construir en forma social una región, significa potenciar su capacidad de autoorganización, transformar una comunidad inanimada, segmentada, por intereses sectoriales, poco receptiva de su identificación territorial y en definitiva, en otra organizada, cohesionada, consciente de la identidad sociedad-región (Bosier, S.; 1999).

La descentralización se relaciona con la participación ciudadana a nivel comunal, local y regional para la realización de derechos como es la SAN y de mejores oportunidades. Pero la idea es dejar atrás esquemas centralizados de diseño y ejecución de programas y proyectos, trabajando con las asociaciones, campesinos, cooperativas, ambientalistas, comités locales y actores individuales. Para

¹⁹ Las decisiones económicas modernas tienen consecuencias cuando la racionalidad económica no está satisfecha, Perroux, F, 1961 *L'économie du XX^e siècle* Presses Universitaires de France, France, p. 275.

Sergio Bosier, es necesario el papel de las fuerzas políticas de las regiones y las localidades con el fin de poder sacar las políticas de las cuatro paredes de la burocracia política para quien los actores son a) políticos, burócratas y administrativos; b) empresarios propietarios y administradores; y c) la sociedad civil. Éstos crean a escala regional y local la “familia del poder”, donde hay actores como el municipio, que dominan o asumen roles de liderazgo a nivel local (Albuquerque, F.; 1997, 1998, 2001). Charles Lindblon (1991: 11) llama a conocer las características de los participantes, los papeles que juegan y cómo se controlan unos a otros. Conocer si hay un acuerdo alrededor de la política pública basándose en el interés público y cómo las políticas influyen a los participantes (Lindblon, C.; 1991: 39-41). En la política de desarrollo, interesa analizar si los actores obedecen a los acuerdos y convenios, y si existen medios de control, o por el contrario, prevalecen interacciones en las cuales la autoridad es difusa, fragmentada; donde existe un uso indirecto e incierto de la autoridad (Lindblon, C.; 1991: 121). También, Charles Lindblon, considera si la política es integral o incrementalista, el autor se inclina por esta última como patrón de conducta política, un cambio que ocurre de manera gradual en un marco de racionalidad limitada, ante la imposibilidad de ser exhaustivos en un problema complejo y que plantea diversas opciones de análisis²⁰.

En la acción pública las instancias de concertación política creadas son formales, pero también operan mecanismos informales de redes influyentes en la política pública. En otro nivel adquieren formas de composición de consejos técnicos o políticos, que permiten la asesoría o la integración de los actores. La relevancia de estos gestores de políticas públicas es influenciada por el régimen político y los intereses que obligan a las elecciones dentro de las restricciones. La participación de los actores es deliberativa, fiscalizadora y consultiva. Así, de acuerdo con Jürgen Habermas, una política deliberativa mantiene una cohesión interna con los contextos donde los actores hacen uso de sus derechos de comunicación y participación; y se legitima a partir de un acuerdo mutuo, como uso público de la razón (Habermas, J.; 2004: 311-312).

La gerencia es para la gobernanza local y comunal donde se articulan prioridades y se define cómo lograr los resultados, las evaluaciones y el establecimiento de las responsabilidades para la rendición de cuentas. La vinculación gobierno-actores locales posibilita la gerencia local y la coherencia de las acciones ejecutadas. Por

lo tanto, la gobernabilidad²¹ de la política de SAN se logra como resultado de la interacción entre actores, donde las mesas de negociación actúan para crear institucionalidad y resolver conflictos, definir prioridades, el estilo de la gerencia y el funcionamiento de las redes. Merielee Grindle (2007: 556-257) al resumir los aportes a la teoría de la *gobernanza*, plantea lo siguiente: a) el desarrollo institucional contribuye al crecimiento económico; b) una institucionalidad eficiente reduce la pobreza; c) las características weberianas de la burocracia pública están asociadas con el crecimiento; d) el aumento de la inversión demanda la presencia de instituciones que protegen los derechos de propiedad; e) la legitimidad y la gobernabilidad influyen en la inversión y el crecimiento; f) la inestabilidad política se relaciona con los bajos niveles de inversión; g) la corrupción con la ineficacia del gobierno y el bajo desarrollo; y h) la descentralización fiscal se relaciona con el buen gobierno (Grindle, M.; 2007: 258). La autora expone los estudios de casos sobre las capacidades institucionales de diferentes países y establece diferencias entre estados que tienen una “*governance inefectiva*”, con una institucionalidad, algunos con institucionalidad no competitiva y otros con una institucionalidad competitiva como Chile (Grindle, M.; 2007: 564). En este sentido la gobernabilidad es la capacidad de un sistema social para enfrentar los retos, oportunidades, amenazas, la capacidad de los actores y la cantidad y la capacidad de liderazgo (Urcuyo, C.; 2003: 19-20).

4. Los desafíos de la gerencia de la política de SAN en un marco institucional

En este artículo se resumieron los aportes de diversos actores en la explicación de la crisis, las principales manifestaciones y las medidas para estabilizar, posteriormente, se formuló la perspectiva institucional de la gerencia de la o las políticas de SAN, los principales enfoques y desafíos de la gerencia. Seguidamente, basándose en la información de los foros se toman cuatro atributos de los diferentes enfoques del institucionalismo que resaltan su potencial para el análisis y la gerencia de la o las políticas de SAN. Estos atributos son el contexto, el rumbo de la sociedad, los actores y el cambio.

20 “En consecuencia, se plantea inevitablemente una elección frente a un dilema, o la fórmula general para mejorar las políticas consiste en darles forma a partir de más ciencia y más ambición política, o producirlas conforme a nuevos y mejorados esfuerzos por salir del paso”. Lindblon, C., 1979, “Still mudding not yet through”. Review, No. XXXIX, pp. 317, 336.

21 Un sistema es gobernable cuando está estructurado sociopolíticamente de modo tal que todos los actores estratégicos se interrelacionan para tomar decisiones colectivas y resolver sus conflictos conforme a un sistema de reglas y procedimientos formales e informales, que pueden registrar diversos niveles de institucionalización dentro de la cual formulan sus expectativas y estrategias, Coppedge, M., 1996. “El concepto de gobernabilidad: modelos positivos y negativos”, PNUD/COURDES, Quito, Ecuador.

4.1. El contextualismo en la gerencia de las políticas de SAN

El examen de la crisis en la seguridad alimentaria y nutricional en los foros organizados por el postgrado en Nutrición Humana, lo presentan como una dimensión esencial para la gerencia de las políticas en SAN. Algunos de los factores contextuales a tomar en cuenta en son los siguientes:

- Existe una diferencia en los precios que se pagan a los productores y el que pagan los consumidores. La organización del sistema alimentario sin regulaciones y basándose en las reglas del mercado, plantea desafíos a quienes están en los extremos de las agrocadenas alimentarias.
- Existen países en la región con una alta dependencia de las importaciones de granos y materias primas, por la aplicación de políticas públicas que se sustentan en el libre comercio, creándose condiciones de vulnerabilidad y una incertidumbre sobre el acceso a excedentes de granos en el mercado internacional.
- Los países están aplicando políticas y estrategias para asegurarse su abastecimiento alimentario y están formando empresas en terceros países con ese fin. Además, los países han sustituido la producción de alimentos por productos exportables no tradicionales y han modificado sus políticas de investigación e innovación. La creencia en un modelo de exportación, sin considerar el subsidio que los países industrializados realizan, y sin acuerdo sobre comercio agrícola en la ronda de Doha.
- Los desequilibrios y desbalances regionales generan las diferencias entre el medio rural y el urbano, ya que la producción de alimentos dejó de ser una actividad atractiva para el campesinado y las empresas familiares por la baja rentabilidad. Las políticas para el medio rural, de enfoque territorial, son limitadas para integrar local y regionalmente una política incremental de SAN y definir una estrategia gerencial apropiada en América Latina.
- Para la SAN es necesario adecuar políticas de estabilización de precios y estabilización macroeconómica. Esto es importante, porque a diferencia de los países industrializados, las redes de movilidad social son limitadas, dado que la crisis tiene cobertura mundial.
- El cambio climático es una condición estructural, además están la inestabilidad ambiental y los efectos de los desastres naturales.
- El aumento en el consumo de energía fósil. Existe una dependencia de la producción de petróleo y se demanda el uso de nuevas fuentes de energía, porque los sistemas alimentarios son insostenibles a mediano plazo si continúa la dependencia de petróleo. Unido a esta situación está el aumento de los precios del petróleo y de los biocombustibles.
- La interdependencia de la economía y existen países que incrementan las demandas de alimentos en el mercado internacional. Hay países que reducen la oferta exportable de alimentos. Esta situación tiene implicaciones directas para los consumidores.
- El consumo saludable dejó de ser un tema de interés común y el problema alimentario se planea como de acceso. La dedicación de gastos a consumo es inverso entre países ricos y países pobres. En varios países pobres, el salario crece por debajo del incremento de los precios de las canastas básicas que está cambiando, ello debido a cambios en la dieta de las poblaciones. Esto obliga a los consumidores a desplazarse a centros de distribución donde los precios son más bajos. Por lo general, los estudios solo consideran necesidades energéticas y no los micronutrientes, según hábitos de consumo contemplados en las encuestas de hogares.
- La disponibilidad de tierras, el agotamiento de la frontera agrícola, el acceso a agua de diversas regiones, la disponibilidad de infraestructura e inversión agrícola y la reducción de la producción de autoconsumo. Así, sobre la agricultura hay planteamientos sobre su revalorización porque el aumento de la demanda requiere mayor producción, más agua y energía.
- Desmantelamiento institucional y bajo gasto público relacionado con la SAN.

- Existencia de una diversidad biológica que es patentizada (UPOV), que amenaza la SAN. Existen actores productores, industriales y distribuidores que presionan sobre las regulaciones. Otras empresas tienen ganancias elevadas por el control de la oferta y los precios.
- Existe un contexto de hambre, desnutrición, obesidad, enfermedades crónicas, las dietas altas en carbohidratos y las inequidades sociales. Por otra parte, existe apoyo a la erradicación de la desnutrición infantil y de mejoramiento de los índices de desarrollo humano.
- Existe un contexto de demanda de rendición de cuentas y transparencia en las políticas de SAN.
- El rumbo de producción demanda nuevos sistemas agroalimentarios y de nutrición para superar la dependencia de la energía fósil, con la participación de la población local y municipal, que tome en cuenta el mejorar la producción, el cambio genético y el concepto de energía.
- La actual estructura de mercado y de comercio hace a los países periféricos dependientes de las importaciones. Las empresas tienen un sentido utilitario de maximización de las ganancias, produciendo los bienes en los cuales hay mayor eficiencia.
- Existe una tendencia al énfasis en la soberanía alimentaria involucrando el desarrollo sostenible, la diversidad biológica, la soberanía en semillas, la energía, el promover la capacitación campesina, el ordenamiento territorial y en los patrones de consumo. Este énfasis en la soberanía alimentaria, tiene el desafío de producir alimentos bajo el concepto de sostenibilidad en el uso de los recursos.

La gerencia de la política de la SAN tiene un contexto complejo, amplio y que abarca campos sociales, económicos, políticos, culturales y tecnológicos. Así como problemas estructurales, coyunturales y de mercado. Esto apunta a una formación en la cual el gerente reconoce para acciones incrementales o integrales el contexto existente.

4.2. La relevancia del rumbo de la sociedad en la gerencia de la política de SAN

El rumbo de la sociedad establece un norte a la gerencia de la política de SAN. El cual tiene dependencia con el pasado al ser un campo en el cual los objetivos primarios y las tendencias del cambio son influenciados por el contexto, la historia, los actores y los marcos cognitivos. Algunos de los aspectos que relacionan el rumbo de la sociedad con la SAN son las siguientes:

- El rumbo de la economía genera un sesgo antiagrícola y se producen vacíos en las políticas para enfrentar la crisis de la SAN. La investigación agrícola es limitada y no existen opciones para producir proteínas baratas. La producción está en función de la exportación.
- El rumbo social y político relaciona la SAN con el aporte de ésta a la estabilidad política. En especial, es relevante la disponibilidad de alimentos, la propiedad intelectual y la regulación de los precios. El crecimiento económico basado en las reglas del mercado, desconsidera la SAN como derecho humano.
- Los países deben revisar sus canastas básicas de alimentos, basándose en la nutrición y los hábitos de consumo, que se relacionan con la tradición, los costos y el prestigio. Además, tomar en cuenta la influencia de las empresas que controlan el mercado sobre los consumidores, cuyo comportamiento toma en cuenta el empaque, el procesamiento, calidad, inocuidad y vencimiento.
- El rumbo actual de la sociedad tiene el costo del hambre, la desnutrición infantil, el hambre oculta, la pobreza y sus implicaciones sociales y territoriales.

El rumbo de la sociedad debe revisarse e incorporar la economía social y apoyar a quienes producen alimentos para el mercado interno, enfatizándose en la solidaridad alimentaria y los derechos humanos, la organización y la regulación de mercados. Es considerar que el rumbo económico acentúa una sociedad desigual y se requieren mecanismos de compensación y redistribución del ingreso. Todo lo anterior, porque la crisis coloca interrogantes sobre el rumbo de la economía, que junto a la crisis, con origen en el sector financiero, consolida la pobreza como un problema estructural que demanda la intervención del Estado.

4.3. El cambio y la gerencia de la política de SAN

El cambio es abordado por diferentes enfoques y paradigmas. Los actores que participaron en los foros sobre la seguridad alimentaria y nutricional, ofrecen las más diversas propuestas que la o las políticas de SAN incorporan:

- El desarrollo del medio rural se plantea como una política relevante para impulsar la SAN. El desarrollo rural debe revalorizar el sector agropecuario, impulsar la formación de recursos humanos para la nueva agricultura de manera que la misma sea rentable y sostenible, para evitar la ruina de los productores, sobre todo, del campesinado.
- La política de desarrollo rural y agrícola debe revisar el modelo agroexportador, el sistema arancelario, el acceso a la información, la regulación de precios de alimentos con intervención de los consumidores, al tiempo que se reinstalan capacidades productivas de alimentos e institucionales.
- La sociedad debe promover un cambio a largo plazo, el uso de nuevas fuentes de energía, el cambio tecnológico para el incremento de la producción en sistemas de producción bajo riego, invernaderos, y la productividad, mediante modificaciones e introducción de nuevos sistemas de producción agrícola y animal, y su publicación para evitar las patentes, la conservación de germoplasma, propiciar el registro de agroquímicos genéricos. Además, deben considerarse los cambios en los estilos de vida y las canastas básicas, de manera que se incluyan los micronutrientes.
- La producción de proteínas cuyo costo sea bajo, la producción de insumos, las semillas, la capacitación, los servicios de apoyo, la infraestructura, la comercialización, la mitigación del cambio climático y el concepto y contenido de la canasta básica.
- Implementar una política de lucha contra la pobreza en el medio rural y urbano-marginal, basándose en el concepto de redistribución del ingreso y la solidaridad. Unido a la lucha contra el hambre, la atención de niños desnutridos para reducir disparidades regionales de nutrición, la prevención y el tratamiento de problemas de salud.
- Incorporar el concepto de soberanía en la política de SAN para estrategias y proyectos que reduzcan costos, uso de

pesticidas y fertilizantes, uso del agua, entre otros. Asimismo, la soberanía alimentaria demanda infraestructura, la capacitación, organización, el ordenamiento territorial, la protección de la biodiversidad, la protección de la flora y la fauna. También, la revisión de la expansión turística, el desarrollo inmobiliario y el uso de las fuentes de agua.

- La SAN es un derecho humano.

Los cambios son institucionales y para promover una mayor oferta de alimentos. Sin embargo, hay un incremento de la complejidad para el abordaje de la misma y se le asocia con otras crisis como la económica, la energética, la social, la inmobiliaria, la financiera y la económica. La crisis tiene un impacto social, económico y político, de salud y nutrición de la población.

4.4. Los actores en la gerencia de la política de SAN

Los actores son los que tienen capacidad de influir en el contenido de las políticas de SAN. La relevancia de los actores en la definición de la política de SAN y el estilo de la gerencia depende de quienes intervienen y las misiones que proponen. Una vez aceptada la crisis, comienza a ser relevante el papel del Estado y las agencias del desarrollo, los organismos de investigación, las organizaciones no gubernamentales, el sector privado, las corporaciones, los municipios, las organizaciones sociales, las comunidades, los consumidores, el gobierno regional, organizaciones que garantizan derechos humanos, la protección de la niñez, la lucha contra el hambre, la lucha contra la pobreza. Estos actores son considerados cumpliendo funciones, aplicando reglas de juego, en redes de actores, el estableciendo relaciones, las alianzas y las formas de cooperación.

5. Conclusiones

Las políticas de SAN están representadas por actores estratégicos públicos y privados y la gerencia se inicia en su formulación. Influyen la historia, la cultura y el marco institucional. La gerencia se hace apegada a un enfoque conceptual sobre el cual se establece un curso de acción, con directrices estratégicas, planes de trabajo y proyectos. Estos procesos tienen la influencia del contexto, el rumbo de la economía, el marco conceptual, los actores y el cambio propuesto.

La gerencia de SAN no es para diferenciar entre ganadores y perdedores, es para responder al interés general, donde la elección del rumbo o más bien la racionalidad sustantiva de la política de SAN, requiere superar la coyuntura de la crisis (Mahoney, 2001:

112). Pero desde una perspectiva gerencial, es preciso reconocer el contexto como un factor de naturaleza política, que influye en el cambio y el contenido de la o las políticas de SAN. Los actores involucrados en redes y organizaciones tienen visiones diferentes sobre el contenido de la SAN y las características de su gerencia (racionalidad instrumental) para integrar los objetivos, los valores y los resultados.

La gerencia es para el logro de los objetivos de la SAN y tiene la tarea de integrar actores que usan recursos de poder y que influyen en la creación y cambio en las reglas de juego (Prats, J., 1996.; 15), porque la gerencia sufre el condicionamiento de los actores y la forma de obtención de los resultados. Esta perspectiva gerencial se diferencia de la conductista, y de la racionalidad económica como maximizadoras de las utilidades. Esta gerencia conductual y racional se relaciona con un individualismo metodológico y la gerencia dentro de entramados institucionales, una gerencia sobre la base de las relaciones entre actores, con influencia del contexto, el rumbo de la economía, los marcos cognitivos, la tecnología y la información limitada.

BIBLIOGRAFÍA

Ayala E. J., 1999. "Instituciones y economía; una introducción al neoinstitucionalismo económico". Fondo de Cultura Económica, México, 397 p.

Bulmer S., 1998. New institutionalisms and the governance of the single European Market, *Journal of European Public Policy*, 5,3. p. 365.

Caballero, G., Kingston, C., 2005. "Cambio, cultura, dinámica institucional y ciencia cognitiva: hacia la comprensión multidisciplinaria del desarrollo económico". *Revista de economía institucional*, V7, No. 13.

Casalet, M., González, L., 2006. "El entorno institucional y la formación de redes en el sector eléctrico de Chihuahua", FLACSO, México.

Casalet, M., et al., "Redes, jerarquías y dinámicas productivas", FLACSO, OIT, Editores Niño Dávila, Argentina, 382 p.

Casalet, M., Cimoli, M., Youet, G., compiladores, 2005. "Redes, jerarquías y dinámicas productivas". FLACSO, OIT, Niño y Dávila, Argentina.

Casalet, M., 2005. "Cambios en el diseño institucional y construcción de redes de modernización tecnológica".

Castiglioni, R., 2007. "Institucionalismo político: viejas y nuevas tradiciones". *Desarrollo Humano e institucional en América Latina*, DHIAL.

Castells, M., 2001. "La era de la información: el fin del milenio" volumen 3, Alianza Editorial, Madrid, España, 486 p.

Castells, M., 2001. "La era de la información: La sociedad red". Volumen 1, Alianza Editorial, Madrid, España, 645 p.

Forester, J., 2003. "La racionalidad limitada y política de salir del paso". p. 315-340, en Aguilar, V., L., 2003. "La hechura de las políticas públicas". Grupo Editorial, Miguel Ángel Porrúa, México.

Granados, C., E., 2007. "Los actores sociales estratégicos y las políticas públicas para la generación privada de electricidad en Costa Rica", Tesis Doctoral, Gobierno y Política Pública, UCR, Costa Rica, 381 p.

Grindle, M., 2007. "Good enough governance revisited". *Development Policy Review*, pp. 553-574.

Grindle, M., y Thomas, John, 1991. "Public choices and policy change: the political economy of reform in developing countries". Primera edición. The Johns Hopkins University Press. USA.

Guilpin, R., 1987 "The political economy of international relations". Princeton University press, New Jersey, United State, 449 p.

Guilpin, R., 2003. "El reto del capitalismo global: la economía mundial en el siglo XXI". Editorial Turner, pp. 119-142, cap. II.

Habermas J., 2004. "A inclusao do outro: estudos de teoria política". Ediciones Loyola, Sao Pablo, Brasil, 403 p.

Husson, B., 2007. "Cooperación descentralizada y fortalecimiento institucional, una dinámica a construir". II Conferencia Anual del Observatorio de Cooperación Descentralizada UE/LA, Guatemala.

Knoke, D., 2003, "Political network: The structural perspective". Cambridge University Press, United State, 289 p.

Lindblon, C., 1991. "El proceso de elaboración de las políticas públicas". Ministerio para las Administraciones Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, España, 160 p.

Lindblon, C., 1979. "Still mudding not yet through". *Review*, No. XXXIX.

Lindblon, C., 2003. "La ciencia de salir del paso" p 201-226, en Aguilar V. L., 2003. "La Hechura de las políticas públicas". Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Lindblon, C., 2003. "Todavía tratando de salir del paso". p 227-244, en Aguilar V. L., 2003 "La Hechura de las políticas públicas". Editorial Miguel Ángel Porrúa, México.

Lojkine, J., 1989. "Nouvelles politiques d integration ou prémisses auto-gestionnaires, en Martin D. (compilador), *Participation et changement social dans l entreprise*. L Harmattan, Paris.

Mato, B. y otros, 2001. "La dimensión de gestión en la construcción de la sostenibilidad institucional". Serie innovación para la innovación institucional, ISNAR, San José, Costa Rica.

Mahoney, J., 2001, Path dependence, explanations of regime change; Central America in comparative perspective, en *Studies in comparative Development*, Spring, V36, No. 1, p. 112.

Meltsner, A., 2003. "La factibilidad política y el análisis de las políticas". pp. 367-392 en Aguilar V. L., 2003 "La hechura de las políticas públicas". Grupo Editorial, Miguel Ángel Porrúa, México.

Moran, M, 1998, en Rivas, J A, "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones" *Reflexión Política*, No 9, pp 37-46, Colombia.

North, D y Barry, W, 1993. "Constitutions and commitment: The evolution of institutions governing public choice in seventeenth- century England" *Journal of economic history* 49, p, 803-832.

Ortiz, O., Ricahard, 2005. "Contextos, instituciones y actores políticos: Diter Nolhen y el estudio de las instituciones políticas en América Latina". Universidad de Heidelberg, Alemania.

Peters, B. G., 1999. *El Nuevo institucionalismo, teoría institucional y ciencia política*. Editorial Gedisa, Barcelona, España, 354 p.

Peters, B. G., 2003. *The capacity to govern: moving back to the center*. VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la administración pública, Panamá, 12 p.

Prats J., 1996. *El concepto y análisis de la gobernabilidad. Instituciones y desarrollo*.

Prats, I C. J., 1999. "Reforma del Estado y cooperación para la reforma del Estado en América Latina", Nueva Sociedad, No. 160, Caracas, Venezuela.

Rivera, R., 2003. "Dimensión político institucional del desarrollo en Costa Rica", capítulo II, en Nowalski, Jorge, 2003, *Asimetrías económica, sociales y políticas en Costa Rica*, PNUD, CIDH, Fondo Contravalor Canadá, Costa Rica.

Rivera, R., 1992. "Política local y descentralización". Cuadernos de Ciencias Sociales, FLACSO, Costa Rica.

Rivera R., *et al.*, 2006. "La democracia del nuevo milenio, transformaciones políticas e institucionales". FLACSO, Costa Rica.

Rivera, R., Rojas, M., Zeledón, F., Guzmán J., 2006. "La democracia del nuevo milenio, transformaciones políticas e institucionales". FLACSO, Costa Rica.

Rivas L. J., 2003. "Neoinstitucionalismo y revalorización de las instituciones" *Reflexión Política*, Año 5, No 9, IEP, UNAB, Colombia.

Rivas, J, L, 1998. "El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones" *reflexión Política*, No 19, Junio, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Rivas, J. A., 2003. El neoinstitucionalismo y la revalorización de las instituciones. *Reflexión Política*, mes de Junio, No. 9, Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

Robson, C., 1993. *Real World Research: a resource for social scientists and practitioner-researchers*. Oxford, Blackwell.

Shepsle, K. A., 1989. "Studying Institutions: Some Lessons from Rational Choice". *Journal of Theoretical Politics*.

Subirat J., Goma, R., 1999. "Políticas públicas: hacia la renovación del instrumental de análisis", pp. 21-36, en Goma, R., Subirat J, comp. 1999. "Políticas públicas en España: contenidos, redes de actores y niveles de gobierno". Editorial Ariel, España, 441 p.

Torgerson, D., 2003. "Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de las políticas" pp. 197-238, en Aguilar V., Luis, 2003. "El estudio de las políticas públicas" Grupo Editorial, Miguel Ángel Porrúa, México.

Urcuyo C., 2003. "Reforma política y gobernabilidad". Editorial Juricentro, Costa Rica, 131 p.

Vargas, H. J., 2005. "Institucionalidad racional de la nueva economía política en la transformación institucional del Estado". Universidad de Guadalajara, México.

Zurbriggen, C., 2006. "El institucionalismo centrado en los actores; una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas". *Revista de Ciencias Políticas*.



Equipo responsable
Programa Estudios de Opinión

Irma Sandoval Carvajal
Sofía Solano Acuña
Luis Ernesto Aguilar Carvajal
Luis Gómez Ordóñez

Corrección de texto
Jáírol Núñez Moya

UNA UNIVERSIDAD
NACIONAL
COSTA RICA



Diseño, diagramación e impresión en el Programa de Publicaciones e Impresiones de la UNA

Esta obra se terminó de imprimir en agosto 2010

0436-10-PUNA