



VIGESIMOPRIMER INFORME ESTADO DE LA NACIÓN EN DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE (2014)

Informe final

El desafío de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional

Investigadora:
Karen Chacón Araya

Asistente de investigación:
Dayana Araya



El contenido de esta ponencia es responsabilidad del autor. El texto y las cifras de las ponencias pueden diferir de lo publicado en el Informe sobre el Estado de la Nación en el tema respectivo, debido a revisiones posteriores y consultas. En caso de encontrarse diferencia entre ambas fuentes, prevalecen las publicadas en el Informe.

Contenido

Resumen	3
Hallazgos relevantes	3
Marco teórico y conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional	5
Marco normativo relacionado con la seguridad alimentaria y nutricional.....	9
Política pública relacionada con la seguridad alimentaria y nutricional	13
Plan Nacional de Alimentos: oportunidad para la agricultura nacional.....	18
Resultados del estudio sobre los programas y proyectos del PNA.....	20
Programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional	23
Seguridad alimentaria y nutricional: con retos en acceso y calidad.....	26
<i>Disponibilidad de alimentos muestra alta vulnerabilidad y dependencia.....</i>	29
<i>Limitadas titularidades dificultan acceso a alimentos.....</i>	34
<i>Utilización biológica evidencia retos importantes</i>	38
<i>Estabilidad evidencia fragilidad</i>	41
Bibliografía.....	45

Resumen

La seguridad alimentaria y nutricional es clave para impulsar el desarrollo humano sostenible. En ella interviene una amplia variedad de factores sociales, económicos, políticos y ambientales, de modo que no solo incide en el estado de salud y las capacidades cognitivas de los individuos, sino que además “es determinante para la acumulación de capital humano y el aprovechamiento de las oportunidades de las personas para insertarse en la sociedad productivamente y obtener ingresos adecuados para una vida digna” (Programa Estado de la Nación, 2008).

Esta investigación evalúa el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en Costa Rica, tomando como punto de partida las cuatro dimensiones de este concepto: disponibilidad, acceso, uso biológico y estabilidad de la provisión de alimentos. Tras un breve repaso por el marco teórico y conceptual sobre el tema, el estudio identifica las políticas, planes, estrategias, leyes y programas existentes en el país, y además recoge información sobre cada una de las dimensiones señaladas, con el objetivo de presentar un panorama general de la situación en esta materia.

El análisis incluyó una exhaustiva investigación documental (artículos, libros, revistas y tesis) y una serie de entrevistas a funcionarios públicos, académicos y representantes de organizaciones no gubernamentales, el sector privado y la sociedad civil. Paralelamente, se consultaron las páginas web de instituciones, universidades estatales y organismos internacionales.

Los resultados indican que, si bien Costa Rica cuenta con legislación, políticas y programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional, hay un conjunto de factores económicos, sociales y ambientales que la hacen altamente vulnerable a los vaivenes de los mercados internacionales y frente a la amenaza del cambio climático. Esto afecta las capacidades para reducir el riesgo de que las personas –sobre todo los grupos de menores ingresos- caigan en una situación de inseguridad alimentaria y nutricional. Además dificulta la superación del hambre y la pobreza. La información recabada permite señalar que, para enfrentar los retos en esta materia, se requiere un trabajo planificado y articulado a nivel local, regional y nacional, así como acciones intersectoriales sustentadas en una clara voluntad política.

Descriptor: seguridad alimentaria y nutricional, soberanía alimentaria, política pública, disponibilidad, acceso a alimentos, uso biológico, estabilidad, Plan Nacional de Alimentos, Contraloría General de la República, granos básicos, agricultura, desarrollo rural, agricultura familiar, Celac, Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Salud, Segan, FAO, IICA, IMN.

Hallazgos relevantes

- ✓ Costa Rica y El Salvador son las dos naciones centroamericanas que no cuentan con una ley específica sobre soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Sin embargo, el marco normativo costarricense incluye más de una decena de leyes y una gran cantidad de políticas, planes y estrategias relacionadas con esta materia.
- ✓ En 2008 se implementó el Plan Nacional de Alimentos, como herramienta para paliar los efectos de la crisis alimentaria internacional. No obstante, según un informe de la Contraloría General de la República, de los recursos presupuestados

- para 2008 y 2009 (35.704 millones de colones), únicamente se ejecutó el 38,9% (13.896 millones de colones).
- ✓ El país no cuenta con para estimar con precisión su grado de seguridad o inseguridad alimentaria y nutricional. Tampoco tiene información sistemática sobre la disponibilidad de alimentos.
 - ✓ Un estudio realizado por la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica comprobó que la agricultura familiar contribuye a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias de los agricultores.
 - ✓ Según datos del VI Censo Nacional Agropecuario (2014), del total de fincas censadas un 8,4% (7.846) se dedica a la producción de granos básicos y un 4,8% (4.515) al cultivo de hortalizas.
 - ✓ Una investigación del Instituto Meteorológico Nacional encontró que, en promedio, el 61% de los granos básicos que se consumen en el país se obtiene de mercados externos. Costa Rica importa el 34% del arroz, el 69% del maíz y el 73% del frijol que demandan sus habitantes. Además, esas importaciones provienen de naciones altamente vulnerables a eventos hidrometeorológicos.
 - ✓ Estados Unidos es el principal socio comercial de Costa Rica en bienes agrícolas y pecuarios. Entre 2006 y 2011 desde ese país se importó el 98,8% del arroz, el 84,6% de frijol y el 33,6% del maíz para consumo nacional.
 - ✓ Entre 2001 y 2011 se registró una disminución en los kilogramos disponibles por año de tubérculos, cereales, hortalizas y frutas. Por ejemplo, en ese período la oferta de cereales pasó de 255,8 a 247,3 kg.
 - ✓ El 77,7% de los cereales que consumió el país en 2001 provino del exterior y aunque en 2011 se registró una baja, el porcentaje importado siguió siendo alto (74,6%).
 - ✓ En 2014 se contabilizaron 4.467 fincas dedicadas al cultivo de arroz, 14.707 a frijol y 17.756 a maíz. En conjunto, las hectáreas sembradas de estos tres productos representaron un 4,6% del área total destinada a actividades agropecuarias.
 - ✓ La producción de granos básicos abarca un 1,8% del territorio nacional (93.778 hectáreas).
 - ✓ En agosto de 2014 la tasa de inflación de los alimentos fue de 6,9%. Aunque fue la más alta de los últimos cuatro años, se ubicó por debajo de la de Jamaica (10,5%), Guatemala (8,6%) y Bolivia (9,1%).
 - ✓ Un estudio de la FAO determinó que, si no se hubiera desperdiciado alimentos, el porcentaje de personas subalimentadas que Costa Rica registró entre 1990 y 1992 se habría reducido a la mitad. Adicionalmente, si el país lograra eliminar del todo el desperdicio, alcanzaría tasas de subalimentación inferiores al 5%.
 - ✓ Según la Encuesta Nacional de Nutrición 2008-2009, ha aumentado el déficit de peso en los niños y niñas de 5 años de edad (pasó de 14,5% en 1996 a 16,3% en 2008-2009), así como el sobrepeso y la obesidad del grupo de entre 5 y 12 años (14,9% en 1996 y 21,4% en 2008-2009). Además se reporta un incremento en el porcentaje de mujeres de entre 20 y 44 años que presentan sobrepeso y obesidad.
 - ✓ Nuevos estudios del Instituto Meteorológico Nacional señalan que el 61% de los granos básicos que se consumen en Costa Rica proviene de países que presentan mayores grados de vulnerabilidad ante eventos hidrometeorológicos.

Marco teórico y conceptual de la seguridad alimentaria y nutricional

El concepto de seguridad alimentaria surgió en la década de los setenta en el escenario de la crisis alimentaria de 1972-1974, que vivió el mundo producto, principalmente, de una escalada en los precios de los alimentos a raíz de una disminución de la producción y de las reservas mundiales. Este concepto fue acuñado en la Primera Cumbre Mundial de la Alimentación (1974), la cual se fijó como objetivo “erradicar el hambre, la inseguridad alimentaria y la malnutrición en el plazo de un decenio” (FAO, 1996), y fue definido como la disponibilidad segura de unos suministros alimentarios suficientes para satisfacer las necesidades de consumo per cápita del país en todo momento, incluso en los años de escasa producción nacional o de condiciones adversas en el mercado interno.

Este enfoque, que se centró en la disponibilidad de alimentos a escala nacional, es decir, en la garantía de disponer de alimentos en cantidades suficientes y de calidad sin importar si los mismos son producidos en el país o importados, se denominó seguridad alimentaria nacional (SAN) y fue entendido como “un componente de la seguridad nacional” (Gutiérrez, et al., 2015) de los Estados. Desde esta perspectiva se tomó como elemento explicativo de las crisis alimentarias el incremento en la brecha entre la oferta y la demanda de alimentos. Además, se asumió que la escasez de alimentos era el resultado de factores naturales (inundaciones, sequías, plagas, etc.) y/o demográficos. Desde esta visión se entendió que las políticas de seguridad alimentaria debían estar orientadas a garantizar un suministro de alimentos suficiente y regular en el tiempo. Sin contemplar otros aspectos.

Sin embargo, a finales de la década se cuestionó este enfoque por considerársele reduccionista. Pues el mismo no permitía explicar las causas últimas de las crisis alimentarias, ya que no hacía ningún planteamiento en cuanto a la distribución de alimentos, y no reflejaba las desigualdades existentes en el reparto de los recursos. De este modo, “en 1983 el análisis de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés) se concentró en el acceso a los alimentos, lo que condujo a una definición basada en el equilibrio entre la demanda y el suministro” (FAO, 2006). Por tanto, se señaló que la seguridad alimentaria no pasa solo por la disponibilidad de alimentos, sino que es preciso “asegurar que todas las personas tengan en todo momento acceso físico y económico a los alimentos básicos que necesitan” (FAO, 1983 cita por FAO, 2006).

La ampliación de este enfoque respondió, en gran medida, a la teoría de las titularidades formulada por Amartya Sen. Según Sen (1981) “las titularidades (*entitlements*) al alimento constituyen las capacidades o recursos de una familia o individuo para acceder al mismo de forma legal, produciéndolo, comprándolo o percibiéndolo como donación del Estado o de la comunidad. Las titularidades están determinadas, por tanto, por el nivel de propiedades poseídas, las relaciones de intercambio en el mercado (niveles de precios y salarios, lo que se pueda comprar en función de lo que se posee) y el nivel de protección social existente”. Tomando como punto de partida esta teoría Sen comprobó que las hambrunas no eran el resultado de la escasez de alimentos, sino de la pérdida de las titularidades por parte de los sectores más vulnerables de la sociedad. Limitando así la capacidad de la población para adquirir los alimentos. En suma, Sen (1981) concluyó que el problema no es la falta de alimentos sino las limitaciones para acceder a estos.

Esta definición “ampliada” de seguridad alimentaria incluía “a las personas y los hogares, además de las regiones y los países” (FAO, 2006). Esta nueva visión supuso el paso de un enfoque natural (seguridad alimentaria nacional) a uno socioeconómico (seguridad alimentaria familiar SAF) en el análisis de la hambruna y el hambre. Pero además reconoció causas de carácter humano (más allá de los factores naturales y demográficos) sobre las fluctuaciones en la disponibilidad de alimentos.

A partir de estos elementos, y sobre todo de la teoría de Sen (1981) sobre la hambruna, el Banco Mundial presentó en 1986 el informe titulado “La pobreza y el hambre” en el que se hizo una distinción entre la inseguridad alimentaria crónica, entendida como la incapacidad de las personas para satisfacer sus necesidades alimentarias mínimas por un período prolongado, resultado de largos períodos de pobreza, la falta de activos y de acceso a recursos productivos o financieros, y la inseguridad alimentaria transitoria que ocurre cuando hay una caída repentina de la capacidad de producir o acceder a una cantidad de alimentos suficiente para mantener un buen estado nutricional (FAO, 2011).

En 1992, en la Conferencia Internacional de Nutrición, se incorporó el término “seguridad nutricional”, considerando que las condiciones de desnutrición no obedecen únicamente al escaso consumo de alimentos, sino también a las condiciones de salud en la población que impiden la ingesta y aprovechamiento pleno de los alimentos (Gutiérrez, et al., 2015).

Este término se asoció durante la celebración de la Segunda Cumbre Mundial sobre la Alimentación (1996) en un enfoque multidimensional que contempló la disponibilidad, el acceso, el uso y la estabilidad de los alimentos como ámbitos fundamentales de la seguridad alimentaria. Estableciéndose además, un marco para la definición de nuevas políticas y programas que coadyuven a la erradicación del hambre mediante la aprobación de la Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial y el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación.

Por tanto, se entiende de forma generalizada, que 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” (Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 1996 en FAO, 2006). Esta definición incorpora cuatro dimensiones, comúnmente aceptadas, de la seguridad alimentaria:

- a) **Disponibilidad física de los alimentos:** La existencia de cantidades suficientes de alimentos de calidad adecuada, suministrados a través de la producción del país o de importaciones (comprendida la ayuda alimentaria).
- b) **Acceso económico y físico a los alimentos:** Acceso de las personas a los recursos adecuados para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva. Estos derechos se definen como el conjunto de todos los grupos de productos sobre los cuales una persona puede tener dominio en virtud de acuerdos jurídicos, políticos, económicos y sociales de la comunidad en que vive (comprendidos los derechos tradicionales, como el acceso a los recursos colectivos).
- c) **Uso biológico de los alimentos:** Utilización biológica de los alimentos a través de una alimentación adecuada, agua potable, sanidad y atención médica, para lograr un estado de bienestar nutricional en el que se satisfagan todas las

necesidades fisiológicas. Este concepto pone de relieve la importancia de los insumos no alimentarios en la seguridad alimentaria.

- d) **Estabilidad:** Para tener seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona deben tener acceso a alimentos adecuados en todo momento. No deben correr el riesgo de quedarse sin acceso a los alimentos a consecuencia de crisis repentinas (por ejemplo, una crisis económica o climática) ni de acontecimientos cíclicos (como la inseguridad alimentaria estacional). De esta manera, el concepto de estabilidad se refiere tanto a la dimensión de la disponibilidad como a la del acceso de la seguridad alimentaria.

Si bien este enfoque, como se señaló, es generalmente aceptado y utilizado como punto de partida por tomadores de decisiones, en la formulación de políticas públicas, en estudios académicos e investigaciones científicas, es posible identificar concepciones alternativas sobre el tema de alimentos que recogen un conjunto de factores (inocuidad, pobreza, empleo, subnutrición, género, cambio climático, etc.) que le otorgan el carácter multidimensional, multisectorial y ecléctico al concepto de seguridad alimentaria y nutricional que, dicho sea de paso, está en constante evolución. Asimismo, “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” (Granados, 2010).

En suma, el tema de la seguridad alimentaria y nutricional no puede ser entendido como un asunto que compete a un solo sector (salud, comercio, agricultura, etc.) o disciplina (economía, salud, biología, etc.), si no que por el contrario debe asumirse desde un enfoque holístico.

De forma paralela a la adopción de este nuevo enfoque, durante el Foro Alternativo a la Cumbre Mundial de la Alimentación, se introdujo en el debate internacional el concepto de soberanía alimentaria. Promovido por los movimientos sociales, especialmente por la organización no gubernamental Vía Campesina, y entendido como el “derecho de los pueblos a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, comercialización y consumo de alimentos que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y gestión de los espacios rurales, en los cuales la mujer desempeña un papel fundamental” (Paz, 2007 citado en Gutiérrez, et al., 2015).

Al igual que la seguridad alimentaria y nutricional, la soberanía alimentaria es un concepto dinámico y en construcción. En ese sentido, en 2002, el Foro de Organizaciones no gubernamentales y de la Sociedad Civil señaló que la soberanía alimentaria “es el derecho de los pueblos, comunidades y países a definir sus propias políticas agrícolas, pastoriles, laborales, de pesca, alimentarias y agrarias que sean ecológica, social, económica y culturalmente apropiadas a sus circunstancias exclusivas. Esto incluye el derecho real a la alimentación y a la producción de alimentos, lo que significa que todos los pueblos tienen el derecho de tener alimentos y recursos para la producción de alimentos seguros, nutritivos y culturalmente apropiados, así como la capacidad de mantenerse a sí mismos y a sus sociedades”.

Una nueva concepción, no excluyente, fue planteada en 2012 por la III Conferencia Especial para la Soberanía Alimentaria. Desde este foro se entiende la soberanía alimentaria como “un principio, una visión y un legado construido por los Pueblos Indígenas, campesinos, agricultores familiares, pescadores artesanales, mujeres, afrodescendientes, jóvenes y trabajadores rurales, que se ha convertido en una plataforma aglutinadora de (...) luchas y en una propuesta para la sociedad en su conjunto”.

En síntesis, a diferencia del concepto de seguridad alimentaria y nutricional que se acuña desde la academia y la institucionalidad (E¹: Dumani, 2015), la soberanía alimentaria surge desde un movimiento contestatario e ideológico que cuestiona “la organización actual de los mercados alimentarios globales, controlados por corporaciones transnacionales que imponen su visión de maximización de ganancias frente a las tradiciones de respeto a la naturaleza, producción comunitaria y solidaridad de las poblaciones campesinas” (Moreno, 2008 citado por Gutiérrez, et al., 2015).

Desde esta perspectiva se busca romper con la concepción economicista de la seguridad alimentaria, que asume la alimentación como una transacción económica que es determinada por la oferta y la demanda y que, además, desestimuló la producción de alimentos en y para el mercado nacional, por los bajos rendimientos del sector agropecuario para la economía internacional y los mercados financieros.

Es en este escenario que se (re) incorpora en la discusión la necesidad de reconocer y garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada (DHAA). Es decir, “el derecho a tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna” (Ziegler, 2004).

Este no es un concepto nuevo ni tampoco el debate por su reconocimiento. No obstante, en los últimos años ha tomado un nuevo aire ante la preocupación por la mercantilización de la alimentación, así como por la imposibilidad de erradicar el hambre a nivel mundial (meta 1 de los Objetivos de Desarrollo del Milenio). Es posible identificar acciones e iniciativas impulsadas por los Estados de forma individual (según datos de la FAO (2006) más de 40 países han consagrado el derecho a la alimentación en su constitución) y otras en el campo internacional orientadas tanto a la aprobación de un marco normativo como a la reducción del hambre, la pobreza y la desnutrición y subnutrición. No obstante, aunque existe en el derecho internacional algunos instrumentos (por ejemplo la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en su artículo 25, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966) que reconocen el derecho a una vida adecuada (en su sentido más amplio), el derecho humano a la alimentación registra pocos y desiguales avances a nivel mundial.

Por tanto, en esta investigación se entiende la seguridad alimentaria y nutricional como el resultado final de un proceso que involucra una amplia variedad de factores sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales. La SAN contempla la disponibilidad de alimentos, lo cual incluye aspectos relacionados con la producción, importación y exportación. El acceso a los alimentos es el segundo componente y tiene que ver con el poder adquisitivo, la desigualdad, el salario mínimo, la pobreza y la inflación de los alimentos. El tercer eslabón es el uso biológico de los alimentos,

aspecto en el que intervienen factores como la inocuidad de los alimentos, el estado de salud y la interacción de los distintos elementos nutricionales. Por último está la estabilidad, en la que entran en juego variables como las crisis económicas y ambientales.

Marco normativo relacionado con la seguridad alimentaria y nutricional

Costa Rica cuenta con un conjunto de leyes, decretos, reglamentos y códigos (cuadro 1) relacionados con soberanía y seguridad alimentaria y nutricional. Esta legislación establece disposiciones en este campo para el Estado, los ministerios (MAG, MS, MEIC), agentes económicos, productores, comerciantes, personas físicas y jurídicas, las municipalidades, etc. y, ante la ausencia de una ley marco para el derecho a la alimentación, se constituyen en el modelo normativo para tutelar el tema. En América Latina y el Caribe siete países² han promulgado leyes de seguridad alimentaria y nutricional (FAO, 2014a).

Cuadro 1

Marco normativo relacionado con la seguridad alimentaria y nutricional

Norma	Año de aprobación/ adopción
Ley general de salud (Ley 5395)	1973
Ley orgánica del Ministerio de Salud (Ley 5412)	1973
Ley orgánica del CNP (Ley 6050)	1977
Ley de fomento a la producción agropecuaria FODEA y orgánica del MAG (Ley 7064)	1987
Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor (Ley 7472)	1994
Reglamento a la ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor (Decreto Ejecutivo 25234-MEIC)	1996
Ley de protección fitosanitaria (Ley 7664)	1997
Código Municipal de Costa Rica (Ley 7794)	1998
Reglamento de organización y funcionamiento de la SEPAN (Decreto 31714-MS-MAG-MEIC)	2003
Regulación de las ferias del agricultor (Ley 8533)	2006
Reglamento para el funcionamiento y administración del servicio de soda en los centros educativos públicos (Decreto Ejecutivo 36910)	2011
Ley de transformación del IDA en el INDER (Ley 9036)	2012

Fuente: elaboración propia con datos de Gutiérrez, et al., 2015.

Si bien, como se señaló, el país no cuenta con una ley que garantice el derecho humano a la alimentación adecuada³ (como si la tienen otros Estados de la región centroamericana) desde la Constitución Política (1949) se reconoce en el artículo 50 el derecho a gozar de un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Además, se establece como medida de protección la prohibición de los monopolios que amenacen y restrinjan la libertad de comercio, agricultura e industria (artículo 46). Por tanto, aunque en la Constitución no se establecen ni derechos ni obligaciones “referidos expresamente a la seguridad alimentaria y nutricional” (Gutiérrez, et al., 2015) si

establece como principio fundamental la obligación del Estado de procurar el mayor bienestar a todos los habitantes (artículo 50). A lo que se suma el reconocimiento de rango constitucional a los derechos establecidos en los instrumentos internacionales (declaraciones, convenciones, tratados, etc.) como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Protocolo de San Salvador (1988).

Algunas de estas leyes han llevado al establecimiento de entes institucionales con obligaciones y funciones claramente definidos en la legislación. En este sentido cabe destacar la creación de la Secretaría de Política Nacional de Alimentación y Nutrición (Sepan) mediante la Ley Orgánica del Ministerio de Salud (Ley 5412). A través de esta secretaría, el ministerio ejerce la rectoría en alimentación y nutrición en Costa Rica. Por tanto, es desde este ente que se promueve y coordina la Política Nacional de Alimentación y Nutrición.

El Reglamento de organización y funcionamiento de la Sepan establece como una dependencia de este órgano los Consejo Cantonales de Seguridad Alimentaria Nutricional (Cosan), los cuales, según el artículo 26, “serán instancias de coordinación e integración en el nivel cantonal, en materia de seguridad alimentaria nutricional y nutrición preventiva, con la participación de las Municipalidades y de los sectores institucionales involucrados en los objetivos y funciones de la SEPAN, con participación de la sociedad civil en cada uno de los cantones donde operen” (MS, MAG y MEIC, 2004).

Sobre el particular cabe mencionar que ni la Sepan ni los Cosan se encuentran en pleno funcionamiento. En cuanto a la Secretaría si bien se han llevado a cabo algunas reuniones entre los ministerios que la conforman, la misma no se encuentra activa. En relación a los Cosan aunque se conocen algunos ejemplos de municipalidades en los que estos se encuentran vigentes (Municipalidad de Santa Ana por ejemplo), en la mayoría de los casos los mismos no están funcionando. En este sentido, se identifica como un obstáculo para su implementación no contar con presupuesto (E: Novygrodt, 2015 y Dumani, 2015).

En el caso del sector agropecuario existe en el país la Ley de fomento agropecuario FODEA y orgánica del MAG (Ley 7064) de 1987 que establece la obligación del Estado de promover y ejecutar, conjuntamente con otros entes del sector agropecuario y recursos naturales renovables, acciones tendientes a lograr una adecuada disponibilidad de alimentos para la población. Por tanto, se consigna la obligación del Estado de fomentar, a través de los distintos mecanismos que le provee la ley, la producción agropecuaria. Esta ley es complementada por el Reglamento a la Ley Orgánica del MAG que incorpora a las obligaciones de este ministerio y del sector en general el desarrollo agropecuario del país “por medio del impulso de políticas, planes y programas de crédito, fomento a la producción de alimentos y mejoramiento de los procesos de comercialización y procesamiento de los productos agropecuarios” (artículo 2 del reglamento citado por Gutiérrez, et al., 2015).

La legislación vigente en el país además de reconocer como una condición necesaria, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional, el fomento de la producción agropecuaria, es decir, la disponibilidad de alimentos, incorpora como un principio fundamental tutelar la salud de la población. Para lo cual es fundamental que las personas tengan una nutrición adecuada y hagan una ingesta de alimentos de buena calidad y en condiciones sanitarias. Así está contemplado en la Ley General de

Salud (Ley 5395). Esto significa que hay un reconocimiento expreso al carácter multidimensional y multisectorial de la seguridad alimentaria y nutricional, en el tanto se considera a la alimentación y la nutrición como parte fundamental de la salud.

Otra de las obligaciones que le consigna la ley al Estado costarricense, contemplada como un derecho al consumidor en la Ley de promoción de la competencia y defensa efectiva del consumidor (Ley 7472), es estructurar una canasta básica que satisfaga, por lo menos, las necesidades de los costarricenses cuyo ingreso sea igual o inferior al salario mínimo establecido por ley y regular, cuando lo considere necesario, los bienes y servicios que la componen (artículo 33). De este modo se “contribuye al efectivo manejo del comercio en relación al bienestar de la población y no solo de los agentes económicos” (Gutiérrez, et al., 2015).

Con esta normativa se posibilita garantizar el acceso físico y económico de las personas a los alimentos. En el tanto, se reconoce la importancia de regular los bienes y servicios que conforman la canasta básica. Aunque significativa, esta medida no basta para asegurar que todas las personas accedan a alimentos (sanos e inocuos) en todo momento, ni que los mismos reúnan todas las características nutritivas para una vida saludable. Se requiere, además, generar sinergias positivas entre la política social y la económica, lo que potencia las capacidades y oportunidades de las personas para conseguir los suministros alimenticios. Se trata entonces de desplegar las condiciones para generar empleo e incrementar los ingresos de la población, así como superar los rezagos y potenciar el desarrollo rural, entre otros.

Una de las normas que incorpora elementos relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional es la Ley de protección fitosanitaria (Ley 7064 de 1987) que tiene por objeto, entre otras cosas, evitar y prevenir la introducción y difusión de plagas que amenacen la seguridad alimentaria y la actividad económica sustentada en la producción agrícola. En tal sentido se indica que el Servicio Fitosanitario del Estado “regulará el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines y equipos para aplicarlas en la agricultura; asimismo, su registro, importación, calidad y residuos, procurando al mismo tiempo proteger la salud humana y el ambiente” (Asamblea Legislativa, 1987). Al respecto cabe mencionar que pese a este señalamiento, Costa Rica figura como uno de los países que registra un elevado uso de fertilizantes y plaguicidas para el cultivo de productos como la piña. A lo que se suma el empleo en el país de agroquímicos muy viejos, producto de la dificultad para gestionar las solicitudes pendientes para el registro de nuevos ingredientes activos (E: Araya, 2013 citado por Programa Estado de la Nación, 2013).

Otra norma que contempla aspectos en este campo es la Ley orgánica del Consejo Nacional de Producción (CNP, Ley 6050) que, entre otras cosas, estipula la obligación del Consejo de “mantener un equilibrio justo en las relaciones entre productores agropecuarios y consumidores, para lo cual podrá intervenir en el mercado interno de oferta y demanda, para garantizar la seguridad alimentaria del país” (artículo 3). Se autoriza por tanto al CNP para tomar las medidas de protección que contribuyan al cumplimiento de esta obligación. En este sentido, cabe destacar que en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 se contempla, dentro de los objetivos en materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, el fortalecimiento del CNP (Mideplan, 2014). De acuerdo con el Presidente Ejecutivo de esta institución “en este gobierno al CNP se le está restituyendo para que apoye al pequeño y mediano productor en las

etapas de agregación de valor a la agricultura, fomento de programas y proyectos agroindustriales de impacto en los territorios” (E: Monge, 2015).

Por otro lado, la Ley de transformación del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) en el Instituto de Desarrollo Rural (Inder) contempla entre las obligaciones del Inder contribuir al autoabastecimiento del país; promover el derecho a la propiedad, acceso y control a la tierra (...) y establecer zonas de reserva agropecuaria (...) en resguardo del autoabastecimiento alimentario (Gutiérrez, et al., 2015). Por tanto, el “Inder tiene entre sus principales propósitos fomentar la producción rural que permita el autoabastecimiento del país, todo ello facilitando el recurso tierra, el financiamiento y capacitaciones con nuevas tecnologías” (Gutiérrez, et al., 2015).

El país también cuenta con la Ley 8533 que crea el Programa Nacional de Ferias del Agricultor, como programa de mercadeo de carácter social, de uso exclusivo para los pequeños y medianos productores nacionales de los sectores de la producción agrícola, pecuaria y forestal, pesca y acuicultura, avicultura, agroindustria y artesanía, en forma individual u organizada con el objeto de poner en relación directa a consumidores y productores, de manera tal que los primeros obtengan mejor precio y calidad, y los segundos incrementen su rentabilidad, al vender de modo directo al consumidor (artículo 1). Asimismo, establece como medida de protección que todos los productos deberán ser nacionales y reunir las condiciones sanitarias ambientales aceptables (artículo 4). “Se determina que en dichas ferias los productos deberán ser nacionales a fin de fomentar la producción nacional y la calidad de los productos” (Gutiérrez, et al., 2015).

En 2011 se adoptó el Decreto Ejecutivo 36.910 que reglamenta el funcionamiento y administración del servicio de soda en los centros educativos públicos. El objeto de esta norma es “promover la salud de la comunidad educativa mediante el desarrollo y mantenimiento de hábitos alimentarios saludables, como parte del proceso formativo integral a partir de la experiencia vivencial en el centro educativo público, todo sobre la base del interés público” (artículo 2). En este sentido, se determina que “en los servicios de soda o expendios de alimentos de las instituciones educativas públicas se debe vender alimentos que propicien una alimentación saludable de acuerdo con lo establecido en las Guías Alimentarias de Costa Rica. En todas las sodas debe existir una oferta diaria de frutas y vegetales frescos, como componente básico de la dieta alimenticia que se ofrezca a la comunidad educativa” (artículo 13).

Una de las acciones más recientes que se registra en este campo es la conformación, en la Asamblea Legislativa en 2014, de la Comisión Especial de Seguridad Alimentaria y Frente contra el Hambre de Costa Rica. A través de la cual se institucionaliza el Frente Parlamentario contra el Hambre de Costa Rica que se había creado en 2012. La instalación de esta Comisión y del Frente Parlamentario se dan en el marco del Frente Parlamentario contra el Hambre (FPH) de América Latina y el Caribe plataforma plural que reúne a legisladores regionales, subregionales y nacionales interesados en combatir el hambre, junto a representantes de la sociedad civil y que tiene dos grandes objetivos: a) aglutinar los esfuerzos de los parlamentarios de asambleas legislativas regionales, subregionales, nacionales y locales, y vincularlos con la sociedad civil y b) desarrollar medios legales e institucionales con recursos humanos y presupuestarios acordados (FAO, 2015a).

Finalmente, es preciso señalar que en los últimos años se han presentado tres proyectos de ley sobre seguridad alimentaria y nutricional a la Comisión de Asuntos

Agropecuarios de la Asamblea Legislativa, no obstante, los mismos no han contado con el apoyo para ser enviados al plenario del congreso. Además, existe una iniciativa para modificar el artículo 50 de la Constitución Política y que se garantice así el derecho humano a la alimentación, sin embargo, hasta la fecha no se registran avances al respecto.

Además, se presentó ante la Asamblea Legislativa como una iniciativa conjunta y en coordinación entre los Ministerio de Educación Pública (MEP), Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería, y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, por su sigla en inglés) el proyecto sobre la Ley General de los Programas Estatales de Alimentación y Nutrición de la Niñez y Adolescencia. El proyecto tiene como objetivo, que el Estado costarricense implemente en forma coordinada políticas, planes, programas y estrategias para garantizar de manera permanente el derecho a la alimentación complementaria, así como, la seguridad alimentaria y nutricional de la niñez y adolescencia” (Gutiérrez, et al., 2015). De aprobarse este proyecto Costa Rica sería el noveno país de la región en tener una ley de este tipo. La valoración del marco normativo que contempla acciones relacionadas con SAN, evidencia que en el país por un lado, se ha definido legislación tendiente a disminuir la pobreza, aumentar la disponibilidad de alimentos e incrementar la cobertura de los programas de salud y por otro, su promulgación ha resultado en acciones focalizadas que poseen deficiencias importantes en la gestión administrativa y técnica de los recursos y los procesos, e insuficientes mecanismos de evaluación de sus impactos.

Política pública relacionada con la seguridad alimentaria y nutricional

Si bien Costa Rica no cuenta con una ley marco que regule lo referente a materia de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional, en los últimos años se ha impulsado la implementación de políticas, planes y estrategias que, sea de forma directa o indirecta, coadyuven a la consecución de las metas y objetivos planteados por las diferentes administraciones alrededor de la alimentación, la nutrición, la pobreza, el desarrollo agropecuario y el desarrollo rural. Todos aspectos fundamentales a ser considerados al momento de formular políticas públicas en este tema. Pero que además son muestra del carácter multidimensional y multisectorial que no solo caracteriza a las dinámicas propias de la seguridad alimentaria y nutricional, sino que también se constituyen en el punto de partida de una agenda país.

Formular, pero aún más, implementar acciones en este campo no solo resulta difícil por la multiplicidad de percepciones, actores y sectores que involucra, sino que ante la preocupación pública y podría decirse “generalizada” sobre los temas alimentarios se contrapone “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 citado por Granados, 2010).

Cabe destacar que aunque en el país se ha formulado política pública para atender los desafíos en esta materia no ha sido siempre bajo las mejores condiciones, ni con los instrumentos necesarios para su implementación. Es posible señalar que, tras la identificación y estudio de las distintas políticas (cuadro 2), existe: una desarticulación entre las mismas, bajos niveles de coordinación y colaboración entre las instituciones responsables de su diseño y ejecución y un peso significativo del Ministerio de Salud y

el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) en su formulación (las políticas en esta materia se formulan mayoritariamente desde estas carteras, y aunque en algunas se contempla la participación de otros entes para su implementación, no responden a un enfoque holístico). Aspectos que en poco o nada contribuyen a generar cambios sustantivos en las prácticas en alimentación y nutrición, en el desarrollo agropecuario, en la comercialización de alimentos y en la conservación de prácticas tradicionales, tanto en la producción de alimentos como en la ingesta de los mismos.

Cuadro 2
Políticas, planes y estrategias sobre seguridad alimentaria y nutricional

Título	Año	Institución responsable	Objetivo general
Plan nacional de alimentación y nutrición 2004-2008	2004	Ministerio de Salud	Operacionalizar los lineamientos y estrategias de la Política Nacional de Alimentación y Nutrición 2003-2006.
Política nacional de alimentación y nutrición 2006-2010	2006	Ministerio de Salud	Busca mejorar la alimentación y la nutrición de la población en general, con énfasis en los más vulnerables.
Plan de acción estratégica nacional de alimentación saludable, actividad física y salud 2006-2021	2006	Ministerio de Salud	Fomentar estilos de vida saludable en la población que enfatizan la práctica del deporte, la actividad física y la recreación en espacios seguros, accesibles y adecuados así como el desarrollo de talentos y promocionar una cultura alimentaria nutricional sana en todos los grupos de la población.
Plan nacional hacia la erradicación de la desnutrición infantil 2008-2012	2007	Ministerio de Salud	Contribuir a la reducción de la desnutrición infantil y al cumplimiento del primer Objetivo del Milenio, para reducir la pobreza y el hambre.
Estrategia nacional de cambio climático	2008	MINAE	Reducir los impactos sociales, ambientales y económicos del cambio climático y tomar ventaja de las oportunidades, promoviendo el desarrollo sostenible mediante el crecimiento económico, el progreso social y la protección ambiental por medio de iniciativas de mitigación y acciones de adaptación.
Política pública de lactancia materna	2008	Ministerio de Salud	Maximizar la salud integral de las madres, niñas y niños, jóvenes, familias y población en general.
Plan nacional de alimentos	2008	MAG	Que la población, en especial, los grupos vulnerables, disponga, acceda y consuma alimentos inocuos y nutritivos, mediante el compromiso y la articulación de la institucionalidad pública, sector privado, organizaciones de productores y otros actores de la sociedad.
Política nacional para la gestión integral de residuos 2010 – 2021	2009	Ministerio de Salud	Contiene las estrategias que guían a las instituciones públicas, sector privado, junto con las organizaciones sociales y la comunidad, en el tema de residuos integrando los enfoques de derechos humanos, igualdad y equidad de género, diversidad y cohesión social
Plan nacional de salud 2010-2021	2009	Ministerio de Salud	Proteger y mejorar, con equidad el proceso de salud de la población, mediante la participación articulada de los actores sociales y la gestión de la planificación, a fin de promover una mejor calidad de vida

Plan nacional de desarrollo 2011-2014 "María Teresa Obregón Zamora"	2010	Varios entes	La propuesta de desarrollo nacional que se tiene en este Plan, corresponde a "un desarrollo más seguro, liderado por la innovación, la ciencia y la tecnología, fortalecido por la solidaridad y comprometido con la sostenibilidad ambiental".
Plan sectorial agropecuario de género y juventud rural 2011-2014	2010	MAG	Desarrollar el potencial productivo que ofrecen los segmentos de población conformado por las mujeres y personas jóvenes rurales, para impulsar el crecimiento y desarrollo socioeconómicos, mediante la adecuación y la facilitación de acceso a los servicios institucionales, el desarrollo de sus capacidades y el apoyo a sus esfuerzos organizativos.
Plan nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2011-2015	2011	Ministerio de Salud	Desarrollar acciones articuladas en seguridad alimentaria y nutricional. Constituye una herramienta para la conducción de acciones en esta temática y para poder canalizar recursos necesarios en la implementación del mismo. El propósito del Plan es operativizar la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021.
Plan nacional de actividad física y salud 2011-2021	2011	Ministerio de Salud	Promover la actividad física en todas sus modalidades para contribuir a la salud de la población a la paz social y a la prevención y reducción de las enfermedades crónicas no transmisibles, del consumo de drogas y de la violencia social.
Plan nacional para la reducción del consumo de sal/sodio en la población de costa rica 2011-2021	2011	Ministerio de Salud	Contribuir a la disminución de la morbi-mortalidad atribuible a hipertensión arterial y enfermedad cardiovascular en Costa Rica, mediante la reducción de sal en los alimentos que consume la población nacional.
Política de estado para el sector agroalimentario y el desarrollo rural costarricense 2010-2021	2011	MAG	Elevar las condiciones de vida de la población vinculada con el sector agroalimentario, en una economía globalizada, que consolide un desarrollo inclusivo, sostenible y moderno, por medio del mejoramiento de la competitividad, la innovación y el desarrollo tecnológico, la gestión para el desarrollo equilibrado de los territorios rurales y de las medidas de adaptación y mitigación del cambio climático y de gestión agroambiental, apoyada en una articulación eficiente y eficaz de la institucionalidad pública y privada.
Plan sectorial de desarrollo agropecuario 2011-2014	2011	MAG	Mejorar los ingresos provenientes de las actividades agropecuarias, por medio de la competitividad, la innovación tecnológica, el desarrollo equilibrado de los territorios rurales y la gestión agroambiental sostenible del Sector.
Política nacional de seguridad alimentaria y nutricional 2011-2021	2011	MAG	Avanzar en la protección social de la población y asegurar el derecho a la alimentación y nutrición adecuada.
Plan sectorial de agricultura familiar 2011-2014	2012	MAG	Incrementar la producción de alimentos diversificados, sanos, inocuos y nutritivos, para mejorar la condición alimentaria-nutricional, ambiental y social; y, elevar los ingresos de las familias con la generación de valor agregado y venta de los productos en mercados accesibles de manera inclusiva.
Plan nacional de desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante"	2014	Varios entes	Aumentar el valor agregado agropecuario, impulsando la mejora en la productividad y el desarrollo rural sostenible y apoyar la meta nacional de reducción de la pobreza mediante acciones que mejoren las condiciones de vida en los territorios rurales y propicien la dignificación de la población rural.
Estrategia para la promoción y mejoramiento de la seguridad alimentaria y		Ministerio de Salud	Promover la seguridad alimentaria y nutricional en el nivel local a través del trabajo de los Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional (COSAN) en los municipios de Costa Rica

nutricional en el nivel local			
-------------------------------	--	--	--

Fuente: elaboración propia con datos de Celac, 2015a.

En los últimos diez años (2004-2014) se han diseñado una veintena de políticas, planes y estrategias en salud, desarrollo agropecuario, cambio climático, desarrollo rural, entre otros. Si bien tienen como fin último asegurar el derecho a la alimentación y la nutrición adecuada, en todos los casos es posible identificar una tendencia a plantear sus objetivos y acciones en función de uno de los cuatro ámbitos fundamentales que determinan la seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso, utilización biológica y estabilidad. Así por ejemplo las iniciativas impulsadas desde el sector agropecuario han estado pensadas, en mayor medida, para tratar los aspectos relacionados con la disponibilidad y el acceso mediante el desarrollo agropecuario, el aumento de la producción de granos básicos, y más recientemente el fomento de la investigación y transferencia tecnológica, el fortalecimiento de la infraestructura para la comercialización, entre otros. En el caso del Ministerio de Salud sus acciones están orientadas a tratar los problemas de la salud pública: desnutrición, obesidad, anemia, sobrepeso, entre otros.

Si bien en los aspectos señalados se han hecho esfuerzos importantes, hay otras áreas en las cuales la ausencia de políticas o el no cumplimiento de la legislación conllevan una serie de desafíos para los cuales es fundamental crear capacidades y mostrar voluntad política. En este sentido, no es posible seguir postergando una acción política que garantice, entre otras cosas: el tratamiento de las aguas residuales, la producción de alimentos inocuos, así como las titularidades, es decir, el conjunto de recursos y derechos que facultan a las personas para obtener alimentos. Por tanto, se requieren políticas que no solo tengan por objetivo aumentar la cantidad de alimentos disponibles, sino que estén orientadas a garantizar el acceso a la educación a todas las personas (sin exclusiones por sexo, edad, origen étnico o condición económica), fuentes de trabajo, reducir la pobreza y la desigualdad.

Además de las políticas públicas sobre seguridad alimentaria y nutricional a nivel nacional, Costa Rica ha adoptado obligaciones y responsabilidades en el escenario internacional. El país se comprometió a cumplir la meta de erradicar el hambre en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (se estableció para el cumplimiento de estos objetivos el 2015), en esta misma dirección se sumó a la iniciativa, impulsada por la FAO, América Latina y el Caribe sin Hambre (que tiene por objetivo erradicar el hambre de la región para el año 2025), además trabaja en la implementación del Plan Conjunto del Sistema ONU-Costa Rica, para la atención de problemas de inseguridad alimentaria en zonas rurales, el Programa de Fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria en Centroamérica (apoyado por el BCEI), el Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2010-2015, la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Centroamérica y República Dominicana 2012-2032 y, más recientemente, asumió el compromiso de garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a través del Plan para la Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la CELAC 2025 (recuadro 1).

Recuadro 1

Seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre en la Celac

Los países que integran la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) se comprometieron a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a través de una estrategia de erradicación del hambre y la pobreza. Para ello, además de promover mecanismos de cooperación entre la Celac y FAO, e incluir en las declaraciones este tema, en 2013 en la I Reunión de Ministros, Ministras y Responsables de Desarrollo Social para la Erradicación de la Pobreza Extrema y el Hambre de la CELAC, se formuló el Programa Latinoamericano y Caribeño de Erradicación del Hambre y la Pobreza, con directrices orientadas por los cuatro pilares de la seguridad alimentaria y nutricional (disponibilidad, acceso, estabilidad y utilización).

En esta misma dirección en 2014 se aprobó el Plan de acción para la erradicación del hambre y la pobreza. Y a inicios de 2015 se adoptó el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Celac 2025, creado por los países de la región con el apoyo técnico de la FAO, la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi), y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, FAO, 2015). Este plan se apoya en cuatro pilares:

Pilar 1: Estrategias coordinadas de seguridad alimentaria a través de la formulación y dirección de políticas públicas nacionales y regionales para afrontar los desafíos de la seguridad alimentaria.

Pilar 2: Acceso oportuno y sostenible a alimentos inocuos, adecuados, suficientes y nutritivos para todas las personas, especialmente las más vulnerables, con pertinencia cultural, a fin de poder desarrollarse y mantener plenamente las facultades físicas y mentales.

Pilar 3: Bienestar nutricional y aseguramiento de nutrientes, respetando la diversidad de hábitos alimentarios, para todos los grupos en situación de vulnerabilidad.

Pilar 4: Producción estable y atención oportuna ante desastres de origen socio-naturales que puedan afectar la disponibilidad de alimentos.

En la III Cumbre de la Celac celebrada a inicios de 2015 en San José, Costa Rica se reafirmó la importancia de implementar el Plan de Seguridad Alimentaria, Nutrición y Erradicación del Hambre de la Celac 2025 y se acordó realizar en el segundo semestre de 2015, en la República Bolivariana de Venezuela, la II Reunión de Ministros, Ministras y Altas Autoridades de Desarrollo Social para la Erradicación del Hambre y la Pobreza de la Celac, con el fin de evaluar los avances alcanzados, aprobar la Agenda Estratégica de Coordinación Regional y dar seguimiento a las decisiones de los Ministros. Además, los Estados miembros de la Celac convinieron en adoptar e implementar el marco para el funcionamiento del Grupo de Trabajo de Agricultura Familiar y Desarrollo Rural, así como ejecutar su Plan de Acción 2015.

Fuente: elaboración propia con datos de Celac, 2014, Celac 2015b y FAO, 2015.

Ante la falta, en la mayoría de los casos, de instrumentos de seguimiento y evaluación de la política pública es difícil valorar cual ha sido el impacto de las políticas, los planes, y las estrategias en la seguridad alimentaria y nutricional para la sociedad

costarricense, en particular para las personas y familias en condición de vulnerabilidad. Por tanto, se resume a continuación los principales aspectos (objetivos, principios, metas, etc.) del Plan Nacional de Alimentos, así como los resultados del informe que presentó la Contraloría General de la República (CGR) como parte del estudio que efectuó para evaluar los programas y proyectos contemplados en dicho plan. Cabe destacar que se eligió este caso en razón de que es uno de los pocos para los cuales se ha realizado estudios y consultorías con el fin de evaluar el nivel de cumplimiento alcanzado en su implementación, así como su alcance e impacto.

Plan Nacional de Alimentos: oportunidad para la agricultura nacional

En 2008, ante el alza en el precio de los alimentos y la alta dependencia del país de las importaciones de granos básicos, el gobierno de la República formuló el *Plan Nacional de Alimentos: oportunidad para la agricultura nacional*. Con el objetivo de conciliar el desarrollo del sector productivo de alimentos, en un aporte a la garantía del abastecimiento nacional y a la reducción de la pobreza (Sepsa, 2008). Para ello se propusieron –a través de dicho plan- un conjunto de acciones tendientes a garantizar la disponibilidad y el acceso a los alimentos, principalmente a los grupos más vulnerables, y orientadas a promover mejores ingresos a las personas en condición de fragilidad.

En este sentido el plan, de carácter intersectorial (pues integra un conjunto de medidas tanto para el sector productivo como para el sector social y salud), se formula con un enfoque que pretende superar la dimensión cortoplacista y por el contrario plantear objetivos en el corto, mediano y largo plazo. Así, las medidas a ejecutar en el área de protección social son de corto plazo, mientras que las formuladas para el ámbito productivo pretenden trascender a la coyuntura del momento.

Las medidas en el corto plazo pretenden incrementar el abastecimiento nacional de granos básicos y otros alimentos, reduciendo gradualmente la dependencia de importaciones de arroz, frijoles y maíz (Sepsa, 2008). Mientras que las acciones en el mediano y largo plazo tienen como propósito crear las condiciones para que el sector productivo agropecuario se fortalezca.

El Plan Nacional de Alimentos (PAN) se sustenta en tres principios orientadores: producción con sostenibilidad y competitividad; un enfoque integral y solidaridad. Y tiene por objetivo general que la población, en especial, los grupos vulnerables, disponga, acceda y consuma alimentos inocuos y nutritivos, mediante el compromiso y la articulación de la institucionalidad pública, sector privado, organizaciones de productores y otros actores de la sociedad (Sepsa, 2008). Además, contiene tres objetivos específicos:

1. Asegurar la disponibilidad de alimentos.
2. Garantizar el acceso de alimentos a los grupos vulnerables.
3. Evitar el incremento de los niveles de pobreza.

Para el cumplimiento de estos objetivos se definieron en el plan un conjunto de metas por sectores. En el sector productivo el plan plantea: a) aumentar la participación de la producción nacional en el arroz (de un 50% a un 80%), maíz blanco (de un 22% a un 70%) y frijol (de un 23% a un 70%). También se proponen, para mejorar el desempeño de los sistemas de comercialización, la construcción y operación de los

mercados mayoristas en las regiones Chorotega y Brunca y la modernización de las ferias del agricultor (Sepsa, 2008).

Otras de las acciones que se plantean en este campo son: desarrollo de la producción de alimentos (impulsar 26 proyectos integrados en asentamientos campesinos y tres en territorios con bajo índice de desarrollo social IDS), así como apoyar la agricultura orgánica y el desarrollo de la agricultura con prácticas de conservación (Sepsa, 2008).

En cuanto al sector social las metas que se consideran están ligadas al Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 “María Teresa Obregón” y en materia de educación al programa Avancemos. Se propone, para favorecer la permanencia y conclusión de estudiantes adolescentes en la secundaria, atender a 130.000 estudiantes provenientes de familias en condición de pobreza; para la atención integral de la niñez y adolescencia en condición de pobreza, vulnerabilidad y exclusión social, atender a 1.150 niños, niñas y adolescentes y construir, ampliar o reparar 611 CEN-CINAI, para ampliar la cobertura del programa (Sepsa, 2008). Paralelamente, se definieron como metas para la reducción y superación de la pobreza:

- a. Brindar atención a 40.000 familias con complementación de ingresos y servicios.
- b. Beneficiar al 50% de los hogares con mujeres jefas de hogar, con complementación de ingresos y servicios.
- c. Capacitar a 36.000 mujeres en condición de pobreza.

En el área de salud se indica en el plan que se coordinarán las acciones en materia de alimentación, nutrición y de vigilancia con el Ministerio de Salud mediante la Sepan y se dará énfasis a la atención de los menores de 12 años mediante los programas CEN-CINAI.

Como parte del plan se contempla que, para su seguimiento y evaluación, se contará con un sistema basado en dos principios orientadores: rendición de cuentas y mejora continua. Para ello se definió (Sepsa, 2008):

1. Habilitar un sistema que administre la información generada por los distintos programas y facilite la identificación y recomendación de alternativas para la toma oportuna de decisiones.
2. Poner a disposición, del público así como de sectores interesados, los avances del plan y toda la información relacionada con su ejecución.
3. Con base en la matriz del marco lógico del plan, instrumento principal formulado para el seguimiento y evaluación, cada institución ejecutora realizará una evaluación quincenal de los logros, avances y limitaciones en el cumplimiento de los objetivos y metas.

Además, se definió que semestralmente la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (Sepsa) con el apoyo de las instituciones ejecutoras realizará una evaluación del impacto, en lo que se refiere a la producción de alimentos, acceso a los mismos, y la reducción de la vulnerabilidad de la población en condiciones de pobreza y el CNP por medio del Sistema de Información e Inteligencia de Mercados, mantendrá un monitoreo permanente del comportamiento de los mercados internacionales de alimentos básicos con el propósito de retroalimentar a todos los actores vinculados con el Plan (Sepsa, 2008).

Por último, el gobierno estableció que el plan estaría bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Además, se dispuso que su ejecución sería responsabilidad de cada una de las instituciones involucradas y su coordinación y monitoreo a cargo de una comisión interinstitucional (CGR, 2011). Es preciso destacar que en el documento consultado no se indica el monto total que se destinará para la ejecución de este plan, ni el financiamiento requerido para el logro de los objetivos y metas. Tampoco se especifica la fuente o fuentes de donde provendrían los recursos económicos.

Resultados del estudio sobre los programas y proyectos del PNA

En 2011 la CGR publicó un informe que evaluó la gestión y el impacto del Plan Nacional de Alimentos (PNA) en el período comprendido entre el 01 de enero del 2008 y el 31 de diciembre de 2010. El ente contralor encontró una serie de debilidades tanto en la ejecución de los recursos asignados, como en su alcance y en los procedimientos y mecanismos definidos para el mejoramiento socioeconómico de los beneficiarios y la promoción de la seguridad alimentaria y nutricional del país.

El estudio de la CGR identificó debilidades en los siguientes tres aspectos:

1. Sobre la organización y administración del PAN.
2. Sobre la gestión de los recursos del PAN.
3. Sobre la evaluación y determinación del impacto del PAN.

En relación al primer punto, la organización y administración, se determinó que:

- a. Si bien se establecieron para la gestión del plan un Coordinador General y una Secretaría Técnica (esta última recaía en Sepsa), no existió exclusividad, pues en ambos casos las funciones fueron asumidas como recargos por los funcionarios de turno de la Dirección de Planificación Institucional y de uno de los Viceministerios del MAG.
- b. La información consultada evidenció que del total de los recursos presupuestados (35.704 millones de colones) para los años 2008 y 2009, únicamente se ejecutó el 38,9% (13.896 millones de colones). Además, se comprobó que Sepsa no dispone de información sobre la ejecución de los 7.927 millones de colones presupuestados para el año 2010.
- c. Aunque no se establecieron metas de corto, mediano y largo plazo para otros cultivos diferentes al arroz, maíz y frijoles, se destinaron recursos importantes para la compra de insumos y semillas de otras actividades productivas.
- d. Pese a disponerse en el plan de mecanismos para monitorear los cambios en los precios internos y externos de los alimentos de consumo básico, en la práctica, no se consideraron los cambios a nivel internacional en la baja de esos productos, que generaron la alerta alimentaria.
- e. Tampoco se establecieron los mecanismos para determinar el cumplimiento de los objetivos en cuanto a la disponibilidad de alimentos, acceso de los grupos vulnerables o reducir el incremento de los niveles de pobreza. Ni los mecanismos de coordinación interna con los grupos organizados de productores para abastecer el consumo nacional.

- f. Además, en consideración de la CGR, no hubo el debido control sobre la proporcionalidad en las erogaciones para las inversiones de infraestructura, compra de terrenos, materiales y equipos, con respecto a los requerimientos propios del PNA.
- g. En el caso concreto del Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) ahora Instituto de Desarrollo Rural (Inder), se determinó que no se dieron los debidos controles en el manejo de la información del Programa Integral de Alimentos (PIA), la planificación y construcción de los Cepromas, y en la planificación y ejecución de los convenios que realizó el Inder con diversas entidades.
- h. Otra debilidad es que no todos los recursos consignados como transferidos por el MAG para el PNA, tuvieron como propósito exclusivo atender lo relacionado con éste, ni se realizaron las evaluaciones respectivas sobre el impacto que ha tenido toda la inversión efectuada y los programas positivamente irradiados por los recursos del PNA.

Sobre la gestión de los recursos del PAN el ente contralor señaló que:

- a. No se estableció normativa interna para la donación de semillas e insumos agropecuarios, en el marco de los convenios, hasta mediados del 2010. No obstante, se realizaron compras y donaciones de semillas por un monto aproximado de 843 millones de colones.
- b. También se encontró que no hubo proporcionalidad entre la compra de semillas de granos básicos (arroz, frijoles y maíz), donde se gastó el 35% de los recursos económicos, y la de otros cultivos (papa, plátano, cacao, caña de azúcar, etc.) en los que se invirtió el 65% restante del presupuesto (cuadro 3).
- c. En cuanto a las transferencias de recursos financieros a entidades públicas y sujetos privados, se determinó la inexistencia de normativa interna para regular las transferencias corrientes de recursos. Por tanto se encontró que no existe concordancia entre los datos suministrados por el Departamento Financiero Contable del MAG y lo reportado por las entidades participantes en el PNA (para más detalles consultar el Informe DFOE-EC-IF-11-2011 de la CGR). Lo anterior evidencia inconsistencias en la información consignada por el MAG sobre los recursos efectivamente destinados al PNA.

Cuadro 3

Recursos empleados para la compra de semillas en el PNA, 2008-2010

(millones de colones)

Cultivo	Monto	Porcentaje
Granos básicos	296,3	35,1
Caña de azúcar	220,2	26,1
Pastos	94,6	11,2
Hortalizas	89	10,6
Papa	83,8	9,9
Fresas	21,8	2,6
Plátano	21,7	2,6
Cacao	15,8	1,9

Total	843,2	100
-------	-------	-----

Fuente: CGR, 2011 con información de la auditoría interna del MAG.

Por último, en cuanto a la evaluación y determinación del impacto del PAN el estudio de la Contraloría indica que:

- a. Hubo debilidades en la planificación, diseño y aplicación de los instrumentos necesarios para realizar la evaluación final de los alcances del plan.
- b. No se estableció un mecanismo de seguridad alimentaria a largo plazo. El plan se circunscribió a metas de dos y tres años.
- c. Aunque el PAN planteó metas específicas para el incremento de la producción de granos básicos, no dispuso de los estudios y consultas técnicas regionales necesarias para estimar que dichos incrementos productivos eran viables de lograr en las zonas establecidas y en el tiempo determinado.
- d. Tampoco hubo un adecuado control y registro de la información física producto de las operaciones del plan a nivel regional.
- e. No se realizaron acciones integradas para la compra, almacenamiento y distribución de los bienes e insumos agropecuarios en las regiones, lo que incidió en una débil articulación de controles para facilitar la toma de decisiones.
- f. La ausencia de estudios técnicos formales para identificar la población objetivo y su ubicación geográfica, imposibilitan determinar el impacto del plan.

Por tanto, concluye la CGR que el plan no fue diseñado con los mecanismos necesarios para la determinación de su impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de los beneficiarios, además la ausencia de indicadores y de información de base, imposibilita el determinar la medida en que el plan ha contribuido a aumentar la competitividad y la capacidad de producción de alimentos así como el mejoramiento socioeconómico de la población objetivo (CGR, 2011).

En este contexto, la Contraloría dispuso que deben corregirse las debilidades señaladas al PAN o en su defecto establecerse un mecanismo que garantice la seguridad alimentaria para el país de corto, mediano y largo plazo, que contemple entre otras cosas, la definición de la figura funcional necesaria para su efectividad, la normativa requerida para su implementación y las medidas de evaluación, control y seguimiento pertinentes y la determinación de indicadores para la estimación del impacto del mecanismo adoptado (CGR, 2011).

En suma, la aplicación de este plan no logró revertir las tendencias en cuanto a la participación de los granos básicos en la producción nacional ni los niveles de pobreza, comprometiendo la seguridad alimentaria y nutricional de la población costarricense. Además evidenció el débil desempeño de la institucionalidad del sector agropecuario y las dificultades de la administración pública para diseñar e implementar política pública, así como para crear instrumentos de evaluación y seguimiento que permitan determinar por un lado, la eficacia y eficiencia por parte de las instituciones responsables de su ejecución y por otro, el impacto y alcance en relación a la población meta y a los objetivos planteados.

La formulación de una política, un plan o una estrategia no es suficiente para atender y solucionar una problemática (sea coyuntural o estructural). Se requiere además de un buen proceso de planificación, dotar de las capacidades –económicas, institucionales, de recursos humanos y de investigación- a las instituciones y dar

seguimiento y evaluar, de forma permanente, las acciones, estrategias y programas establecidos.

Programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional

En Costa Rica se han impulsado un conjunto de programas (cuadro 3), en diferentes áreas y sectores, con el objetivo de crear las condiciones y facilitar los recursos y capacidades para que las personas (principalmente las más vulnerables) puedan tener acceso físico y económico, en todo momento, a alimentos sanos e inocuos⁴. Estos programas están orientados a minimizar las probabilidades de que una persona o familia entre en estado de inseguridad alimentaria y nutricional.

Cuadro 3
Programas relacionados a la seguridad alimentaria y nutricional

Título	Descripción	Ente responsable
Programa de alimentación y nutrición del escolar y del adolescente (Panea)	El programa de comedores escolares proporciona una alimentación complementaria nutritiva a los estudiantes de los centros educativos públicos de todo el país, provenientes de familias en condición de pobreza o pobreza extrema y desarrolla una cultura alimentaria – nutricional.	MEP
Programa AVANCEMOS	Es un programa de transferencia monetaria condicionada, busca promover la permanencia y reinserción en el sistema educativo formal de adolescentes y jóvenes pertenecientes a familias que tienen dificultades para mantener a sus hijos en el sistema educativo por causas económicas.	IMAS
Programa Nacional de Empleo (Pronae)	Es un programa de empleo que busca apoyar el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en riesgo de pobreza y en pobreza, otorgando una ayuda económica temporal.	MTSS
Programa nacional de apoyo a la microempresa (Pronamype)	El programa ejecuta componentes de microcréditos y capacitación para personas en condición de pobreza, o en riesgo de exclusión social, con el propósito de facilitar su movilidad social y mejorar la calidad de vida propia y de sus familias.	MTSS
Programa régimen no contributivo	El programa busca proteger a todas aquellas personas que se encuentran en necesidad de amparo económico inmediato y no califican en alguno de los regímenes contributivos o no contributivos existentes; mediante el otorgamiento de Pensiones del Régimen No Contributivo.	CCSS
Programa provisión de servicios de salud “nutrición y desarrollo infantil” (CEN-CINAI)	El programa busca contribuir a mejorar o mantener las condiciones de crecimiento y desarrollo de niños y niñas de 0 a 13 años, que viven en condiciones de pobreza, de malnutrición y con vulnerabilidad social o de salud.	MS
Programa construcción de centros de cuidado y desarrollo infantil-mantenimiento de centros de educación y nutrición – centros integrales de alimentación infantil	Es un programa que construye y mantiene comedores estudiantiles (en escuelas y colegios públicos), Centros de Educación y Nutrición (CEN), Centros de Educación y Nutrición, Centro Integral de Atención y Nutrición Infantil (CEN-CINAI) y Puestos de Salud Rural.	MOPT

Programa Nacional de Huertas	El programa entrega recursos a los centros educativos del país para iniciar proyectos agrícolas que proporcionen a los comedores escolares alimentos frescos y sanos.	MEP
Programa bienestar y promoción familiar	Es un programa que mediante transferencias monetarias busca mejorar las condiciones de vida de familias y comunidades en condiciones de pobreza, vulnerabilidad o riesgo social.	IMAS
Programa de gestión integral de recursos hídricos (PROGIRH)	Es un programa que busca contribuir con el desarrollo humano sostenible mediante la gestión integrada de los recursos hídricos y servicios estratégicos para la conservación y producción	SENARA
Campaña 5 al día por tu vida	La Campaña 5 al Día del Ministerio de Salud promueve el consumo de frutas y vegetales en toda la población costarricense.	MS
Estrategia público-privada de promoción de empleo para las personas jóvenes (Empléate)	El programa apoya a los jóvenes entre 17 y 24 años que no se encuentren trabajando/estudiando y los matricula en un Centro de Formación, pagándoles mensualmente una cierta cantidad de dinero para que paguen sus clases, transporte y comida.	MTSS
Guías alimentarias para Costa Rica	Las Guías Alimentarias para Costa Rica son un instrumento educativo que adapta los conocimientos científicos sobre requerimientos nutricionales y composición de alimentos en mensajes prácticos y sencillos.	MS
Programa empresas comerciales	Es un programa que genera ingresos financieros para la atención de sus programas sociales dirigidos a la superación de la pobreza extrema.	IMAS

Fuente: elaboración propia con datos de Celac, 2015a.

La oferta de programas en el país es amplia y abarca desde los temas de alimentación y nutrición, hasta la transferencia monetaria. La mayoría de estos programas tiene una cobertura restringida de acuerdo con los grupos definidos como de mayor prioridad y alta vulnerabilidad, según criterios socioeconómicos. Cabe destacar que los costos de implementación de estos programas son parte de la inversión social que se realiza en el país. Este es un aspecto en el que Costa Rica se diferencia del resto de países de la región Centroamericana en los cuales “una buena parte de los programas y proyectos que se desarrollan están respaldados por agencias y organismos internacionales” (Programa Estado de la Nación, 2008).

En materia de salud y nutrición se han impulsado acciones tendientes a promover el consumo de frutas y vegetales, así como la adopción de hábitos de alimentación que cumplan con los requerimientos nutricionales de una dieta saludable. En el primer caso, según la Encuesta Nacional de Nutrición 2008-2009 el consumo per cápita de frutas y vegetales en el país no contempla ni una porción de fruta al día. Pues la ingesta de estos alimentos está por debajo de los 60 gramos (un banano mediano criollo sin cascar, pesa 70 gramos). En cuanto a los hábitos de alimentación se pretende, mediante las guías alimentarias, adaptar los conocimientos científicos sobre requerimientos nutricionales y composición de alimentos en mensajes prácticos y sencillos que las personas puedan poner en práctica al momento de adquirir y consumir alimentos.

Por otro lado, se han formulado iniciativas que transfieren recursos económicos a las personas y que apoyan su formación con el objetivo de “reducir las brechas que muestra la sociedad costarricense en la distribución de oportunidades y que impiden a las personas y grupos desplegar sus capacidades y alcanzar el bienestar” (Programa Estado de la Nación, 2014b). En este sentido, se entiende que para que haya seguridad alimentaria y nutricional es necesario no solamente promover políticas que garanticen la disponibilidad de los alimentos, sino que es preciso “dotar a las personas de los recursos adecuados para adquirir alimentos apropiados y una alimentación nutritiva” (FAO, 2006).

Es en este contexto que se busca mediante programas como Avancemos y Pronamype que las personas permanezcan en el sistema educativo y se inserten en el mercado laboral. Tanto el desempleo como la baja escolaridad son factores que inciden directamente sobre la desigualdad y la pobreza. Un análisis del Cuarto Informe Estado de la Educación (2013) señala que “los programas de equidad ayudan a retener a los alumnos en el sistema educativo”.

Uno de los programas que ha tenido un impacto significativo, según los expertos, tanto en la reducción de la desnutrición infantil como en la incidencia de la pobreza (E: Novygrodt, 2015) son los Centros de Educación y Nutrición y de Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-Cinai), el cual tiene como objetivo contribuir a mejorar el estado nutricional de la población materno-infantil y el adecuado desarrollo de la niñez, brindando al niño y a la niña en condición de pobreza y/o riesgo social la oportunidad de permanecer en servicios de atención diaria de calidad (CEN-CINAI, 2015). Actualmente se atiende a más de 171.000 personas y existen 617 establecimientos contabilizando CEN-Cinai, Centro de Educación y Nutrición con Comedor Escolar (Cence), y puestos de distribución (CEN-Cinai, 2015).

Además de abarcar varios ámbitos, estos programas involucran la participación de diferentes instituciones a nivel nacional. En ese sentido se identifica que la mayoría de los programas son desarrollados desde el gobierno central (ministerios e instituciones autónomas). Asimismo, hay programas que son impulsados bajo mecanismos de colaboración con el sector privado.

Cabe destacar que desde el sector agropecuario también se registran acciones en materia de soberanía y seguridad alimentaria, orientadas principalmente a fomentar la producción de granos básicos, promover la agricultura familiar y reducir la pobreza (E: Monge, 2015). Actualmente desde este sector se está trabajando en iniciativas como: el proyecto Mesoamérica sin Hambre (de forma conjunta con la FAO), el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan) y el Plan de Agricultura Familiar (E: Arauz, 2015).

Otras acciones e iniciativas son impulsadas desde las universidades estatales y la sociedad civil. Las universidades trabajan tanto en proyectos de investigación como en extensión y capacitación. En ese sentido sobresalen las ferias del agricultor y los congresos sobre seguridad alimentaria y nutricional (el segundo congreso se celebró en diciembre de 2014) organizados por la Comisión Institucional de Seguridad Alimentaria de la Universidad de Costa Rica (E: Dumani, 2015); los estudios e investigaciones llevadas a cabo por académicos de la Universidad Nacional en temas como agricultura familiar (caso de Tierra Blanca de Cartago), ferias agroalimentarias y desarrollo rural (E: Granados, 2015). Desde la sociedad se registran iniciativas como la Feria Verde impulsada por la Asociación Amantes de lo Orgánico (AAMOR).

De forma paralela a las universidades diversos centros de estudio, nacionales e internacionales, como el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (Catie), Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe) y la Universidad Earth, entre muchos otros, hacen aportes al conocimiento en áreas como la agricultura, el desarrollo rural, la política social y económica, usos del espacio rural, cadenas de valor y agronegocios, cambio climático, etc. generando un importante acervo de información.

En Costa Rica es posible contabilizar más de una veintena de instituciones vinculadas a la seguridad alimentaria y nutricional. Entre las que se encuentran: el Centro de Investigaciones en Protección de Cultivos (Ciproc-UCR), el Banco de Alimentos, el Centro de Investigación en Granos y Semillas (Cigras), el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (Inta), Vía Campesina, el Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (Incopesca), el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), el Servicio Nacional de Sanidad Animal (Senasa), MAG, Sepsa, el Consejo Nacional de Producción (CNP) y el Servicio Nacional de Aguas Subterráneas Riego y Avenamiento (Senara).

Son pocos los esfuerzos que se han hecho por valorar los efectos y los impactos de las distintas intervenciones. A lo que se suma la poca o nula coordinación y articulación entre los distintos actores involucrados en los múltiples programas. Lo que tiene repercusiones en su nivel de alcance, efectividad y sostenibilidad. Por la relevancia de estos programas para la sociedad costarricense y para el tema bajo estudio, se considera necesario realizar investigación sobre las apuestas del país en esta materia y su impacto, así como el fortalecimiento de los sistemas de información y el uso y monitoreo de indicadores.

Seguridad alimentaria y nutricional: con retos en acceso y calidad

Aunque es difícil medir la seguridad alimentaria y nutricional, a nivel internacional se han diseñado herramientas metodológicas que permiten estimar el número de personas que pasan hambre, medir la inseguridad alimentaria en las familias, determinar el avance y retroceso en la lucha mundial contra el hambre, calcular el número y la proporción de personas subnutridas y estimar la cantidad anual de alimentos disponibles para consumo humano. Algunos de estos instrumentos son: la Escala Latinoamericana y Caribeña de Seguridad Alimentaria (ELCSA), el Índice Global del Hambre (GHI por su sigla en inglés), el Índice de Nutrición, el Índice del Hambre y el Índice de Pobreza y Hambre. Además cada año se publican informes o estudios, como los elaborados por la FAO, que presentan un balance de la situación en cuanto a la reducción del hambre y la malnutrición, así como del estado de la inseguridad alimentaria en el mundo y el avance en el cumplimiento del objetivo del desarrollo del milenio (objetivo número 1) de erradicar la pobreza y el hambre.

En el caso concreto de Costa Rica no se cuenta en la actualidad con una metodología o indicadores directos que permita medir los componentes de la SAN, tanto en el nivel de sus determinantes como en el de sus consecuencias. Tampoco información sistemática sobre la disponibilidad de alimentos. Durante las décadas de los ochenta y los noventa en el país se generaban las hojas de balance de alimentos, sin embargo, producto de las limitadas capacidades financieras y de recursos humanos

las instituciones que tenían a cargo esta tarea dejaron de generar esta información (E: Dumani, 2015). En su lugar, son entes como la Corporación Arrocería Nacional (ConArroz) u organismos internacionales como la FAO los que reúnen estadísticas o preparan informes a partir de los datos que les facilitan los países (E: Quirós, 2015).

En este escenario, recientemente se creó el Sistema Nacional de Información en Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan) –mediante un convenio entre el MAG, el Ministerio de Salud y el Instituto Nacional de Estadística y Censos (Inec)- con el objetivo de proveer información oportuna y confiable para la formulación, seguimiento y evaluación de políticas públicas orientadas al fortalecimiento de la seguridad alimentaria y nutricional en Costa Rica (E: Gómez, 2015). Si bien esta iniciativa se constituye en un importante esfuerzo por proveer indicadores, el mismo no es un mecanismo que permita conocer el estado del país en esta materia ni garantiza la seguridad alimentaria y nutricional. Al respecto cabe señalar que está por iniciar la segunda fase de implementación del sistema⁵, para lo cual se está a la espera de los resultados de la evaluación de la primera etapa⁶ (E: Gómez, 2015).

Desde la perspectiva de la salud pública el país dispone de las encuestas sobre la situación nutricional de la población costarricense. No obstante, la última que se realizó corresponde al período 2008-2009 y sus resultados han sido presentados de forma dispersa. Se desconoce si la información generada ha sido contemplada al momento de formular e implementar política pública o en la toma de decisiones por parte de las autoridades.

En forma paralela desde las universidades estatales se registran acciones tendientes a valorar las percepciones, prácticas y cambios que se han generado alrededor de la alimentación y la nutrición entre los costarricenses. Al respecto cabe citar el estudio no experimental cuantitativo que se realizó en 2011 en Tierra Blanca de Cartago, con el objetivo de conocer la forma en que contribuye la agricultura familiar a la seguridad alimentaria y nutricional en las familias agricultoras (recuadro 2).

Recuadro 2

Contribución de la agricultura familiar a la seguridad alimentaria y nutricional: el caso de Tierra Blanca de Cartago

Un grupo de académicos de la Universidad Nacional y la Universidad de Costa Rica realizaron, en 2011, un estudio no experimental cuantitativo en Tierra Blanca de Cartago. Con el objetivo de evaluar cómo contribuye la agricultura familiar a la seguridad alimentaria y nutricional de las familias agricultoras. Para ello seleccionaron una muestra de 43 hogares y, mediante una entrevista estructurada, valoraron las características sociodemográficas y de producción, el perfil de acceso alimentario, el nivel de inseguridad alimentaria, y, en niños menores de 5 años, se llevaron a cabo medidas de peso y talla.

El estudio determinó que aproximadamente el 60% de las familias tienen seguridad alimentaria. Sin embargo, el 40% restante presenta algún grado de inseguridad alimentaria. Por tanto, enfrentan limitaciones o incertidumbre en la disponibilidad de alimentos saludables e inocuos, o bien en la forma de adquirirlos de manera socialmente aceptable (Pérez, et al., 2007). Además se observó que únicamente el 16,3% de las familias entrevistadas tiene una diversidad dietética adecuada que le permite obtener los nutrientes necesarios para llevar una alimentación saludable. En los demás hogares se adquieren menos de 62 de los 79 alimentos diferentes para el consumo.

La investigación también comprobó que, tomando en cuenta los ingresos y la cantidad de integrantes por familia, el 65% de las familias no está en capacidad de cubrir el costo de una canasta básica de alimentos (CBA). Esto significa que los recursos económicos que recibe cada hogar son insuficientes para adquirir los alimentos considerados como básicos. Paralelamente se evidenció que la cantidad de integrantes por familia no determina la capacidad adquisitiva de una CBA.

A partir de la información recabada se identificó que los productos de principal adquisición de los hogares de Tierra Blanca son: arroz, galletas, garbanzos, avena y pan blanco. Y que en la mayoría de los hogares se adquiere carne, leche, queso, huevos y embutidos. Asimismo, se comprobó en relación a la adquisición de alimentos que ante más ingresos económicos, la mayoría de las familias se inclina por aumentar la cantidad de alimentos como los abarrotes y los granos básicos. Un 12% de las familias compra más carnes, un 6% postres y golosinas y solamente un 1% adquiere más frutas y vegetales.

Por otro lado, los resultados del estudio indican que un porcentaje de la producción de los agricultores familiares es para el autoabastecimiento. Lo que asegura la disponibilidad y acceso a esos alimentos y por ende, contribuye a su seguridad alimentaria y nutricional. No obstante, en algunos de los casos evaluados se comprobó que la presencia de algunos de esos alimentos (cebolla y papa por ejemplo) en el perfil de adquisición alimentaria, es producto de la compra. Lo anterior sucede porque los agricultores negocian toda la producción con los intermediarios.

En cuanto a la comercialización de los productos se reportó que el 83% de las familias vende sus cosechas a intermediarios, un 10% vende sus productos a intermediarios y realiza venta directa, simultáneamente, y un 7% vende sus productos de forma directa en las ferias del agricultor. Según Barrantes (2006), la comercialización de los productos se perfila como una de las limitantes más fuertes para el desarrollo de los agricultores. Además los resultados muestran que las iniciativas para apoyar a los agricultores para que realicen las actividades de comercialización han sido insuficientes o inadecuadas.

Cabe destacar que como parte de la investigación se consultó sobre el acceso a servicios básicos como agua, electricidad, seguro social, etc. Los datos indican que, en general, los agricultores no tienen adecuado acceso a una cantidad y calidad de servicios en sus unidades de producción que les permita introducir y desarrollar nuevas tecnologías, tales como sistemas de riego e infraestructura adecuada para el procesamiento de los productos.

En suma, el estudio comprobó que la agricultura familiar contribuye a mejorar la seguridad alimentaria y nutricional de las familias de los agricultores de Tierra Blanca de Cartago. Al tiempo que tiene un impacto positivo sobre el desarrollo rural. No obstante, se desconoce el efecto real que pueda tener este modelo sobre la producción agrícola, así como en la reducción del hambre y el mejoramiento del perfil nutricional de la población.

Fuente: elaboración propia con datos de Araya, et al., 2012.

Si bien no hay un mecanismo técnico mediante el cual medir y verificar el estado de la seguridad alimentaria y nutricional en el país, recientemente algunas instituciones como la FAO, el IICA, el Inec y el Instituto Meteorológico Nacional (IMN) han generado

datos que permiten hacer un acercamiento al tema desde las cuatro dimensiones que componen el concepto de seguridad alimentaria y nutricional: disponibilidad, acceso, uso biológico y estabilidad.

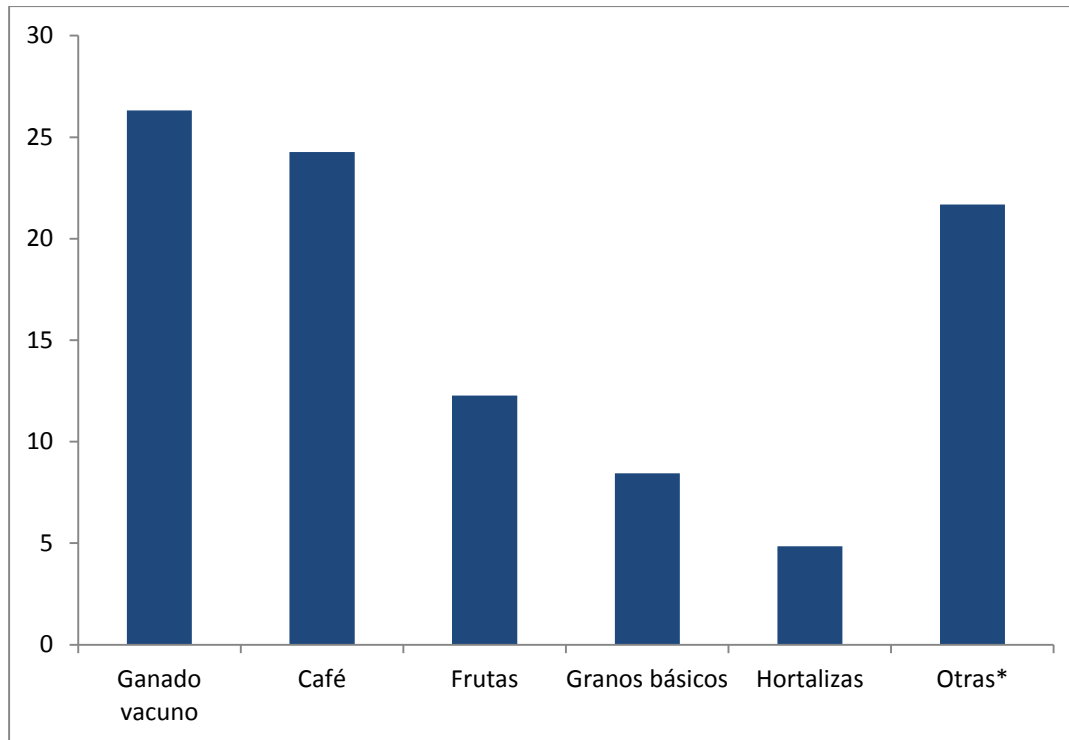
Disponibilidad de alimentos muestra alta vulnerabilidad y dependencia

Hasta inicios de la década de los noventa la estructura productiva de la economía costarricense se cimentó, desde el lado de las exportaciones, en productos agrícolas como el café y el banano. Sin embargo, la estrategia de apertura comercial adoptada en los últimos años propició nuevos patrones de vinculación con la economía internacional. Lo que decantó en una rápida transformación de la composición de las exportaciones, con un auge de los productos de zona franca y de alta tecnología. Y en el caso específico del sector agrícola implicó una especialización en rubros no tradicionales y de mayor valor agregado, en especial la exportación de frutas tropicales y plantas ornamentales (Programa Estado de la Nación, 2014b), lo que llevó a un descenso significativo de la producción interna de granos básicos y a una mayor dependencia de alimentos importados.

En este contexto, según datos del VI Censo Nacional Agropecuario (2014) el 41,7% del territorio nacional se dedica a actividades agropecuarias. De las 93.017 fincas agropecuarias censadas el 24,3% (22.577) tienen como actividad principal la siembra de café, un 8,4% (7.846) están dedicadas a la producción de granos básicos y tan sólo un 4,8% (4.515) están consagradas a la producción de hortalizas (gráfico 1, Inec, 2015c). Estos datos explican en gran medida porque en el país, en promedio, el 61% de los granos básicos que se consumen proviene de mercados externos. Así por ejemplo, Costa Rica importa el 34% del arroz, el 69% del maíz y el 73% del frijol (IMN, 2014). Aunque con el Plan Nacional de Alimentos (2008) se definió, entre las metas, aumentar la participación de la producción nacional en el consumo, al observar el balance general (entre lo que se produce y se importa) para el período 1998-2011 es posible señalar que hay una alta dependencia del mercado internacional para cubrir la composición actual e histórica que caracteriza la dieta nacional.

Gráfico 1

Porcentaje de fincas por tipo de actividad principal. 2014



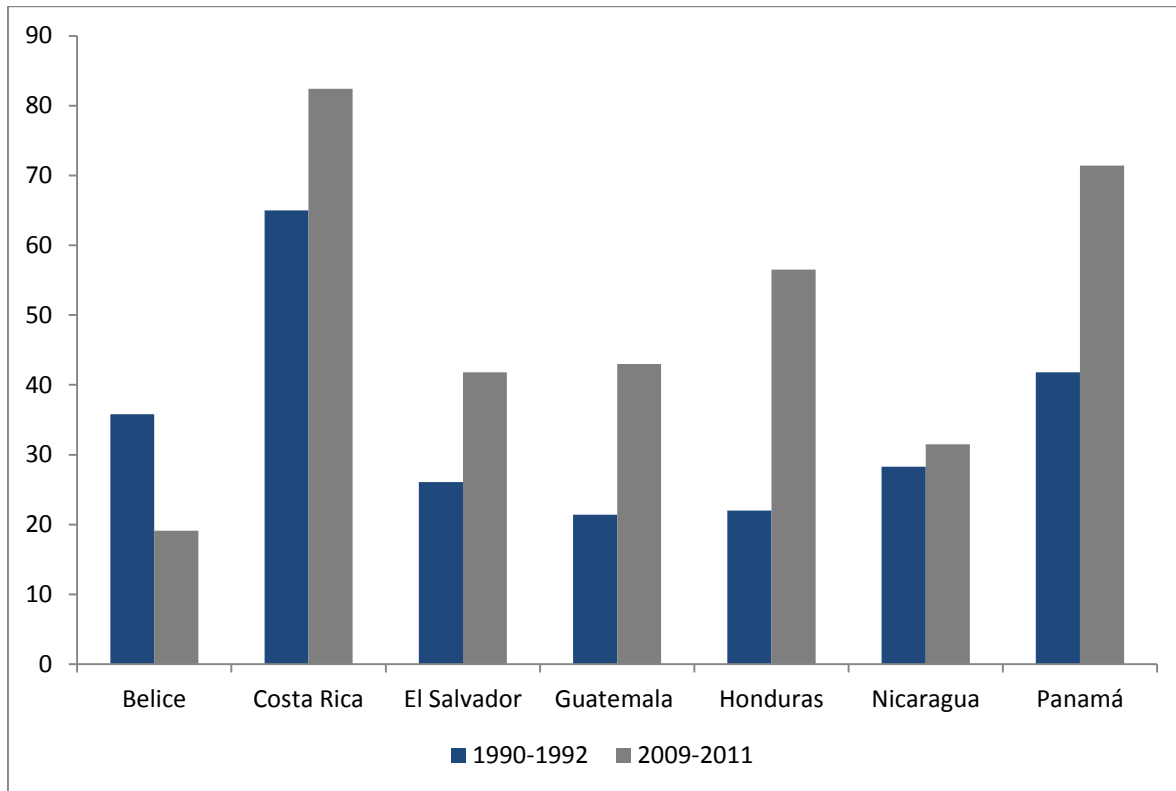
*Incluye: árboles forestales, caña de azúcar, manejo y protección de bosque natural, ornamentales, palma aceitera, pastos, raíces y tubérculos, turismo rural, otras actividades agrícolas, otras actividades pecuarias, otros usos de la tierra.

Fuente: elaboración propia con datos del Inec, 2015c.

De acuerdo con datos de la FAO (2013), entre 1990-1992 y 2009-2011, el porcentaje de dependencia de los cereales de la importación aumentó, a excepción de Belice, en todas las naciones de la región centroamericana. Siendo Costa Rica el país que registró en ambos períodos la mayor relación de dependencia (65,0% y 82,4%, respectivamente). Aunque fueron Honduras (56,5%) Panamá (71,4%) y Guatemala (43,0%) los que tuvieron un mayor crecimiento en el porcentaje de dependencia de las importaciones (gráfico 2).

Cabe destacar que, en el caso de Costa Rica, el 95% de la importación de granos básicos, en los últimos seis años, proviene, principalmente, de siete países: Estados Unidos, El Salvador, Colombia, Nicaragua, China, Guatemala y México. Siendo Estados Unidos el principal socio comercial de Costa Rica en bienes agrícolas y pecuarios. En los últimos seis años desde ese país se importó el 98,8% del arroz, el 84,6% de frijol y el 33,6% del maíz (Retana, et al., 2014). Por tanto, se reporta no solo una mayor dependencia de las importaciones para cubrir la demanda en granos básicos, sino una alta vulnerabilidad al proceder un porcentaje significativo de esas importaciones de un solo país.

Gráfico 2
Porcentaje de dependencia de los cereales de la importación, por país

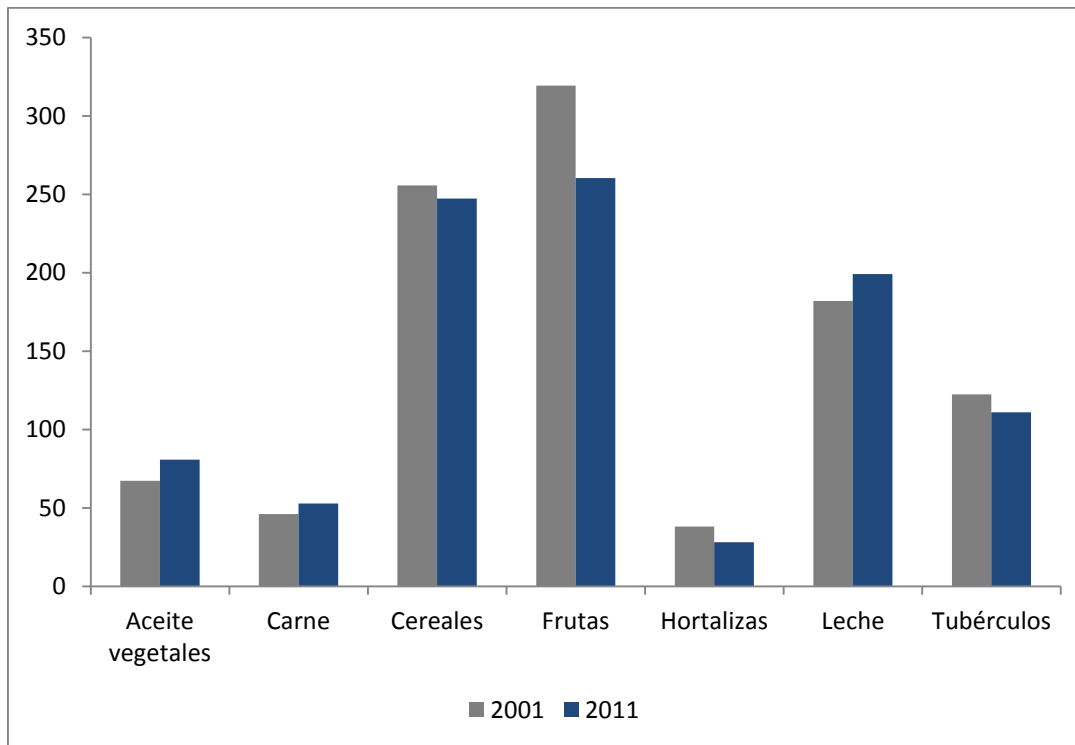


Fuente: elaboración propia con datos de FAO, 2013.

En cuanto a las exportaciones, los principales productos agrícolas exportados en 2012 fueron: dátiles, higos, piñas, aguacates, guayabas, mangos y mangostanes, frescos o secos. En conjunto el porcentaje de participación de estos productos en las exportaciones agrícolas totales fue del 19,8% con un valor de 269 millones de dólares. Mientras que, en el mismo año, las exportaciones netas de alimentos fueron de 2.006 millones de dólares (IICA, 2014). En cuanto a los destinos de las exportaciones agroalimentarias el 35,8% va a China, el 17,6% a Estados Unidos y el 11,2% a los países de Centroamérica (IICA, 2014).

Por otra parte, al observar la composición de la oferta doméstica de alimentos per cápita los datos evidencian que del 2001 al 2011 se registra una reducción en los kilogramos disponibles por año de tubérculos, cereales, hortalizas y frutas. Así por ejemplo, la oferta de cereales pasó de 255,8 kg en 2001 a 247,3 kg en 2011. Mientras que en el caso de las frutas la reducción fue de 58,8 kg y en las hortalizas de menos 10 kg, en el mismo período. Por el contrario, en productos como aceites vegetales, carne y leche se reporta un aumento en la oferta anual por persona (gráfico 3, IICA, 2014). El descenso en la oferta de cereales, frutas y hortalizas es resultado de las tendencias recientes en los mercados internacionales de alimentos y los “nuevos” hábitos de consumo de los costarricenses.

Gráfico 3
Oferta doméstica de alimentos per cápita. 2001 y 2011
 (kilogramos por año)



Fuente: elaboración propia con datos del IICA, 2014.

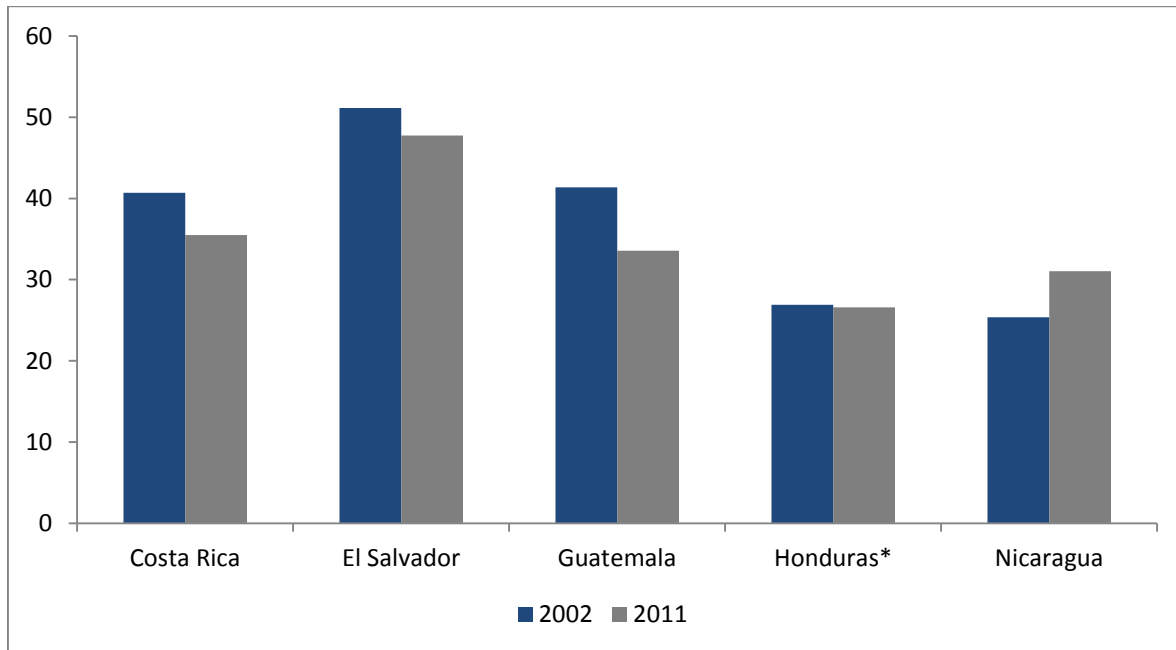
Al comparar estos datos con los registrados para el resto de estados centroamericanos se observa que en todos los casos aumentó la oferta doméstica de cereales, hortalizas, carne y leche, a excepción de Panamá donde la oferta doméstica de leche per cápita pasó de 54,2 Kg en 2001 a 52,7 Kg en 2011 (IICA, 2014). Por tanto, es Costa Rica el país de la región que muestra una baja en la oferta doméstica per cápita de una mayor cantidad de alimentos en el período 2001-2011.

En esta parte de la oferta el panorama cambia si se analiza la participación de las importaciones en la oferta doméstica de alimentos. El caso más significativo lo constituyen los cereales. En 2001 el 77,7% de los cereales que se consumieron en el país fueron importados y aunque en 2011 se registró una baja en esta cifra, el porcentaje importado continuó siendo alto (74,6%). Para todos los productos valorados⁷, excepto los cereales, de 2001 a 2011 se documenta un alza en la importación para cubrir la oferta.

Cabe destacar que el porcentaje de dependencia calórica del país, según la participación de las importaciones en la oferta doméstica calórica, pasó de 40,7% en 2002 a 35,5% en 2011 (IICA, 2014). Esta dinámica fue semejante a la que se presentó en El Salvador, Guatemala y Honduras, donde también se registró una disminución en el porcentaje de participación de las importaciones en la oferta doméstica calórica. Por el contrario, Nicaragua reportó un aumento al pasar de 25,4% en 2002 a 31,0% en 2011 (gráfico 4). En todos los casos el porcentaje de dependencia supera el 26%. Por tanto,

pese a la baja documentada, en la mayoría de los casos, la participación de las importaciones en la disponibilidad de alimentos continúa siendo significativa.

Gráfico 4
Porcentaje de participación de las importaciones en la oferta doméstica calórica, por país. 2002-2011



Fuente: elaboración propia con datos de IICA, 2014.

Pese a lo anterior, en términos de disponibilidad calórica los países de Centroamérica superan en un 60% los requerimientos energéticos diarios mínimos (MDER por su sigla en inglés). Un porcentaje muy cercano al promedio (62%) registrado para las naciones de América Latina y el Caribe y al reportado para la región Sudamericana que es del 64%. El índice de oferta de energía alimentaria, es decir, la razón entre la oferta y los requerimientos mínimos diarios del país para el período 2011-2013 es cercana a 1,5 (FAO, 2014a).

En relación a la producción nacional de granos básicos (arroz, maíz y frijol) en 2014 se reporta un total de 4.467 fincas dedicadas al cultivo de arroz, 14.707 a frijol y 17.756 a maíz. Con una extensión sembrada de 58.540, 19.470 y 15.768 hectáreas, respectivamente (Inec, 2015c). En conjunto para estos tres productos las hectáreas sembradas en 2014 representaron un 4,6% del área del territorio nacional dedicada a actividades agropecuarias (2.046.418 hectáreas). Por otro lado, del total de hectáreas sembradas la extensión de la cosecha en arroz fue del 88,5%, en frijol del 91,3% y en maíz de 90,7%. Cabe destacar que en el caso del arroz, al comparar los datos con los del V Censo Nacional Agropecuario (1984), se reporta una disminución para este período del 70,6% en el número de fincas dedicadas a la producción de este cultivo. Mientras que para frijol y maíz la baja fue de 43,3% y 40,2%, respectivamente.

De acuerdo con el VI Censo Nacional Agropecuario (2014) el 97,1% del área sembrada de arroz se concentra en las provincias de Alajuela, Puntarenas y

Guanacaste. Mientras que la actividad frijolera se presenta en las provincias de Puntarenas y Alajuela donde están el 44,7% de las fincas. Además, la mayor producción de maíz se encuentra en estas mismas provincias (Puntarenas y Alajuela) con 17.756 fincas (43,8% del total de fincas dedicadas a la producción de este cultivo). En términos cantonales Buenos Aires, Pérez Zeledón y Upala tiene el 28,2% de la superficie destinada para este cultivo (Inec, 2015c).

En suma, en los últimos treinta años en el país se registró una reducción en el número de fincas y el área dedicada a la producción de granos básicos. La disminución de la superficie cultivada de granos básicos sin embargo no es exclusiva de Costa Rica, por el contrario, en la mayoría de las naciones Centroamericanas se ha experimentado “una contracción en el área cultivada y la producción de granos básicos, uno de los principales componentes de la dieta centroamericana, y un aumento en las importaciones de alimentos” (Programa Estado de la Nación, 2008).

Paralelamente, a excepción de Costa Rica, en todos los países de la región se documentó un descenso en el área de tierra cultivable por persona. No obstante, sigue siendo el Estado que menos territorio puede destinar a esta actividad. Mientras en Nicaragua, Belice y Panamá el área corresponde a 0,32, 0,23 y 0,15 kilómetros, respectivamente, en Costa Rica es de 0,05 kilómetros (Programa Estado de la Nación, 2014a).

Si bien en el país no se reportan problemas de disponibilidad de alimentos, esta disponibilidad se ha logrado incrementando la dependencia de las importaciones. Así lo evidencia la variación en los porcentajes de arroz, maíz y frijol importado. Mientras en 1990 Costa Rica presentaba una situación de autosuficiencia en arroz, en 2006 cerca del 80% del arroz que se consumió en el territorio nacional provino de las importaciones, y según datos del IMN para el 2011 este porcentaje fue del 34%.

Limitadas titularidades dificultan acceso a alimentos

Para que un individuo o persona tenga acceso a los alimentos requiere de un conjunto de capacidades o recursos, lo que Sen (1981) llamó titularidades, que le garanticen su acceso económico o físico de forma legal, ya sea produciéndolos o comprándolos. En este sentido, indicadores como el poder adquisitivo, la desigualdad, el salario mínimo, la pobreza, la inflación de los alimentos y otros, resultan útiles para conocer cuáles son las oportunidades de la población costarricense, especialmente de los grupos más vulnerables, para el logro y participación del bienestar y, por ende, para tener acceso a alimentos sanos y nutritivos que requieren.

Si bien a nivel mundial en 2014 se registró una reducción, según estimaciones de la FAO, en la cantidad de personas que padecen hambre, y en términos de disponibilidad calórica América Latina y el Caribe cuenta con más alimentos de los que requiere su población (FAO, 2014b y FAO, 2014a), en Costa Rica las capacidades y oportunidades de las personas siguen siendo inequitativas, y existen asimetrías en el acceso a los alimentos y a una nutrición de calidad. Así se evidencia al analizar los datos de distribución de ingresos, garantías laborales, precio de los alimentos, entre otros.

Aunque históricamente el país ha registrado niveles de subalimentación muy por debajo de la mayor parte de los países de la región latinoamericana (5,2%) y el porcentaje de hambre para 2014 es bajo⁸, de acuerdo con el GHI 2014, se mantiene una creciente desigualdad en la distribución de los ingresos. En 2013 el coeficiente de Gini se ubicó en su nivel más alto desde finales de los ochenta. Y aunque para el 2014

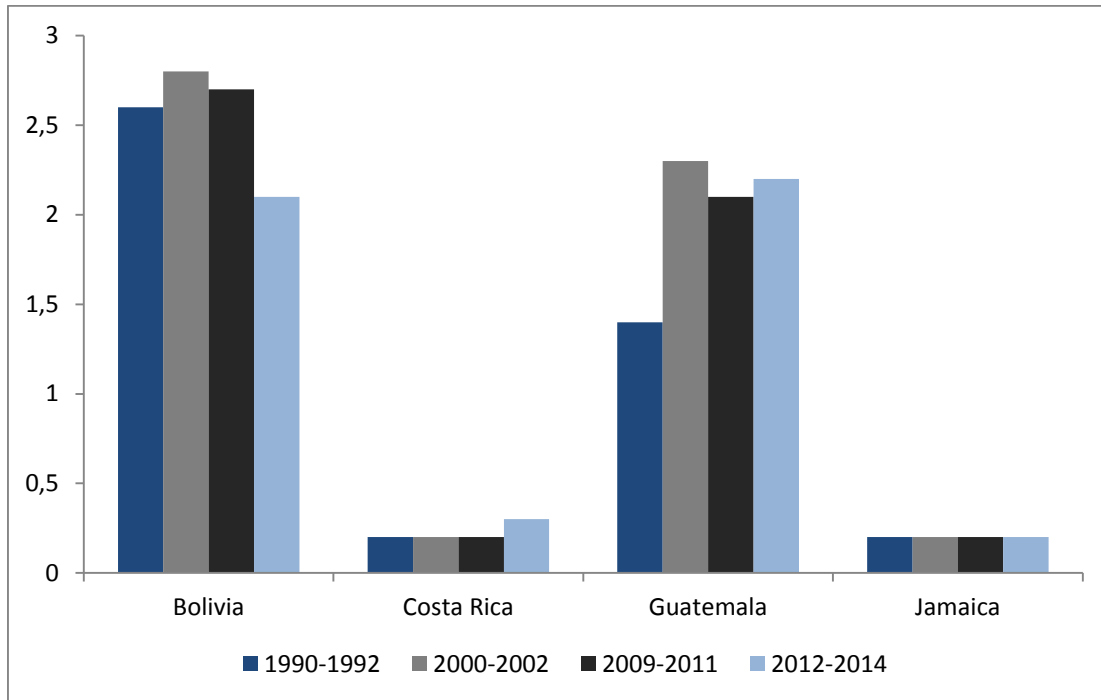
se reportó una leve baja, persiste en sus niveles más altos. Además, se observa una creciente brecha en la distribución de los ingresos: los hogares del 2% más rico perciben 48 veces el ingreso promedio del 10% más pobre. La desigualdad también es evidente en el porcentaje de los ingresos que acumula cada decil. Mientras los hogares del primero concentran apenas el 1,3%, los del décimo decil acumulan un tercio (34,7%, Programa Estado de la Nación, 2014b).

A esto se suma que en 2013 el 32,2% de las personas asalariadas, es decir, uno de cada tres ocupados (395.295 personas) no recibió el pago del salario mínimo por hora. Siendo los más perjudicados los residentes rurales y de las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte, así como la población migrante y las mujeres (Programa Estado de la Nación, 2014b). Esta situación dificulta la capacidad de las personas de cubrir sus necesidades alimentarias. Al respecto señala la FAO (2014a) que si un trabajador rural recibe el salario mínimo agropecuario esto es suficiente para cubrir el costo de la canasta básica alimentaria (CBA) de referencia.

Por otro lado, se observa que los precios de los alimentos en el país han aumentado más rápido que los precios del total de la canasta de bienes utilizada para medir el índice de precios de consumo (IPC). En 2011 la tasa de inflación de alimentos fue de 4,1%, mientras que en agosto de 2014 fue de 6,9%. Aunque fue la más alta de los últimos cuatro años, se ubicó por debajo de la de países como Jamaica (10,5%), Guatemala (8,6%) y Bolivia (9,1%, FAO, 2014a).

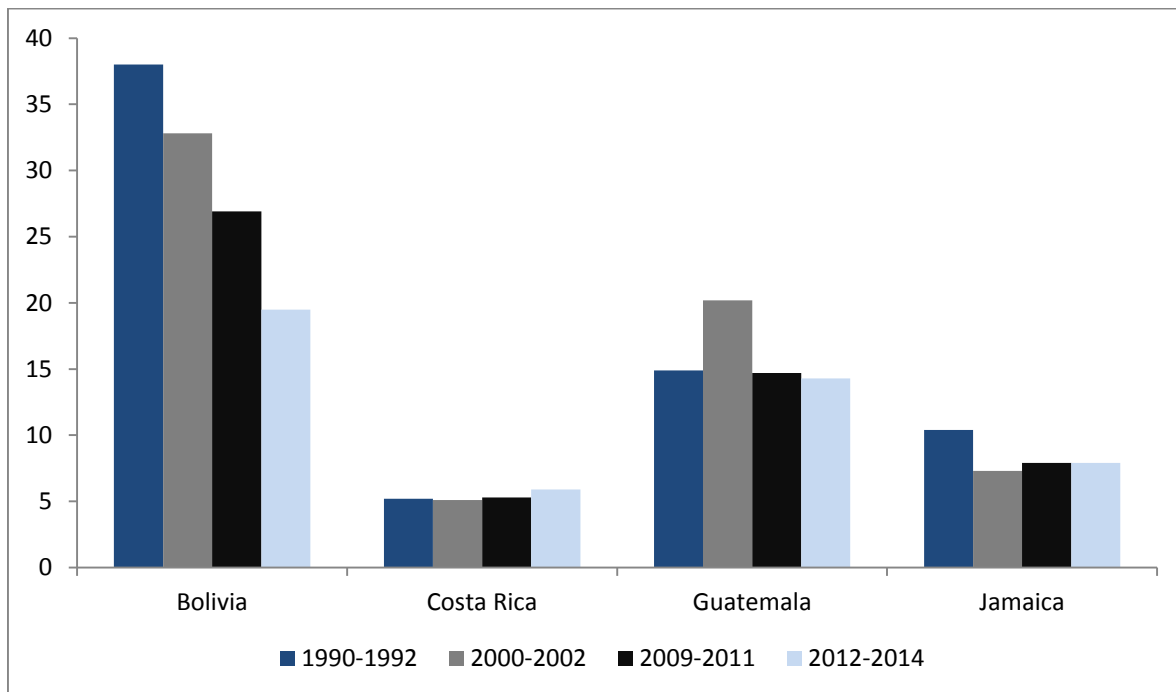
Según el estudio “El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo” América Latina y el Caribe en su conjunto alcanzaron la meta del hambre del ODM⁹, mientras que América Latina cumplió con el objetivo más exigente de la Cumbre Mundial de Alimentación (FAO, 2014b). No obstante, de acuerdo con el mismo informe, los avances del país con miras al cumplimiento de la meta 1C¹⁰ de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han sido moderados. Mientras que en 1990-1992 el número de personas con hambre en el país era de 0,2 millones y el porcentaje de prevalencia de subalimentación fue 5,2% (menor en ambos casos que los registrados por Bolivia, Guatemala y Jamaica), en el período 2012-2014 fue de 0,3 millones y de 5,9% respectivamente (gráficos 5 y 6, FAO, 2014a). Por consiguiente se experimentó un leve aumento en los dos indicadores. Al respecto, esta misma organización, indica que de no existir desperdicios de alimentos, Costa Rica habría logrado reducir el porcentaje de las personas subalimentadas a la mitad desde los niveles de 1990-1992. Adicionalmente, alcanzaría niveles de subalimentación inferiores al 5% si lograra reducir a cero sus niveles de desperdicios (FAO, 2014a).

Gráfico 5
Número de personas con hambre, por país
 (millones)



Fuente: elaboración propia con datos de FAO, 2014a.

Gráfico 6
Porcentaje de prevalencia del hambre, por país



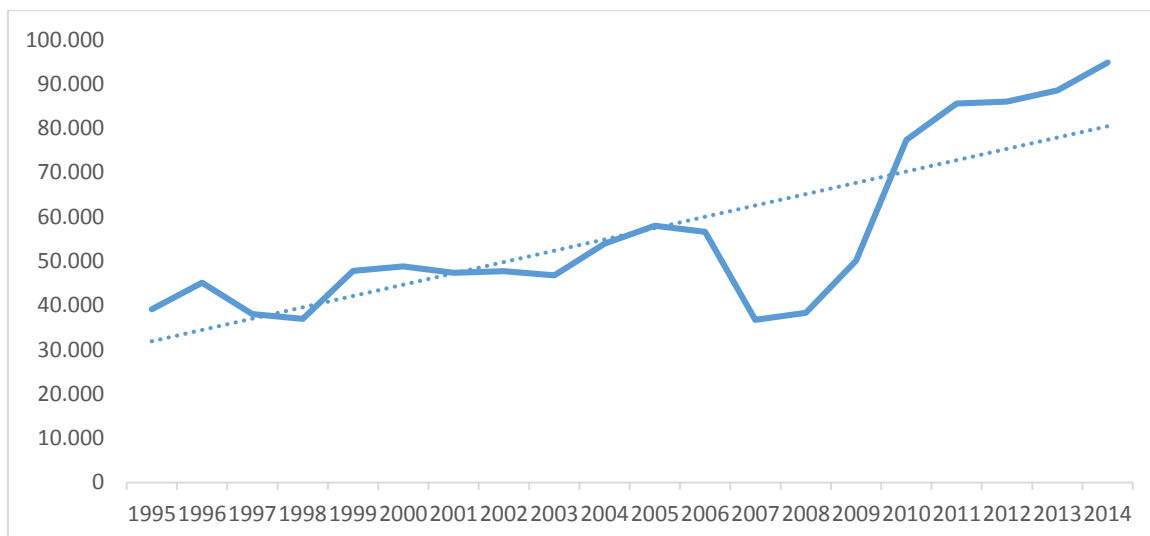
Fuente: elaboración propia con datos de FAO, 2014a.

Otra variable importante de considerar es el empleo. De acuerdo con la Encuesta Continua de Empleo en el último trimestre de 2014 la tasa de desempleo (9,7%) fue un 1,4 puntos porcentuales más alta que la reportada para el mismo período el año anterior (Inec, 2014). Esta cifra es importante en el tanto existe una alta correlación entre los ingresos que percibe un individuo o una familia por concepto de salario y la capacidad de las personas de adquirir alimentos. Este indicador cobra mayor trascendencia si se considera que, según datos del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* (2013), el trabajo es un factor determinante para salir o entrar en la pobreza.

Si bien los datos presentados dibujan un escenario complicado en términos de las capacidades y oportunidades con las que cuenta la población costarricense (especialmente la ubicada en los dos primeros deciles) para asegurarse su alimentación, en el país se registran esfuerzos significativos en materia de políticas sociales orientadas a evitar que aumente la cantidad de personas que sufren hambre o se encuentran en estado de subnutrición. En esta dirección se han diseñado e implementado programas como Avancemos, Pronae, Panae y CEN-CINAI, reseñados en el apartado Programas relacionados con la seguridad alimentaria y nutricional. De todos modos, sigue siendo necesaria la promoción del empleo decente y la tutela de los derechos laborales, especialmente en pro del cumplimiento del pago del salario mínimo, para alcanzar avances en la situación de la seguridad alimentaria y nutricional.

Por tanto, la inseguridad alimentaria y nutricional no es consecuencia de la falta de suministros de alimentos en el mercado, sino de la falta de recursos de algunos sectores para producirlos o comprarlos. El no enfrentar problemas de disponibilidad de alimentos (sean producidos nacionalmente o importados) no significa que todas las personas tengan acceso a estos. En los últimos veinte años, según la Encuesta Nacional de Hogares, el porcentaje de hogares que no acceden a la canasta básica de alimentos (CBA) se ha movido en un rango que va entre 3,3% y 6,9%, en su punto máximo en 1996. Si se observa en términos absolutos, los hogares en esta condición han aumentado, pasando de 39.000 en 1995 a 95.000 en 2014 (gráfico 7).

Gráfico 7
Número de hogares que no logran acceder a la canasta básica de alimentos. 1995-2014



Fuente: elaboración propia con datos de la ENAHO, Inec.

En suma, las dificultades por una parte de la población costarricense para conseguir alimentos se relacionan con la pobreza, los bajos niveles de ingreso, la exclusión, la calidad del empleo y otras variables socioeconómicas. “Algunos de los factores determinantes de la SAN actúan mediante su efecto sobre la pobreza, y otros inciden de modo independiente. No obstante, varios actúan a través de múltiples canales: por un lado, son factores determinantes de SAN, pero a la vez pueden ser afectados por ésta, lo cual crea interrelaciones de doble vía muy complejas. Por ejemplo, la educación tiene un efecto importante en las probabilidades de que una familia experimente pobreza y, de esta forma, enfrente un mayor riesgo de sufrir IAN, lo que a su vez incide en el desempeño escolar de los niños” (Programa Estado de la Nación, 2008). En tal sentido resulta prioritario reducir el grado de vulnerabilidad socioeconómica para garantizar a todos los individuos y familias un acceso efectivo a los productos alimenticios.

Utilización biológica evidencia retos importantes

Una de las dimensiones que debe valorarse al momento de evaluar la gestión del país alrededor de la seguridad alimentaria y nutricional es el uso biológico que se hace de los alimentos, tomando en cuenta para ello aspectos como agua potable, sanidad, atención médica, perfil nutricional, entre otros. Desde esta perspectiva los insumos no alimentarios juegan un rol importante en el acceso a los alimentos y por tanto, en la reducción del hambre, la indigencia y la pobreza.

Uno de los elementos a considerar en este componente es la cobertura de agua potable. En 2014 el porcentaje promedio de cobertura de la población con servicio de agua de calidad potable fue de 93% (4.436.087 personas) y el 78,5% de la población recibió agua sometida a control de calidad (Mora, et al., 2014). Estos porcentajes evidencian logros significativos en este campo, sin embargo, el país muestra rezagos en materia de tratamiento de aguas residuales y saneamiento. Datos del *Decimonoveno Informe Estado de la Nación* indican que para el año 2012 únicamente las descargas de aguas residuales producidas por el 3,6% de la población recibieron tratamiento (Programa Estado de la Nación, 2013). No obstante, Costa Rica es el país de la región Centroamericana que -según la OMS- en 2012 reporta un mayor porcentaje de acceso a servicios de saneamiento¹¹ (94%). Siendo Nicaragua la nación que registra el porcentaje más bajo (52%) en este rubro.

A lo anterior se suma los problemas de gestión que enfrentan los acueductos, principalmente los administrados por asociaciones o comités locales, y los efectos del vertido de aguas residuales de las actividades domésticas, comerciales, industriales y pecuarias, y de fuentes difusas en las cuencas hidrográficas. Hasta ahora los avances en este ámbito parecen limitados. Se espera que la planta Los Tajos, con la cual se va a dar tratamiento a las aguas residuales de once cantones del área metropolitana, empiece a trabajar a mediados de 2015.

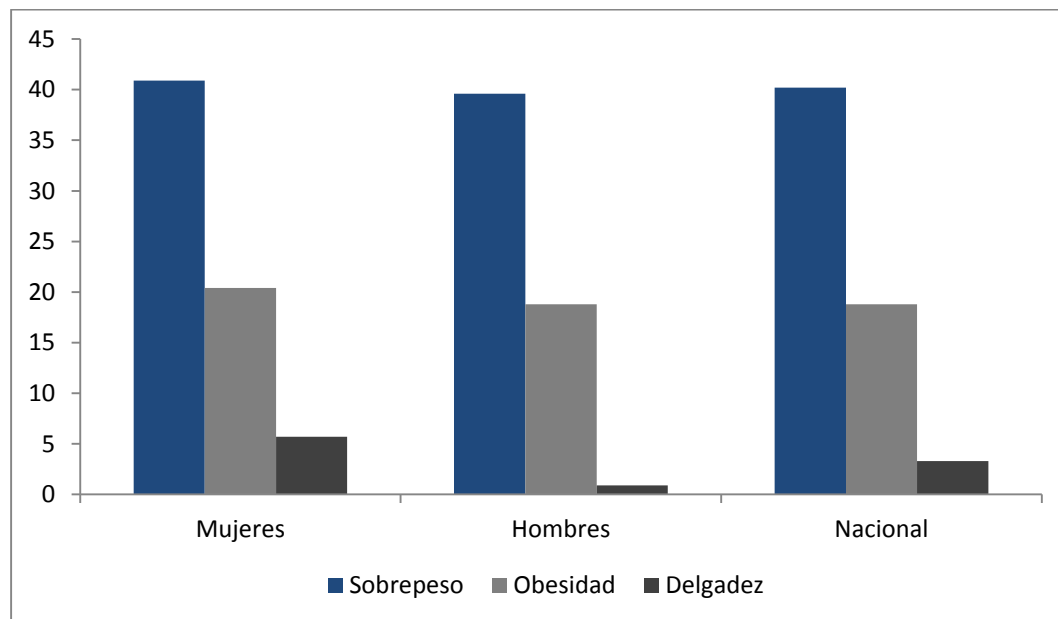
En el campo de la salud el país documenta logros importantes. En 2013 la tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos) fue de 8,5, registrando una disminución en relación al año 2000 cuando fue de 10,2. Esto se complementa con el descenso de la mortalidad en todas las edades y, por ende, con el incremento de la esperanza de vida que al 2014 alcanzó a 79,3 años (Inec, 2015a). Los resultados positivos en esta materia conviven con problemas estructurales (crisis de la CCSS) que eventualmente

podrían amenazar tanto el acceso a la atención médica por parte de la población costarricense como los indicadores de sanidad.

En materia de atención médica es importante señalar que el país cuenta con una amplia red de hospitales, clínicas y equipos básicos de atención integral en salud (Ebais). Pese a ello, enfrenta retos importantes: alcanzar la cobertura universal, reducir las listas de espera, lograr la sostenibilidad financiera, mejorar la infraestructura hospitalaria, aumentar su eficiencia, y conjuntamente educar a la población sobre el uso adecuado de los servicios.

Otro factor de gran relevancia en esta dimensión es el perfil nutricional de la población costarricense. Según la Encuesta Nacional de Nutrición 2008-2009 el país registra aumentos en el déficit de peso de los niños y niñas de 5 años de edad (14,5% en 1996 a 16,3% en 2008-2009) y en el sobrepeso y obesidad de los niños y niñas entre los 5 y 12 años de edad (14,9% en 1996 y 21,4% en 2008-2009). Además, se reporta un mayor porcentaje de mujeres, entre 20 y 44 años de edad, que presentan sobrepeso y obesidad. El porcentaje de mujeres en esta condición pasó de 34,6% en 1982, a 45,9% en 1996 y 59,7% en el período 2008-2009, siendo esta la cifra más elevada en los últimos 27 años. En el caso de los hombres, entre 20 y 64 años de edad, el sobrepeso y la obesidad pasó de 22,1% en 1982 a 62,4% en 2008-2009. Cabe destacar que las mujeres, entre 65 años y más, presentan porcentajes mayores en relación a los registrados para los hombres en sobrepeso, obesidad y delgadez (gráfico 8, Inec, et al., 2009).

Gráfico 8
Estado nutricional¹ de la población de 65 años y más, por sexo
(porcentajes)



¹ Según el índice de masa corporal para el período 2008-2009.

Fuente: elaboración propia con datos de Inec, et al., 2009.

Una variable en la que se registró una disminución fue en el porcentaje de niños y niñas entre los 5 y 12 años de edad con desnutrición o delgadez. Tanto en hombres y

mujeres como a nivel nacional. En el primer caso pasó de 16,7% en 1996 a 5,3% en 2008-2009. Mientras que en las mujeres y a nivel nacional, para los mismos períodos, se pasó de 16,3% a 7,1% y de 16,5% a 6,1%, respectivamente (Inec, et al., 2009).

Si bien en términos generales se reportan bajos niveles de desnutrición de la población entre 1 y 19 años de edad, la obesidad sigue la tendencia al crecimiento a nivel nacional. A su vez, según los datos de la encuesta, la anemia de origen nutricional por deficiencia de hierro, vitamina B12 y folatos, dejó de ser un problema de salud pública. A excepción del grupo de la población con 65 años y más, siendo que el 15,8% de las personas en este rango de edad presenta anemia. Además, se documentó deficiencia severa de las reservas de hierro, la vitamina A (en el azúcar) y el yodo en la sal. Así como ingesta deficitaria de calcio, vitamina D y selenio. Lo que ha contribuido a una mayor presencia de enfermedades como la osteoporosis (Novygrodt, 2015).

Por otro lado, de acuerdo con Novygrodt (2015), el consumo per cápita de frutas y vegetales en el país no alcanza ni a una porción de fruta ni a una taza de vegetales. En el primer caso el consumo promedio por persona es de 55,2 gramos, mientras que el consumo promedio en vegetales es de 141,2 gramos. Ambos suman 196,4 gramos, lo que representa el 50% de lo recomendado¹².

Estadísticas del Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (Ifpri por su sigla en inglés) reportan datos similares a los registrados por la encuesta. Según el índice global del hambre, que realiza este instituto, el país disminuyó, entre 1990 y 2013, los porcentajes de insuficiencia (pasó de 2,5 en 1988-1992 a 1,1 en 2009-2013) y la tasa de mortalidad (1,7 en 1990 a 1,0 en 2012) en niños menores de 5 años. En cuanto a la proporción de personas subnutridas, según el índice, en Costa Rica ha aumentado la población en esta condición. Entre 1990-1992 el 4,0% de la población estaba en este estado, mientras que para el período 2012-2013 el 8,2% (Ifpri, 2015).

De acuerdo con los expertos, tanto la obesidad como el sobrepeso son producto de un cambio en los hábitos alimenticios de los costarricenses. No es solo que se consumen alimentos en demasía si no también que estos no reúnen las propiedades nutricionales requeridas por el organismo y contienen grandes cantidades de grasa. Los nuevos patrones de alimentación se caracterizan por una ingesta de lo se conoce como comidas rápidas (hamburguesas, papas fritas, *hot dogs*, etc.) y –como se señaló– los niveles en los que se consume frutas, verduras y vegetales está por debajo de lo recomendado. Por tanto, hay un aumento de la ingesta de alimentos hipercalóricos con abundantes grasas y azúcares, pero con escasas vitaminas, minerales y otros micronutrientes saludables (OMS, 2015). A lo que se suma la poca o nula actividad física, produciéndose un desequilibrio entre la ingesta calórica y el gasto calórico.

La inocuidad de los alimentos es un aspecto fundamental en materia de seguridad alimentaria y nutricional. De acuerdo con la OMS cada año enferman millones de personas, muchas de las cuales mueren, por ingerir alimentos insalubres (OMS, 2009). En tal sentido en el país se ha promovido legislación con el propósito de regular el uso y manejo de sustancias químicas, biológicas o afines procurado proteger la salud humana y el ambiente. No obstante, el uso de fertilizantes y plaguicidas son prácticas muy generalizadas entre los productores agropecuarios. Según datos del VI Censo Agropecuario (2014) un 82,1% de las fincas encuestadas (64.377) aplican fertilizantes y en el 90,1% hacen uso de plaguicidas (70.699, Inec, 2015c).

Además de la problemática en torno al uso de agroquímicos y fertilizantes, con información generada por las universidades estatales y recientemente por la CGR, se

ha distinguido la presencia de agroquímicos y otras sustancias tóxicas (poco estudiadas) en los cuerpos de agua. Ambas situaciones tienen efectos –que han sido monitoreados en zonas específicas- sobre el ambiente. Sin embargo, hay poca información –pese a sus serias consecuencias- sobre el impacto de la aplicación de fertilizantes y plaguicidas en la salud de las personas. Por tanto no es posible determinar el grado de inocuidad de los alimentos que son preparados e ingeridos por los costarricenses.

Ante el escenario descrito, resulta paradójico que en el país pese a la existencia de la Ley 8591 para la promoción de la agricultura orgánica, en los últimos años el área dedicada a esta actividad disminuyó en un 29%, así pasó de 11.115 hectáreas en 2010 a 7.832 hectáreas en 2014, y se mantiene como un reducido porcentaje del área agrícola total (1,6%, Sepsa, 2015).

En suma, para garantizar la seguridad alimentaria y nutricional el país no solo necesita diseñar política pública orientada a cubrir la demanda y asegurar el acceso de los individuos y las familias a los alimentos, sino también revisar a fondo las calidades de los alimentos que provee y que consume la población. Asimismo, es indispensable dedicar esfuerzos a promover hábitos alimenticios saludables y acordes a las costumbres que han caracterizado la dieta de los costarricenses, al tiempo que prioricen el consumo de productos (frutas, vegetales, plantas, etc.) que reúnen cantidades importantes de nutrientes y que son endémicos del país.

La superación de la subnutrición, el sobrepeso y la obesidad, sobre todo en los grupos más vulnerables, y de enfermedades infecciosas o parasitarias así como el mejoramiento en el tratamiento de aguas residuales y en los niveles de saneamiento, son aspectos que además de estar altamente relacionados demandan una intervención de forma multidisciplinaria. Por tanto se concluye que para garantizar la adecuada nutrición de individuos y familias, se requiere la integración de acciones tendientes a promover los distintos pilares que componen el concepto de seguridad alimentaria y nutricional.

Estabilidad evidencia fragilidad

Una última dimensión que debe considerarse y que engloba tanto la disponibilidad como el acceso a los alimentos es la estabilidad. Para que haya seguridad alimentaria y nutricional un individuo, una familia, una población debe tener acceso a los alimentos adecuados, es decir, sanos e inocuos, en todo momento. Desde esta perspectiva se deben establecer acciones y políticas orientadas a minimizar el riesgo de que las personas se queden sin acceso a los alimentos a causa de una crisis económica, política o climática, ni de acontecimientos cíclicos. Con base en este enfoque resulta fundamental la existencia de un sistema de información que, además de recolectar indicadores, posibilite la interpretación y análisis de datos con el objetivo de advertir sobre situaciones que puedan afectar o incidir en la disponibilidad y el acceso a los alimentos.

Una primera revisión revela que Costa Rica no cuenta, pese a la existencia del Sinsan, con un sistema de información que le permita identificar condiciones de riesgo, y por tanto no le es posible definir las acciones, determinar cambios, asignar recursos e identificar a la población prioritaria ante eventuales situaciones de crisis. Además son pocos los estudios e investigaciones que proveen información actualizada sobre la situación alimentaria y nutricional. Por tanto, la falta de información hace al país

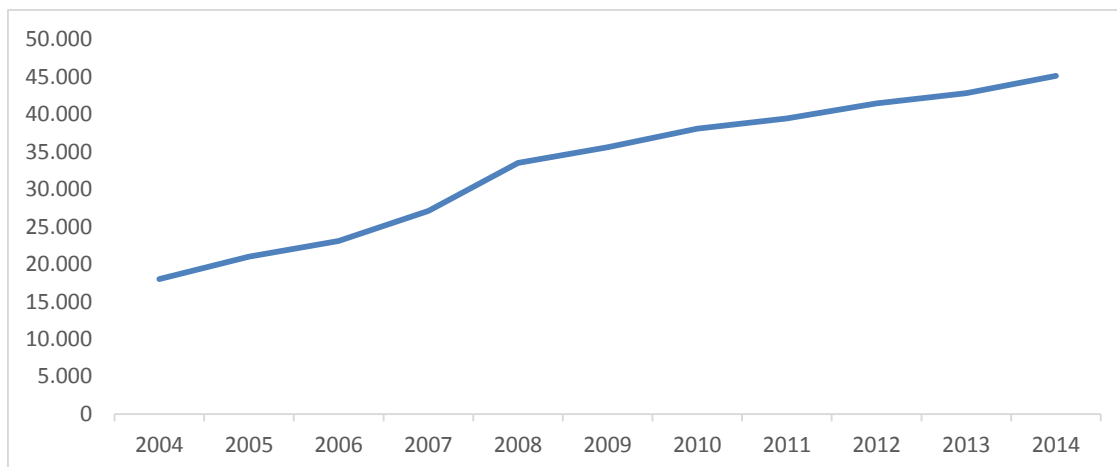
altamente vulnerable ante cambios bruscos en la economía internacional (aumento en el precio de los alimentos, fluctuaciones en el precio del petróleo, etc.) y frente amenazas naturales.

En términos políticos el país goza de estabilidad. Más sin embargo es muy sensible a las variaciones en el comportamiento de la economía internacional y ante el cambio climático. En el primer caso, el alto grado de apertura de la economía costarricense hace que condiciones externas tengan un efecto directo o indirecto sobre las variables macro y micro económicas del país. Así por ejemplo, la crisis financiera internacional que inició en 2007 tuvo implicaciones sobre las exportaciones, por ende en los ingresos, en el nivel de empleo, la entrada de capitales y el crecimiento de la economía. A lo que se suman debilidades estructurales que tienen alcances sobre la distribución del ingreso y la situación fiscal.

La crisis alimentaria mundial de los años 2008 y 2009 provocó el alza del precio internacional de los cereales y otros productos de consumo alimentario (Sepsa-MAG, 2011). En este sentido, cabe destacar que para atender y minimizar los posibles efectos de la crisis se diseñó e implementó, por parte del gobierno de turno, el Plan Nacional de Alimentos. No obstante, y como ya se mencionó en un apartado anterior, se desconoce el impacto real que tuvieron las acciones y metas establecidas en el plan, para contener la inseguridad alimentaria transitoria así como para reducir la pobreza.

La variación en el precio de los alimentos a nivel internacional se refleja en el precio al consumidor nacional. En 2004 el costo de la canasta básica de alimentos fue de 18.006 colones, para el 2014 su costo alcanzó los 45.116 colones. Lo que indica que en términos de colones corrientes se incrementó un 150,6% (gráfico 9). Evidenciando así una importante alza de los precios de los alimentos. Cabe destacar la relevancia de este indicador en el tanto tiene una incidencia directa sobre el bienestar de los hogares más pobres y vulnerables, dado que son quienes destinan una proporción importante de sus ingresos al consumo de alimentos. Por tanto, un adecuado monitoreo de los precios de los alimentos resulta, en tal sentido, clave para la seguridad alimentaria y nutricional (FAO, 2015c).

Gráfico 9
Evolución del IPC de la canasta básica alimentaria. 2004-2014
(colones corrientes)



Fuente: elaboración propia con datos de Inec, 2015b.

Otro elemento que ha generado discusión a nivel nacional es la firma y entrada en vigencia de los acuerdos o tratados de libre comercio. En el tanto, se argumenta por parte de algunos sectores de la sociedad, se desconocen los posibles impactos de estos tratados sobre la economía nacional, en general, y más concretamente sobre el sector agropecuario. Un sector que en las últimas décadas ha experimentado cambios significativos. Costa Rica pasó de ser un país mayoritariamente agrícola a tener una estructura productiva agrícola orientada a la especialización en productos no tradicionales y de valor agregado. El 60% de los alimentos que se producen en el país son exportados (FAO, 2015). Además, se han registrado variaciones en el empleo. En el año 2000 el porcentaje de empleo rural agrícola representó un 34,8% del total de empleo rural. Mientras que para el año 2009 esta cifra fue de 25,6% (IICA, 2014).

En cuanto a las amenazas climáticas, el cambio climático resulta determinante en la relación entre producción agropecuaria, comercio agrícola y seguridad alimentaria y nutricional. De manera tal que resulta fundamental generar información y realizar estudios que permitan conocer, o al menos estimar, las implicaciones del cambio climático sobre la estabilidad del sistema de producción de alimentos. Con este propósito el Instituto Meteorológico Nacional (IMN) realizó el estudio titulado “Seguridad alimentaria y el cambio climático en Costa Rica” en el cual evaluaron los efectos que puede generar el cambio climático sobre tres cultivos principales de la canasta básica costarricense: arroz, frijol y maíz.

En términos generales el estudio (Retana, et al., 2014) concluye que:

1. El mayor riesgo sobre la agricultura de granos básicos se da durante los años del Niño en las regiones del Pacífico Norte y el Pacífico Sur, ya que son áreas de alta exposición y sensibilidad a efectos de sequías. Por el contrario, durante eventos de La Niña el riesgo disminuye debido a que el rendimiento tiende a mejorar. Pese a lo anterior, la distribución espacial del riesgo durante La Niña no muestra un comportamiento homogéneo.
2. El riesgo estimado para el cultivo del maíz guarda cercanía con el riesgo calculado para arroz ya que tanto la distribución espacial como la afectación durante año Niño o Niña son similares. Hacia el sur el mayor riesgo se presenta hacia el valle de El General y no hacia el sur de la Fila Brunqueña como en el caso del arroz. Durante La Niña, el riesgo disminuye y solo afecta los cantones de Osa, Pococí y Grecia.
3. El riesgo estimado para frijol presenta un escenario diferente al riesgo del arroz y maíz. Tanto El Niño como La Niña promueven situaciones de riesgo importante en la mayor parte de los cantones productores, aunque este se concentra en el Pacífico Norte, Zona Norte y Pacífico Sur. Otra particularidad del frijol es que existen cantones que presentan alto riesgo tanto durante El Niño como durante La Niña. Nicoya, Santa Cruz y Carrillo en el Pacífico Norte, así como Pérez Zeledón y Buenos Aires en el Pacífico Sur, presentan un alto y medio-alto riesgo durante cualquiera de las dos fases de ENOS, esto explicado por la sensibilidad del cultivo expuesto a condiciones de sequía o lluvia extrema.
4. En situaciones extremas de lluvia o sequía las pérdidas de frijol son similares, mientras que para el arroz y el maíz el mayor riesgo ocurre en situaciones de

eventos extremos secos que afectan principalmente los cantones productores del Pacífico y la Zona Norte. Durante La Niña, el riesgo disminuye notablemente.

5. El 61% de los granos básicos que se consumen en Costa Rica provienen de países que presentan mayores niveles de vulnerabilidad ante eventos hidrometeorológicos.

Además de esta investigación el IMN ha hecho otros estudios en los que evaluado la vulnerabilidad del recurso hídrico ante el cambio climático. El análisis permitió identificar los cantones más propensos a sufrir los impactos de eventos extremos del clima, tomando en cuenta características sociales y económicas relacionadas con el agua y el desarrollo humano (Programa Estado de la Nación, 2012).

La información generada por el IMN admite señalar que, ante la vulnerabilidad y dependencia del país, es preciso tomar medidas que permitan contrarrestar los impactos de la variabilidad y el cambio climáticos en los patrones hidrológicos y las sequías y, por ende, en la disponibilidad de los alimentos. Los efectos de estos fenómenos además se visualizan en el número de eventos dañinos¹³ que se registran cada año en el territorio nacional. De 2008 a 2013 se produjeron 5.316 eventos dañinos, los cuales no solo han tenido impactos importantes sobre la infraestructura (puentes, hospitales, red vial, etc.) sino que además han afectado directamente la producción agrícola. Entre 2005 y 2011 las pérdidas generadas por eventos hidrometeorológicos en el sector agropecuario fueron de 128 millones de dólares (18% del total de pérdidas registradas para ese período). Las pérdidas en este sector únicamente estuvieron por debajo de las registradas en infraestructura vial (54%) y en el sistema eléctrico (43%, MAG-Mideplan, 2013).

Por otra parte, debe tomarse en cuenta que el sector agropecuario es el segundo mayor generador de gases efecto invernadero (GEI). De acuerdo con datos del Quinto Inventario Nacional de GEI, que realizó el IMN para la Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en 2010 la agricultura fue responsable del 21,2% (2.972) de las emisiones de CO₂ equivalente.

En resumen, los datos e información reseñada sugieren que el país debe dedicar esfuerzos a minimizar los impactos del cambio climático sobre la agricultura y la producción de granos básicos, como sobre la calidad del ambiente, para garantizar la estabilidad en la disponibilidad y el acceso a los alimentos por parte de la población. Hasta ahora, el énfasis ha estado en acciones orientadas a la mitigación y se han generado sobre todo en el nivel micro, pero no han sido claros los esfuerzos por implementar iniciativas en materia de adaptación.

Tanto el comportamiento de la economía internacional como la vulnerabilidad de Costa Rica al cambio climático, y de las naciones que le proveen granos básicos, hacen suponer que el país no tiene las condiciones para garantizar la estabilidad de los alimentos ante escenarios de crisis económica o ambiental, ni está preparado para enfrentar problemas coyunturales que limiten su acceso a alimentos.

Bibliografía

- Araya, P. et al. 2012. Seguridad alimentaria y nutricional de las familias de los agricultores de Tierra Blanca de Cartago (Costa Rica), enero 2011, en Perspectivas rurales, año 10, número 20. Heredia, Editorial Universidad Nacional.
- Asamblea Legislativa. 1987. Ley de fomento a la producción agropecuaria FODEA y orgánica del MAG. San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica.
- Celac. 2014. Proyecto de plan para la seguridad alimentaria, nutrición y erradicación del hambre 2025. La Habana, Comunidad Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- Celac. 2015a. Plataforma de seguridad alimentaria y nutricional, en <http://plataformacelac.org/>. Santiago, Comunidad Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- Celac. 2015b. Plan de acción de la Celac 2015. Tercera Cumbre de la Celac, Costa Rica 2015, en http://www.nacion.com/nacional/PLAN-ACCION-CELAC_LNCFIL20150129_0002.pdf. San José, Comunidad Estados Latinoamericanos y Caribeños.
- CEN-CINAI. 2015. Página oficial en, <http://www.cencinai.org/>.
- CGR. 2011. Informe de los resultados del estudio sobre los programas y proyectos del Plan Nacional de Alimentos (PNA). San José, Contraloría General de la República.
- CGR. 2015. Informe de la auditoría de carácter especial sobre la gestión del Inder en el cumplimiento de sus competencias de desarrollo rural. San José, Contraloría General de la República.
- FAO. 1996. Cumbre Mundial sobre la alimentación, en http://www.fao.org/wfs/index_es.htm. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. 2006. Seguridad alimentaria. Informe de políticas, número 2. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. 2014a. Panorama de la seguridad alimentaria y nutricional en América Latina y el Caribe 2014. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. 2014b. El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

- FAO. 2015a. Frente Parlamentario contra el Hambre, en <http://www.fao.org/alc/es/sites/fph/acerca-de/>. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. 2015b. La erradicación del hambre para el año 2025: el sueño que une a CELAC y FAO, en <http://www.fao.org/americas/noticias/ver/es/c/280131/>. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- FAO. 2015c. Informe Mensual de Precios de los Alimentos en América Latina y el Caribe - Abril 2015, en <http://www.fao.org/americas/recursos/precios/es/>. Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.
- Fournier, M. et al. 2010. Diagnóstico sobre contaminación de aguas, suelos y productos hortícolas por el uso de agroquímicos en la microcuenca de las quebradas Plantón y Pacayas en Cartago, Costa Rica. Heredia, IRET, UNA.
- Granados, E. 2010. 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, en Aportes a la discusión, número 7. Heredia, Universidad Nacional.
- Gutiérrez, E. et al. 2015. Estudio comparado de los marcos normativos en materia de derecho humano a la alimentación en Centroamérica. San Salvador, Centro para la Defensa del Consumidor.
- Ifpri. 2015. Índice global del hambre, en <http://www.ifpri.org>. Washington, DC, International Food Policy Research Institute.
- IICA. 2014. Centro de análisis estratégico para la agricultura. San José, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.
- IMN, et al. 2014. Tercera Comunicación Nacional a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. San José, Instituto Meteorológico Nacional, Minae, GEF, PNUD.
- Inec, et al. 2009. Encuesta Nacional de Nutrición Costa Rica, 2008-2009, en http://www.paho.org/cor/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=67&Itemid=. San José, Inec, Ministerio de Salud, CCSS, Inciencia, ICD.
- Inec. 2014. Encuesta Continua de Empleo. Comparación Interanual. IV Trimestre 2014, en <http://www.inec.go.cr/Web/Home/GeneradorPagina.aspx>. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- Inec. 2015a. Indicadores demográficos 2014. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.

- Inec. 2015b. Sitio oficial, en <http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx>.
- Inec. 2015b. VI Censo Nacional Agropecuario. Resultados Generales. San José, Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- MAG y Mideplan, 2013. Sistematización de la información del impacto de los fenómenos naturales en Costa Rica. San José, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Planificación y Política Económica.
- Mideplan. 2014. Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- Mora, D. y Portuguez, C. 2015. Informe sobre la cobertura de la disposición de excretas en Costa Rica. Período 2000 al 2014 y las expectativas al 2021. San José, Laboratorio Nacional de Aguas, ICAA.
- Moreno, R. 2008. CAFTA-DR, agricultura y soberanía alimentaria. San Salvador, Red Sinti Techan.
- MS-MAG-MEIC. 2004. Reglamento de organización y funcionamiento de la Secretaría de Política Nacional de Alimentación y Nutrición. San José, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería y Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Novygrodt, R. 2015. Logros y retos sobre nutrición en Costa Rica. San José, Ministerio de Salud.
- OMS. 2009. 10 datos sobre la inocuidad de los alimentos, en http://www.who.int/features/factfiles/food_safety/es/.
- OMS. 2015. Estrategia mundial sobre régimen alimentario, actividad física y salud, en http://www.who.int/dietphysicalactivity/childhood_why/es/.
- Paz, A. 2007. Los conceptos de seguridad alimentaria y soberanía alimentaria dentro de la concepción de Desarrollo del PND, en Revista Umbrales, número 17, en: <http://www.oda-alc.org/documentos/1341803441.pdf>.
- Programa Estado de la Nación. 2008. *Tercer Informe Estado de la Región*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2012. *Decimoctavo Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.
- Programa Estado de la Nación. 2013a. *Decimonoveno Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. 2013b. *Cuarto Informe Estado de la Educación*. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. 2014a. *Estadísticas de Centroamérica 2014*. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. 2014b. *Vigésimo Informe Estado de la Nación*. San José, Programa Estado de la Nación.

Retana, J. et al. 2014. *Seguridad alimentaria y el cambio climático en Costa Rica. Granos básicos*. San José, IMN.

Sen, A. 1981, *Poverty and Famines. An Essay on Entitlement and Deprivation*. Oxford, Oxford University Press.

Sepssa. 2008. *Plan Nacional de Alimentos. Oportunidad para la agricultura nacional*. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria.

Sepssa-MAG. 2011. *Plan sectorial de desarrollo agropecuario 2011-2014*. San José, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria-MAG.

Ziegler, J. 2006. *Informe de la Misión de Observación a la República de Guatemala*. Ginebra, Relatoría Especial sobre el Derecho a la Alimentación.

Entrevistas

Araya, J. 2013. Jefe, Departamento de Agroquímicos y Equipos, SFE-MAG.

Arauz, F. 2015. Ministro, Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Dumani, M. 2015. Coordinadora, Comisión Institucional de Seguridad Alimentaria, UCR.

Granados, E. 2015. Académico, Escuela de Ciencias Agrarias, UNA.

Gómez, A. 2015. Coordinadora, Área de Estudios Económicos e Información, Sepssa.

Masís, G. 2015. Especialista, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura.

Monge, C. 2015. Presidente Ejecutivo, Consejo Nacional de Producción.

Novygrodt, R. 2015. Asesora, Despacho del Ministro, Ministerio de Salud.

Quirós, Y. 2015. Analista, Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria-MAG

Notas

¹ Las referencias que aparecen anteceditas por la letra “E” corresponden a entrevistas o comunicaciones personales realizadas durante el proceso de elaboración de esta investigación. La información respectiva se presenta en la sección “Entrevistas y comunicaciones personales”, de la bibliografía de este estudio.

² Los países de América Latina que han promulgado leyes de seguridad alimentaria y nutricional son: Argentina, Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela (FAO, 2014).

³ En Costa Rica se han presentado tres proyectos de ley sobre seguridad alimentaria y nutricional a la Asamblea Legislativa. Sin embargo, los mismos no han contado con el apoyo requerido para ser aprobados. Por el contrario, han sido archivados en el seno de la Comisión de Asuntos Agropecuarios. Recientemente se registran movimientos que impulsan una reforma al artículo 50 de la Constitución Política para reconocer el del derecho a la alimentación como un derecho humano (E: Masís, 2015).

⁴ La inocuidad de un alimento es la garantía de que no causará daño al consumidor, cuando sea preparado o ingerido y de acuerdo con el uso a que se destine. La inocuidad es uno de los cuatro grupos básicos de características que junto con las nutricionales, organolépticas y comerciales componen la calidad de los alimentos (Instituto de Salud Pública de Chile, 2015).

⁵ La segunda fase consiste en la adquisición e instalación de licenciamiento para establecer los módulos de administración y consulta dinámica de datos del Instan Atlas. Con apoyo de la cooperación técnica y financiera de PRESANCA/PRESISAN (E: Gómez, 2015).

⁶ En la primera etapa se definieron los objetivos, propósitos y alcance del sistema. Se trabajó en la planificación del Sinsan y se definieron los indicadores y fuentes de información.

⁷ Los productos valorados fueron: aceites vegetales, carne, cereales, frutas, hortalizas, leche y tubérculos (IICA, 2014).

⁸ La puntuación de Costa Rica en el índice de hambre en el mundo para 2014 fue de <5 (Ifpri, 2015).

⁹ El objetivo 1 de los ODM es erradicar la pobreza extrema y el hambre (ONU, 2013).

¹⁰ La meta 1C es reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que padecen hambre (ONU, 2013).

¹¹ El acceso a instalaciones mejoradas de saneamiento se refiere al porcentaje de la población con acceso adecuado a instalaciones de eliminación de excretas (OMS en Cifras de Centroamérica, 2014).

¹² La OMS recomienda una ingesta de frutas y vegetales de 400 gramos por día por persona.

¹³ Eventos dañinos contempla inundaciones, lluvias, tempestad, deslizamientos, sismos, vendavales, tornados, tormentas eléctricas, avenidas torrenciales, marejadas, sequías y actividad volcánica.