

# Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria

## Institutional purchases program in Costa Rica: Productive policy questioned but socially necessary

DOI: <http://doi.org/10.15359/prne.18-36.3>

*Rafael Antonio Díaz Porras*

Universidad Nacional, Costa Rica  
rafael.diaz.porras@una.ac.cr

*Andrés Cartín Rojas*

Universidad Técnica Nacional, Costa Rica  
jcartin@utn.ac.cr

*José Mario Alvarado Ruiz*

Universidad Nacional, Costa Rica  
mario52-14@hotmail.com

Recibido: 15/09/2020

Aceptado: 17/11/2020

Publicado: 30/12/2020

### Resumen

El PAI es un programa orientado a crear un mercado para pequeños productores agrícolas a través de las compras de instituciones estatales que asimismo se inscribe en las políticas públicas, para el fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN). El análisis se realiza mediante el repaso de los argumentos que justifican la intervención del Estado, los objetivos que persigue y las fallas de la ejecución de la política.

El PAI es una política deseable socialmente, para promover la producción de pequeños productores y a través de ello apoyar el desarrollo rural y la seguridad alimentaria, pero que, por su propia naturaleza, es un programa que involucra grados de dificultad altos al ser simultáneamente, instrumento de promoción productiva y de abastecimiento institucional. El

artículo analiza en forma multifacética el PAI, y sobre la base del análisis específico de su gestión de inocuidad en la provisión de productos hortícolas, con especial atención a la gestión de inocuidad, determina puntos críticos del sistema, para su mejoramiento.

Se concluye argumentando que la alternativa de utilizar mecanismos de mercado podría satisfacer los requerimientos de los clientes institucionales, pero no garantizaría la participación de pequeños productores. Por lo cual es fundamental afrontar los puntos críticos que enfrenta el programa.

**Palabras clave:** Seguridad Alimentaria, Inocuidad, PAI, Agrocadenas.

### Abstract

The PAI is a program aimed to create and promote a market for small agricultural producers through state institution's purchases that also fits into public policies for the strengthening of Food and Nutrition Security Policies (FNSP). The analysis is done by reviewing the arguments that justify the intervention of the state, the objectives pursued and the failures of the execution of the policy.

The PAI is a socially desirable policy to promote the production of small producers and through it to support rural development and food security, but which, by its very nature, is a program that involves high degrees of difficulty to be simultaneously an instrument of productive promotion and institutional supply. The article addresses the various critical aspects that it faces and deepens based on the specific analysis of the provision of horticultural products by the EPI, in determining critical points of the system, with special attention to safety management.

It is concluded by arguing that the alternative of using market mechanisms could satisfy the requirements of institutional clients but would not guarantee the participation of small producers. Therefore, it is essential to face the critical points facing the program.

**Keywords:** Food security, Food safety, PAI, agricultural chains.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

## INTRODUCCIÓN

En tiempos donde la modificación de instrumentos de política productiva se ha orientado hacia una reducción de la participación estatal en los mercados, el caso del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) en Costa Rica manifiesta claramente ese debate. El PAI es un programa orientado a crear un mercado para pequeños productores agrícolas a través de las compras de instituciones estatales, diseñado y ejecutado desde una institución estatal, el Consejo Nacional de la Producción (CNP), que antaño, tenía un papel fundamental en la comercialización de bienes de consumo básico, garantizando el abastecimiento y la estabilización de precios.

Por otra parte, en un contexto reciente, donde el estado ha planteado políticas públicas, para el fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), se ha establecido en la práctica una conexión entre una política productiva y las dimensiones que involucra la seguridad alimentaria y nutricional. El entronque en el ejercicio lo constituye el hecho de que parte de los clientes del PAI lo componen programas alimenticios de guarderías y comedores escolares.

En estas circunstancias, el funcionamiento del PAI enfrenta frentes de debate, en relación con los cuales subyace cualquier evaluación que plantee su mejoramiento. En ese sentido el artículo analiza en forma multifacética el PAI, mediante el abordaje de los diversos aspectos críticos que enfrenta el programa, y sobre la base del análisis específico de la provisión de productos hortícolas por el PAI, con especial atención a la gestión de inocuidad, determinar puntos críticos del sistema, para su mejoramiento.

El desarrollo del análisis transcurre en este documento, con una presentación del PAI en su dimensión institucional en la sección dos, se presentan los antecedentes, y la metodología en la sección tres. Posteriormente en la sección cuatro se realiza un abordaje de las áreas de discusión identificadas, seguido de una discusión prospectiva de las posibles respuestas a las preguntas planteadas en este documento. Finalmente, en la sección cinco se proponen conclusiones y recomendaciones.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

## ANTECEDENTES

En esta sección se parte de una ubicación del PAI y la problemática en que se le ubica, para luego hacer una revisión de los elementos que lo han definido por medio de políticas, y su organización.

### Problemática del PAI

El PAI en tanto política productiva, para la creación de un mercado para pequeños productores agrícolas, y a la vez como parte de las políticas públicas, para el fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), hace que su funcionamiento enfrente tres frentes de debate, en relación con los cuales subyace cualquier evaluación que plantee su mejoramiento, tal como se sugiere en la Figura 1. La discusión pública matizada por información periodística que mantiene al PAI en escrutinio continuo<sup>1</sup>, la podemos establecer en tres frentes, los cuales se abordan en el presente documento. Estos refieren, en primer lugar, al cumplimiento del PAI con objetivos de la SAN, en términos de provisión de los alimentos requeridos por las instituciones clientes, según los menús establecidos, y junto a ello, garantizando la seguridad del consumo, en términos de la inocuidad.

Un segundo frente de debate, lo constituye el tema de la eficiencia económica. El PAI enfrenta el escrutinio respecto a la relación calidad / precio y oportunidad de los productos que provee. Así como el modelo de organización del sistema de provisión, donde el CNP juega un papel de organizador del sistema de provisión, y ejecutor de las actividades clave asumiendo la responsabilidad completa del servicio, lo cual lo obliga a un papel de supervisor detallado a lo largo de todo el sistema. Sistema que conecta una amplia gama de pequeños productores oferentes, y también una amplia gama de clientes institucionales, algunos muy pequeños y dispersos geográficamente.

<sup>1</sup> En la sección tres se da referencia de las informaciones periodísticas que se utilizan para marcar estos debates.

#### **Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*

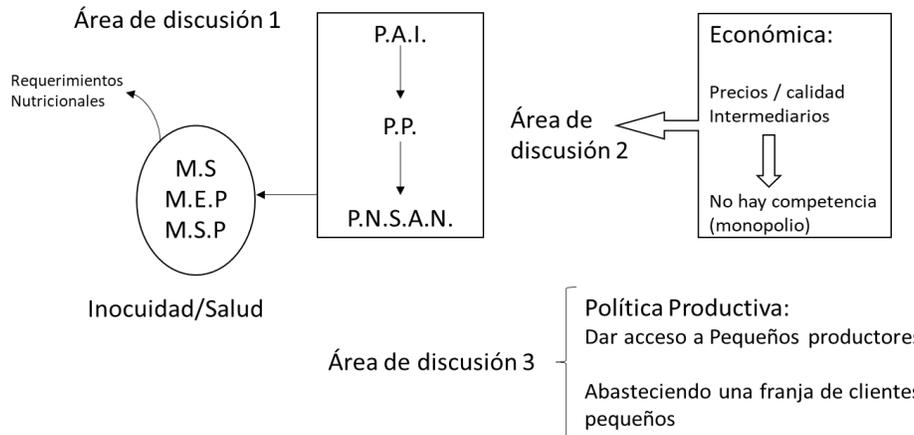


Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

Figura 1.

PAI: Frentes de discusión de un programa de fomento productivo para pequeños productores.



Fuente: Elaboración propia.

Donde:

*PAI:* Programa de Abastecimiento Institucional

*PP:* Política productiva

*PNSAN:* Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

*MS:* Ministerio de Salud

*MEP:* Ministerio de Educación Pública

*MSP:* Ministerio de Seguridad Pública

Finalmente, el otro frente de discusión del PAI se refiere a su carácter de instrumento de política de apoyo a la pequeña producción agrícola, agroindustrial e industrial. El diseño del PAI tiene el objetivo de dar acceso a los pequeños productores a mercados. Aquí el tema de discusión son los mecanismos para lograr dicho objetivo.

En relación con los frentes de debate mencionados, el presente documento se plantea las siguientes preguntas:

1. ¿Hasta dónde, un programa como el PAI se puede evaluar, tal como se ha planteado el escrutinio público, desde perspectivas parciales en lo referido a inocuidad, seguridad

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

alimentaria y perspectiva económica, sin considerar que es un programa de fomento productivo?

2. ¿Implica ello analizar alternativas de la función del CNP en el PAI?
3. ¿Cuáles son las limitantes que enfrenta el CNP?

## La institucionalidad del PAI

### Política Productiva – Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional

El PAI tiene un vínculo umbilical con la política productiva orientada a garantizar el abastecimiento de bienes básicos en Costa Rica. Este vínculo proviene de que el PAI actualmente es el programa de mayor importancia del Consejo Nacional de Producción (CNP).

En efecto, la historia del Consejo Nacional de Producción nos refiere a la creación de la Junta Nacional de Abasto y la Ley 26 en 1943, la que un año después mediante modificación de sus alcances, se crea el Consejo Nacional de Producción, en cuyo seno estaba el Programa de Compras y Abastecimiento de la División y Estabilización de Precios, con la función de comprar y almacenar productos agrícolas y abarrotes, para abastecer de productos básicos mediante expendios denominados estancos.

En el proceso de ajuste estructural, en el que se modifican las políticas productivas, el CNP se ve disminuido, dejando de lado su función original de producción de granos básicos para consumo interno, sin embargo, en el 2008 con el Plan Nacional de Alimentos el CNP vuelve a retomar importancia (Díaz, 2013).

En el año 2002 se emite el Reglamento del PAI del CNP (2002) que implicó cambios a la División Estabilización de Precios, estableciendo una nueva estructura organizacional. Los expendios de ventas administrados por el Consejo Nacional de Producción fueron trasladados al Sector Privado, conservando la Institución únicamente la operación de Abastecimiento Institucional (Mairena J., comunicación personal, 6 de junio del 2017). Sin embargo, no es

#### Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

hasta el 2008 cuando se establece el programa actual, según la modificación del artículo 9 de la Ley Orgánica del CNP, aprobado mediante la Ley 8700.

La nueva reforma del programa nace con doble finalidad, por un lado, servir como intermediario para pequeños y medianos productores, facilitando el comercio de sus productos, por otro lado, permite simplificar el sistema de compras de las instituciones, eliminando la creación de licitaciones en compras grandes.

En el año 2011 el Ministerio de Salud desarrolla el proceso de formulación de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), la cual se desarrolla en los ámbitos de disponibilidad, acceso, consumo y utilización biológica con el fin de “todas las personas gocen de manera oportuna y permanente, de acceso físico, económico y social, a los alimentos que necesitan, en calidad y cantidad” (Ministerio de Salud, 2011, p. 12).

Desde hace algunos años, Costa Rica viene implementando acciones para el fortalecimiento de la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN), como por ejemplo desarrollar el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Plan SAN-CELAC), propuesto por la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) en el 2014, a través del punto focal de la FAO en Costa Rica. Actualmente existe también un proyecto de ley (expediente N° 20.076) ante la Asamblea Legislativa que busca tutelar el derecho humano a la alimentación. Ambas iniciativas intentan promover, entre otras cosas, estrategias oportunas para el acceso a alimentos inocuos.

Por otra parte, se realizaron inversiones en Centros de Educación y Nutrición y los Centros Infantiles de Atención Integral (CEN-CINAI), se establecieron normas reguladoras para la educación de la salud incluyendo estrategias para promover estilos de vida saludable, además, se formularon decretos de sodas escolares en el Ministerio de Educación Pública (MEP), para fomentar la educación alimentaria y nutricional en la población (Ministerio de Salud 2011. p. 24).

Bajo este panorama, el PAI, resulta crucial para el fortalecimiento de iniciativas de SAN, ya que por un lado promueve la eficiencia de los encadenamientos productivos de pequeños

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

productores, por otro lado, se convierte en un elemento crítico para garantizar el acceso y disponibilidad de alimentos a poblaciones vulnerables). Consecuencia de esto, entre las estrategias utilizadas en el SAN, se buscó el fortalecimiento del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), así garantizar el abastecimiento de la producción nacional alimentaria en instituciones y programas públicos, mejorando el acceso de alimentos con calidad e inocuidad a grupos vulnerables (Ministerio de Salud, 2011, p. 43).

### ¿En qué consiste el PAI?

El Programa de Abastecimiento Institucional está constituido por tres actores: el Consejo Nacional de Producción como ente gubernamental encargado del funcionamiento del sistema, los clientes institucionales y los suplidores.

Según los procedimientos establecidos en el PAI, un primer elemento es la, responsabilidad del CNP, que inicia con la inscripción de los suplidores, que como veremos adelante tienen funciones de intermediarios. Estos deben cumplir una serie de requisitos formales, así como aportar una declaración jurada sobre el tamaño (Mipymes); en el caso de productos agrícolas, sobre sus proveedores de insumos en calidad de pequeños y medianos productores (de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 116 y 119 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa # 7494).

Una segunda responsabilidad del CNP es el proceso de capacitación a proveedores y clientes institucionales, orientado a explicar el funcionamiento del programa, en el manejo de la distribución, abastecimiento y estándares de calidad de los productos.

Un segundo escenario involucra a los clientes institucionales, quienes participan en el proceso mediante la emisión de una orden de compra al CNP, la cual luego de su revisión es enviada al suplidor respectivo, que se encarga de la adquisición y entrega de productos, sean agrícolas (selección, clasificación, lavado), cárnicos o abarrotos. Una vez el producto entregado a los usuarios, estos se ocupan de revisarlo y aceptarlo, si el producto es rechazado el proveedor está en la obligación de cambiarlo en las siguientes 24 horas, por otro lado, los

#### Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

clientes tienen la función de almacenamiento y manipulación adecuada de los productos. Los clientes tienen la opción de poner quejas al CNP sobre los proveedores.

Un tercer escenario lo constituye el pago, cuando el cliente institucional se responsabiliza de archivar las facturas de los pedidos, y entregar estas a una persona encargada por el CNP. En el caso de comedores escolares un funcionario del CNP las recoleta, mientras que en otras instituciones como el Ministerio de Seguridad Pública se realizan transacciones bancarias. El CNP también es el mediador en pagos entre los clientes y suplidores, por lo cual cobra un margen de intermediación al precio de compra al suplidor, que según el artículo 8 del reglamento del Programa de Abastecimiento Institucional (2017) debe ser utilizado en la operación y desarrollo del PAI.

## MATERIALES Y MÉTODOS

El análisis se basa en la utilización de información de fuentes secundarias, documentos e informes, en un proyecto desarrollado en el Programa de vinculación Universidades – Gobierno del CONARE<sup>2</sup>, en el cual los autores fueron parte del equipo investigador, así como información complementaria basada en fuentes secundarias.

Se utilizan los resultados de dicho proyecto referidos a una caracterización de proveedores y clientes institucionales del PAI, mediante una metodología que cubrió tres fases: 1- construcción del árbol de procesos del sistema de provisión del PAI, con información proveída por funcionarios del CNP y documentos. 2- Caracterización de los proveedores y clientes, y 3- Determinación de los puntos críticos del sistema (Proyecto Desarrollo e Implementación de un Programa de Gestión de Inocuidad de las agro-empresas proveedoras del PAI, 2007). Estas actividades se desarrollaron entre octubre de 2016 y noviembre de

<sup>2</sup> Proyecto Desarrollo e Implementación de un Programa de Gestión de Inocuidad de las agro-empresas proveedoras del PAI, Programa Agenda de Cooperación Universidades-Gobierno, Consejo Nacional de Rectores (CONARE), Costa Rica, ejecutado con la participación de investigadores del TEC, UTN, UCR, UNA y UNED.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

2018, y como parte de un proyecto interdisciplinario bajo el programa de Fondos FEES del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), anteriormente mencionado.

El trabajo de campo consistió en una entrevista estructurada a proveedores y clientes institucionales del PAI durante los años 2016-2017, en la provincia de Cartago y Puntarenas, definidas en conjunto con funcionarios del PAI. En total se entrevistaron 3 escuelas y CEN-CINAI en la provincia de Cartago y 2 en la provincia de Puntarenas. También se entrevistaron 2 proveedores en cada zona (Cartago y Puntarenas). Por otra parte, se realizaron al menos 2 entrevistas con funcionarios del PAI para conocer la visión institucional sobre la problemática del programa, y un análisis periodístico que muestra la visión popular en torno a las dificultades que el programa presenta. Con base en ello, se muestra un análisis de oportunidades de mejora desde una posición económica y de salud pública. El análisis de la problemática del PAI, en lo referido a la discusión pública, se basa en fuentes secundarias, resultado de informaciones periodísticas y opiniones publicadas de los últimos cinco, así como informes la Contraloría General de la República, del CNP – PAI.

## RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Los resultados del análisis se presentan con una sección que muestra la evolución del PAI, y posteriormente el análisis de su problemática.

### Evolución del PAI

En el siguiente apartado se muestra una serie de indicadores de la gestión del Programa de Abastecimiento Institucional.<sup>3</sup>

En la tabla 1 se observan las ventas del PAI por año, en este periodo se presenta un crecimiento de 94%, el programa comienza con 42 millones de dólares y finaliza con un

<sup>3</sup> Hasta el año 2014 el sistema de información del CNP comienza a estandarizar el registro de datos, la información de años anteriores no tiene suficiente confiabilidad.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

monto de 78 millones de dólares en ventas, donde el aumento más significativo se da del año 2016 al 2017 con una diferencia de 17 millones de dólares.

También se muestra las compras totales de las instituciones anualmente y el porcentaje que representa las compras institucionales al PAI. Asimismo, como las ventas del programa han ido en aumento la porción que representa del total de compras institucional también ha crecido, de un 22% en el 2012 a un 35% en el 2017. El cumplimiento del reglamento actual se ha ido cumpliendo, no obstante, esta cifra no llega a porcentajes mayores dado que el PAI aún cuenta con una lista limitada de productos a ofrecer.

Tabla 1

Comparativo ventas por año (dólares corrientes). 2014-2017

Año	Ventas del PAI (dólares) <sup>4</sup>	Crecimiento de ventas base 2014	Monto total de compras Institucionales (dólares)	Porcentaje de compras al PAI
2014	42.587.723	0%	190.190.222	22%
2015	50.500.884	18%	201.529.734	25%
2016	61.307.100	46%	222.664.716	28%
2017	78.229.849	94%	224.099.829	35%

Fuente: CNP (2018).

En la figura 2 se observa que el Ministerio de Educación Pública (MEP) es el cliente al cual se le realizó una mayor cantidad de ventas el 2017, con un total de 36.683.427 dólares, esto representa el 46.9% del total de ventas del PAI, causa de lo anterior es debido a ser el ministerio más grande del país. Además, cumple con el Programa de Comedores Escolares (PCE) que promueve la alimentación saludable, nutritiva y balanceada en niños provenientes de estratos sociales vulnerables (pobreza y pobreza extrema).

<sup>4</sup> El cálculo se realizó con el promedio anual del tipo cambio de compra y de venta del dólar de los Estados Unidos de América referencia del Banco Central de Costa Rica.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

Seguido al MEP se encuentran el Ministerio de Justicia y Paz con un 19.3%, el cual tiene entre sus funciones el abastecimiento de las cárceles en el país y en tercer lugar el Ministerio de Seguridad Pública con un 18.25%, este ministerio cuenta con el beneficio adquirido de nutrición a todo el cuerpo policial del país.

El Ministerio de Salud (MS) se encuentra en el cuarto eslabón, este ente tiene a su cargo la Dirección de lo CEN-CINAI, luego, la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), la cual tiene la función de Alimentación Asistida en los Centros de Salud (AACS), se les otorga a todos los pacientes que se encuentran con un grado de salud comprometido a distinto nivel y que se encuentran internados en un centro adscrito. Los cuatro principales, entes mencionados, acaparan el 93% de las ventas y entre otros Ministerios e Instituciones el 7% restante.

Figura 2.

Porcentaje de ventas por cliente institucional. 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del CNP (2018).

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

Al igual que las ventas, las compras también van en aumento, pasaron de 35.608.023 dólares en el 2014 a 71.801.846 dólares en el 2017, representa un crecimiento del 112.6%. (ver tabla 2). El incremento en las compras es tan significativo en los últimos años, hasta el punto de representar el 95% del presupuesto del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), es decir, la cantidad de dinero destinada a los suplidores del programa es semejante a la recibida por un Ministerio, vale decir, que el monto de compras del PAI no forma parte del presupuesto del MAG.

Tabla 2

Relevancia del PAI respecto al presupuesto del MAG por año.

Año	Presupuesto ordinario aprobado del MAG* (dólares)	Total de compras PAI (dólares)	Porcentaje equivalente a presupuesto del MAG
2014	75.551.889	35.608.023	47%
2015	94.799.077	43.912.130	46%
2016	79.416.038	55.847.072	70%
2017	75.257.892	71.801.846	95%

\*MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Fuente: MAG (2014,2015,2016,2017) y CNP (2018).

La cantidad de suplidores a los que el programa realizó compras tuvo un crecimiento significativo, entre el 2013 y el 2017, con un aumento de 147 suplidores. Este dato da una buena impresión de la parte social del programa, está existiendo, según los datos anteriores un incremento en compras y una mayor distribución de dinero, beneficiando a una mayor cantidad de personas.

En la figura 3 se puede ver la distribución que genera el PAI en cuanto al tipo de organización de sus proveedores. Los datos son satisfactorios, se muestra que para el año 2017 los

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

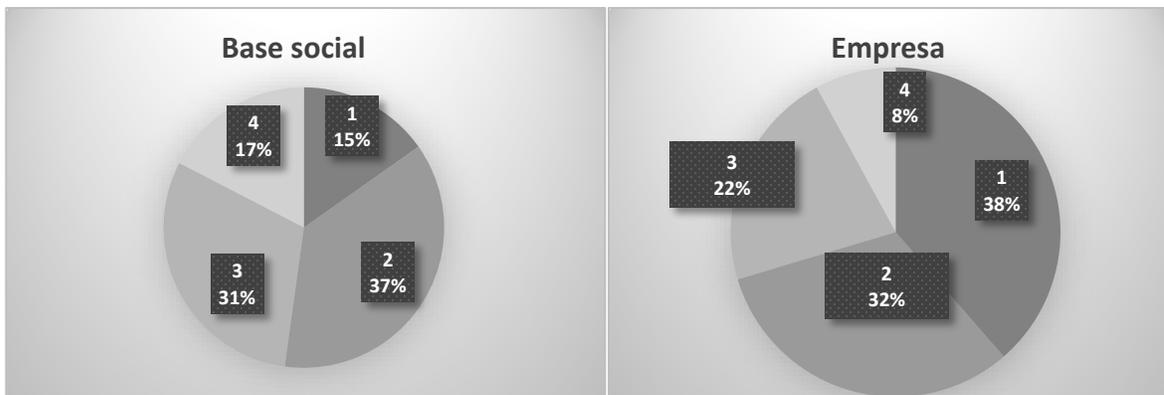
Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

principales beneficiados son las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES), estos representan el 74% del total de suplidores para el año 2017 y apenas un 6,4% a empresas grandes. Las empresas de base social son aquellas como cooperativas, centros agrícolas cantonales (CAC) o asociaciones, tienen una porción de un 19,6% restante.

La porción de empresas y bases social grandes son minoría en el programa, mientras las micro, pequeñas y medianas acaparan el 83% en la base social y 92% de empresas suplidoras.

Figura 3.

Porcentaje de distribución según tipo de organización. 2017.



Fuente: Elaboración propia con datos del CNP (2018)

En lo referido a la eficiencia del programa para beneficiar a pequeños y medianos productores, esta ha mejorado: el porcentaje del monto de compras a grandes empresas a partir del 2014 ha ido en descenso, es decir, las compras no solo han aumentado sino este crecimiento ha ido dirigido hacia MIPYMES.

### La problemática del PAI

El análisis del PAI se puede agrupar en tres grandes frentes de discusión, tal como se propuso en la ilustración 1:

#### Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria

Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

## Discusión Inocuidad – Salud

La inocuidad alimentaria es definida como la garantía de que el producto que llega al consumidor se encuentra libre de peligros y por ende, no generará ninguna afectación. A su vez, por peligro se determina a cualquier agente químico (aditivos, alérgenos, pesticidas, etc.), microbiológico (bacteria, virus, parásito, hongo o prion) o físico (pelos, uñas, material metálico, restos óseos, etc.) que presente en el alimento pueda comprometer la salud pública. La posibilidad de que un determinado peligro se encuentre en un alimento específico se conoce como riesgo y se miden especialmente, en función de su severidad.

La inocuidad es también uno de los elementos estructurales que componen la calidad de los insumos alimentarios, junto con las características organolépticas, atributos fisicoquímicos, propiedades nutricionales y autenticidad del producto.

Por otra parte, la seguridad alimentaria y nutricional (SAN) es definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, como: "Se consigue cuando todas las personas en todo momento tienen acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el objeto de llevar una vida activa y sana" (Rodríguez et al., 2019, p. 153).

En este sentido la higiene alimentaria es un elemento infraestructural crítico para el aseguramiento del derecho a la alimentación. En función de lo anterior, vale la pena mencionar que el Art. 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos señala la importancia de un nivel de vida digna, asegurando entre otros elementos, una alimentación adecuada. Por otra parte, el Pacto de San Salvador en su numeral 12 establece la importancia de proveer las condiciones necesarias que garanticen el aprovisionamiento y distribución en condiciones óptimas de los alimentos.

Por ende, la inocuidad, es un elemento crucial en el aseguramiento de la seguridad alimentaria al permitir a la sociedad y en especial a los grupos etarios más vulnerables a las Enfermedades de Transmisión Alimentaria (ETAs), acceder a alimentos salubres.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

Por ETAs podemos definir, a todas aquellas enfermedades causadas por peligros y que son transmitidas por alimentos. Por ello la Organización Mundial de la Salud provee algunos datos de relevancia entre los que sobresalen:

- Anualmente 600 millones de personas en el mundo se enferman a consecuencia de alguna ETAs, de ellas, más de 400.000 personas mueren anualmente por esta misma causa.
- Las ETAs generan una pérdida de 33 millones de años de vida ajustados. Esta es la cantidad de vida que se pierde a consecuencia de las incapacidades, indemnizaciones, muertes u hospitalizaciones en el mundo asociadas con estos trastornos.
- El grupo social más vulnerable (con una prevalencia relativa del 40% de casos de ETAs), son los niños menores de 5 años. En donde la cantidad de defunciones por desbalances asociados como diarreas y vómitos es de aproximadamente 125.000 por año globalmente.
- Alimentos insalubres general inseguridad y malnutrición, por ende, la relación intrínseca entre inocuidad y SAN es más que evidente.

Por otra parte, y no menos importante, las ETAs ocasionan un importante impacto económico en los países. En primera instancia generan barreras no arancelarias y destrucción de productos alimenticios contaminados, que puede conllevar perjuicios a empresas, y comprometer la credibilidad de los sistemas sanitarios de los países de origen. Pero además tenemos el factor económico generado al sector salud, por los casos de consumidores afectados por ETAs.

Solo en los Estados Unidos de América (USA), Ribot y Hise (2016) estiman la infección por 76 millones de personas anualmente (1 caso cada 6 personas), con una totalidad de 128.000 hospitalizaciones anuales y 3.000 muertes. Esto supone un costo total de más de \$15 billones por año.

El CNP mediante el programa PAI es un importante ente aliado de las políticas públicas tendientes a mitigar la inseguridad alimentaria. Sin embargo, en años recientes, este programa

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

se ha visto cuestionado por la calidad de los suministros otorgados. A nivel periodístico se mantiene una línea de escrutinio, que configura esta problemática en un tema de dominio público.

Entre las críticas y problemas detectados se encuentra la presencia de productos vencidos, el no cumplimiento de las fechas de caducidad de los productos, la presencia de fraude alimentario en insumos cárnicos, ineficiencias en la ejecución de los procesos, fechas de entrega inadecuadas o problemas relativos con la tramitología de quejas. Otros temas que han surgido tienen que ver con la calidad de los bienes proveídos, el precio, los procedimientos de contratación de proveedores, junto a cuestionamientos respecto al uso de mecanismos de mercado para satisfacer mejor los clientes institucionales. En este trabajo se hace referencia a la generalidad de la problemática, y a la situación particular de la provisión de productos alimenticios, a partir de visitas a instituciones clientes<sup>5</sup>, información periodística e institucional.

En términos generales, podemos agrupar los principales problemas relativos a la calidad-inocuidad de los productos y materias primas en cuatro grupos. A saber: Productos de baja calidad, Incrementos en quejas y retrasos en entregas, presencia de fraude y adulteración de alimentos; así como, el Mal manejo y control de productos en bodega. Siguiendo la tipología de problemas de Prieto, Mouwen, López Puentes & Cerdeño Sánchez (2008), tenemos:

#### Productos de baja calidad

Un producto de baja calidad no necesariamente amerite un riesgo al consumidor (a menos que los atributos de higiene estén alterados), pero la pérdida de los patrones normales de parámetros organolépticas o fisicoquímicas pueden desencadenar el rechazo del producto por parte del cliente comercial o consumidor, lo cual a la vez repercute en la credibilidad

<sup>5</sup> Una muestra de CEN CINAE, comedores escolares y delegaciones policiales en las provincias Cartago y Puntarenas.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

comercial de la empresa o proveedor que lo distribuye (en este caso en particular, el programa PAI del CNP).

En muchos países (Costa Rica no es la excepción), el establecimiento de patrones guía de calidad esta reglado por normativa vía decretos. En nuestro país sobresale la homologación e incorporación de los RTCA (Reglamento Técnico Centroamericano de Alimentos) para un producto o grupo específico de ellos.

En el caso del PAI este ha sido un tema de denuncia periodística pública de los clientes (Cerdas, 2017) que reportan una serie de productos en mal estado al momento de su recepción, lo cual lo vinculan con un manejo inadecuado de las materias primas. También, las quejas principales se centran en productos podridos y/o con presencia de plagas (insectos) o vectores de enfermedades como babosas. Varios de estos productos se distribuyen en los centros de nutrición infantiles o CEN-CINAI. Asimismo, Delgado (2020) señala que existen más de 200 denuncias ante las Juntas Administrativas y de Educación de Centros Públicos del MEP por los productos de mala calidad que se ofrecen, así como también, por el sobreprecio, distribución ineficiente y problemas relativo con el cobro de estos.

Se comenta, además, la mezcla de alimentos crudos de diversos tipos que pueden propiciar una contaminación cruzada de los insumos. Organismos bacterianos como *E. coli*, *Campylobacter* spp., o *Salmonella* spp., son importantes organismos etiológicos que se pueden diseminar donde los tres actores: distribuidores, cliente y CNP son responsables.

#### Incrementos en quejas y retrasos en entregas:

En paralelo al punto anterior, se tiene que, a menor calidad de los productos, se produce un mayor incremento en las quejas. Si el manejo o gestión de quejas no es el óptimo, no se le da garantía al cliente o consumidor de que su problema sea resuelto o que exista una rastreabilidad idónea.

#### **Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

La tardanza en las entregas es un factor de riesgo que puede además comprometer la vida útil de los productos perecederos. La ausencia de plazos de reemplazo a los productos rechazados hace que el malestar hacia el programa se incremente.

Otro aspecto importante es que estos centros de nutrición y también la fuerza pública, deben cumplir con un estricto programa de nutrición. El no cumplimiento de este perfil nutricional compromete no sólo el cumplimiento de este, sino que de manera indirecta la seguridad alimentaria.

Los atrasos, son también el producto de una incorrecta gestión en la comunicación entre los diversos actores del programa, especialmente entre los centros educativos y el CNP al inicio del curso lectivo, aspecto que se discute en la siguiente sección. (Castro, 2017).

La entrega incompleta de los productos, junto con el no establecimiento de fechas fijas de entrega de producto; la necesidad de modificar constantemente los menús, lo cual aunado a una mala gestión de inventarios merma la calidad de los productos y puede constituir un factor de riesgo para generar ETAs.

A lo anterior se agregan los potenciales gastos económicos productos del rechazo que los clientes o consumidores hacen sobre materias primas de inadecuada calidad, y que se sobrecarga o mantiene con el dinero de los contribuyentes. Según un reporte periodístico (Cerdas, 2017) el costo ha ido en aumento en los años anteriores, mencionando informes de auditoría al respecto. Sin embargo, la respuesta del CNP lo relativiza, como un problema acumulado de varios años previos, y sin la magnitud pretendida en la información (Vargas & Monge, 2017).

La Contraloría General de la República (CGR, 2019), se indica que el nivel de eficiencia del PAI es de poco más del 51% lo cual se considera bajo. Entre las principales quejas según esta institución figuran: inconformidades por el servicio brindado (47.6%) especialmente asociado con el tiempo de entrega, calidad y cantidad del producto proporcionado, plazos de entrega (21%), sobreprecio del producto en comparación a otros puntos de venta (66.3%).

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

A continuación, en la tabla 3 se muestra que el desecho de alimentos por la gestión del CNP, dimensionado respecto a las compras totales del PAI, significa un panorama de magnitud lejano al difundido en la noticia.

Tabla 3

Importancia del costo de desechos de alimentos por el CNP. En dólares

Año	Costo* <sup>2</sup>	Compras PAI	Representación del costo en total de compras PAI
2016	96.739	35.608.023	0,27%
2015	107.193	43.912.130	0,24%
2014	48.852	55.847.072	0,09%
2011	74.750	71.801.846	0,10%

\*Fuente: Cerdas, (2017).

<sup>2</sup> El cálculo se realizó con el promedio anual del tipo de cambio de compra y de venta del dólar de los Estados Unidos de América referencia del Banco Central de Costa Rica.

#### Presencia de fraude y adulteración de alimentos:

El fraude alimentario consiste en la alteración total o parcial de la composición de un producto, a fin de obtener por él una mayor retribución económica. Existe al menos un caso de adulteración de producto asociado y reportado con el CNP (Barquero, 2016) en el cual se hizo pasar carne de equino como si esta fuera de bovino. El problema radica en que el contrabando de carne proveniente de mataderos no oficiales sin la fiscalización de un médico veterinario inspector existe ausencia completa de un sistema de calidad bien establecido (Retana, 2017), constituyendo un gran riesgo latente a la inocuidad y salud pública costarricense.

El análisis de fraude y adulteración (FAA) de alimentos no es común o hecho por oficio, sino por denuncia previa del consumidor. Así, el control y prevención del FAA supone un reto a

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

las autoridades sanitarias y de protección al consumidor en Costa Rica, al igual que en muchos otros países (Herrera, 2018).

Vale la pena recalcar que la sustitución de componentes o de la integridad, ocurre en Costa Rica y ha sido reportada también para otros productos de origen animal como los insumos apícolas, específicamente la miel de abeja: (Ureña, Arrieta, Umaña, Zamora, & Arias, 2007). Otra área de susceptibilidad a fraude es la de insumos pesqueros. Ante esto, el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC, 2012) lanzó hace algunos años la “*Guía de identificación de filetes de pescado y mariscos*”.

#### Mal manejo y control de productos en bodega:

El CNP cuenta con un programa de calidad e inocuidad que inspecciona los productos en los puntos de entrega, categorizando los productos en 5 clases: hortofrutícolas, huevos, lácteos, cárnicos y abarrotos. Sin embargo, las notas periodísticas aseguran que las condiciones de almacenamiento en los puntos de entrega no son las óptimas, y por ende, deben mejorarse (Cerdas, 2017). En este sentido la correcta infraestructura y capacitación en temas de higiene y manipulación resultan esenciales por parte de los clientes institucionales.

La problemática de la inocuidad, la abordamos ahora observando los diferentes procesos del sistema del PAI, a efectos de ubicar puntos críticos. Es clara la complejidad del sistema, la cantidad actual de clientes institucionales, la cobertura geográfica, y la interacción del sistema de inocuidad con otros temas organizacionales.

En la figura 4 se muestra el resultado de un ejercicio el cual, a partir de la construcción de un árbol de procesos administrativos, combinado con aportes de los funcionarios del PAI, la revisión de la reglamentación correspondiente y entrevistas a funcionarios de las instituciones clientes, a efectos de determinar puntos críticos.

#### **Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

Tal como se observa los puntos críticos de inocuidad se ubican en la fase de distribución y en el servicio al cliente. En la fase de distribución se ubica el tema de calidad de los productos, que en más detalle se analizó en la sección previa y el tema de la periodicidad de entregas. Sin embargo, el problema por otra parte se entrelaza con el cliente, cuando se detecta que los criterios del PAI y de los clientes (determinados por criterios dietéticos, o de su pequeña escala de operación) no coinciden<sup>6</sup>. En ese sentido surge la necesidad de asimilación de ambos criterios, junto a la capacitación en el manejo de los productos tanto del proveedor como del cliente, que lleva al tema del almacenamiento, equipo y empaque. Junto a estos aspectos, se tiene el problema de la retroalimentación en el sistema, donde fluya correcta y oportunamente la información sobre irregularidades desde el cliente al CNP, y los instrumentos que este dispone para la toma de decisiones.

<sup>6</sup> Por ejemplo, en tomates se asocia el tamaño con la calidad. Se agrega el problema de las unidades de medida, pues los compradores pequeños demandan fracciones de productos que el PAI no satisface.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*

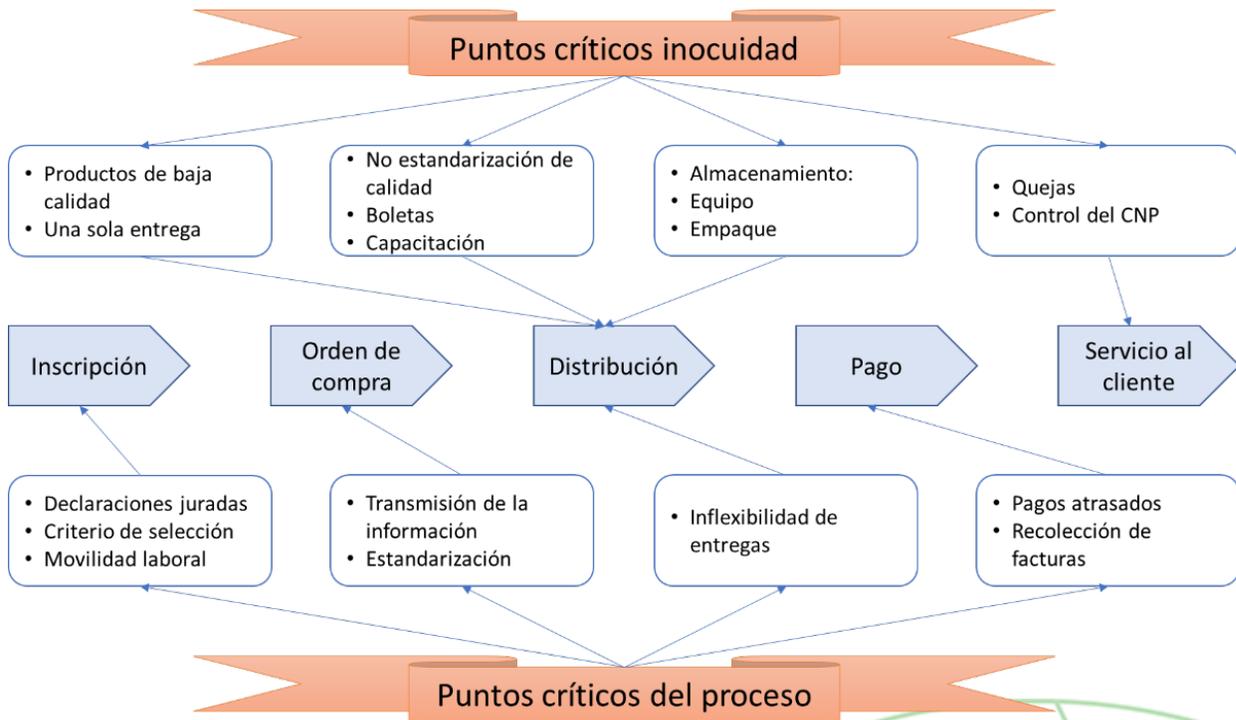


Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

Figura 4.

PAI: Puntos críticos de la inocuidad. Análisis a partir del árbol de procesos.



Fuente: elaboración propia

A manera de conclusión parcial es evidente que la auditoría es fundamental. Debería ser en ser rutinaria y no de forma aleatoria, lo cual complica enormemente el adecuado control de los productos y materia primas expendidos por ellos.

### Discusión económica: ¿Cómo intervenir?

La ejecución del PAI como política pública genera la discusión desde el extremo de si es necesaria la intervención del estado, hasta el tema de los instrumentos utilizados, y su consecuente evaluación en la consecución de los objetivos.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

En el primer aspecto mencionado, la discusión refiere a la utilización del mercado como el instrumento, bajo el supuesto de que mediante su operación sin interferencia se alcanzan los objetivos, en el ámbito económico. Los defensores del libre mercado cuestionan cualquier intervención del sector público que interfiera con la actividad comercial. Por otra parte, la solución de mercado considera que la interacción de la oferta con la demanda de los consumidores genera niveles de bienestar superiores. Los compradores tendrían, en condiciones de competencia, acceso a mejores precios y calidades de los productos.

Para Stiglitz (2000, p. 423), sin embargo, existen argumentos para justificar los programas públicos. En primer lugar, los mercados necesariamente no producen una correcta distribución de la renta; segundo, los programas públicos suelen concebir una red de seguridad, aceptado socialmente a sabiendas que la adversidad puede afectar a cualquiera, además esto aumenta la sensación de seguridad económica de los individuos. En tercer lugar, la mayoría de los programas, principalmente destinados a niños son pensados como una inversión a futuro. El mercado no siempre funciona de la mejor manera, un ejemplo de ello son sus fallas, no obstante, las políticas públicas deben de ser dirigidas solamente hacia aquellos mercados que presentan cualquier tipo de falla.

El Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), es una política productiva que busca beneficiar a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) productoras. El principal objetivo del PAI es crear mercado a las MIPYMES productoras, principalmente aquellas ubicadas en lugares poco poblados situados en las periferias del país,

Para cumplir este objetivo el Consejo Nacional de Producción (CNP) es el ente encargado de mediar en la relación entre los productores y los compradores, tal como se describió en la sección 1.2.

La política se realiza por medio de dos instrumentos: en forma directa establece la demanda en términos de compras institucionales. En forma indirecta el gobierno orienta el gasto en compra de productos hacia los productores, al vincular las instituciones públicas (clientes)

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

con los proveedores; también, provee la plataforma del CNP, su planilla y todo gasto administrativo, en la operación del sistema.

Sin embargo, la operación del PAI ha generado una serie de discusiones económicas. Por una parte, se tiene la objeción más liberal por parte de la diputada, en ese momento, Natalia Díaz (2017) que observa que el Estado no debería de intervenir en el mercado, ya que, las fuerzas libres del mismo pueden ejercer con mayor eficiencia la actividad.

Por otra parte, se tienen objeciones en reportes periodísticos<sup>7</sup> que se orientan a la forma en que se ejecuta la política señalada. Un primer aspecto tiene que ver con la relación en el PAI del proveedor con sus clientes institucionales. El sistema del PAI está sujeto a regulaciones de la ley de Contratación Administrativa N° 7494 (1996) involucra un sistema de venta que estandariza los productos en términos de calidad y tamaño, con inflexibilidad ante requerimientos especialmente de compradores pequeño. A ello se agrega, que el Ministerio de Educación Pública (MEP), principal cliente del PAI reclama que los precios del CNP son más altos a los precios de mercado; que la calidad del producto es baja, hay atrasos en la entrega y excesiva burocracia (tramitología) del sistema. Sin embargo, en su derecho a respuesta Carlos Monge y Edgar Vargas (2017) presidente ejecutivo y gerente general del CNP respectivamente, dicen que “la comparación no es equitativa y que los productos hortofrutícolas son vendidos con precio promedio de referencia PIMA máximo-CENADA de la semana anterior, que son iguales para todo el país.

Lo anterior evidencia una disyuntiva entre hacer efectiva una política que crea mercado a pequeños productores, ligada a clientes que satisfacen necesidades alimenticias, cuyo requerimiento conlleva el derecho de escoger y comparar productos y precios.

Un segundo aspecto lo constituye la acreditación y asignación de proveedores, que lo abre la Auditoría interna del CNP. Se señala falta de claridad en la escogencia de proveedores., a

<sup>11</sup> Reportaje en el periódico La Nación. Cerdas (2017). Ley obliga a escuelas a comprar alimentos más caros al CNP

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

partir de tres elementos (Auditoría Interna CNP (2017): el ingreso de nuevos proveedores solo se da cuando existen nuevos mercados o si fuera necesario; la asignación de suplidores es subjetiva, y aunque hay variedad de suplidores inscritos, no hay facilidad para sustituirlos frente a evaluaciones insatisfactorias por parte del cliente.

En efecto en informes de auditoría aplicadas a nivel regional, se menciona que en la región de Chorotega (CNP, 2016, p. 34) el proceso de escogencia no brinda transparencia y ni razonabilidad que el precio es la mejor opción., también en la auditoría a la región Pacífico Central (CNP, 2016, p. 17) comentan la “falta de procesos concursables que permitan la libre competencia, en igualdad de condiciones, las que tiene que establecer la mejor oferta y el mejor precio”, es decir, la oportunidad de realizar correctos procesos concursales existe. El CNP argumenta que en espacios rurales la disponibilidad de proveedores es limitada, dada la lejanía y dispersión de los clientes, lo que obliga a procedimiento más laxos a pesar de que. el CNP está obligado por ley a detectar proveedores y promover su escogencia con criterios transparentes.

### **Discusión de la política productiva en los procedimientos**

Para el análisis tomamos como referencia la figura 1, donde en la parte inferior, siguiendo el orden de los procesos administrativos del PAI se identifican puntos críticos, que manifiestan problemas que entrelazan elementos de la política con la problemática de inocuidad.

#### Incoherencia en la promoción productiva

Un primer tema se refiere a los procesos de inscripción de los proveedores, y la fase de intermediación de PAI a través de estos. Proveedor refiere al agente intermediario, que idealmente compra a pequeños productores y provee productos a los clientes institucionales. Esto conlleva una problemática doble, garantizar compras a pequeños productores, y asignación de proveedores-intermediarios que atiendan a los compradores.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

Sin embargo, el tipo de servicio que desarrolla el PAI en la práctica lo puede alejar de su política intencional hacia pequeños productores:

1. Respecto a los productos agrícolas y pecuarios, es más inmediato el cumplimiento de este objetivo, aunque, en algunas el proveedor recurre a mercados de mayoreo.
2. En productos industrializados, los proveedores son industrias consolidadas, no necesariamente pequeñas empresas.
3. La participación de proveedores-intermediarios privados, que ocupan el espacio que deberían ocupar organizaciones comercializadoras de pequeños productores o Mypimes que, no alcanzan a cumplir con condiciones de formalización o la continuidad en el suministro.

#### Criterios de calidad divergentes

En la experiencia de los autores con la provisión de legumbres y hortalizas se observa el choque de criterios respecto a la calidad. Entran en juego al menos tres elementos: criterios de calidad ejercidos por el PAI y aplicados a su red de provisión. Estos refieren a la terminología de los mercados mayoristas, tales como productos de primera o segunda.

Otro aspecto que interactúa son los criterios de los diseñadores de los menús en las instituciones. Este criterio no considera la trazabilidad de los productos demandados desde los pequeños productores o Mypimes, pues se concentra en elementos principalmente dietéticos.

Finalmente, el criterio de las encargadas de las preparaciones de alimentos. En verduras y frutas es muy ilustrativo porque puede haber divergencia del concepto de calidad en relación con tamaño de productos. A ello se agrega la divisibilidad, especialmente en frutas. Comedores pequeños rechazan frutas grandes o completas, que para el sistema PAI no es posible asimilar.

#### **Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

### Regularidad de las entregas

Nuevamente, para clientes pequeños, con poca capacidad de almacenamiento de productos perecederos, la demanda por entrega más continua de productos se vuelve importante. Aquí surge de nuevo el tema de las escalas y la dispersión geográfica, que se refleja en los costos de distribución.

### Pagos a proveedores

El 1 de Junio del 2014 se creó el fideicomiso CNP/BCR 3412 el cual fue evaluado por la Contraloría General de la República en el periodo de inicio al 15 de septiembre del 2014 en el informe NRO. DFOE-EC-IF-13-2015, a efectos de ser utilizado para la administrar los recursos obtenidos de la venta de bienes inmuebles del CNP.

En la auditoria mencionada se encontró que el PAI carece de procedimientos específicos en tramitología de facturas y además documentos con cargo al fideicomiso, debido a la actual utilización del procedimiento de “Validación” vigente previo al fideicomiso. Se agrega que el traslado al fiduciario de los recursos de facturas cobradas a sus clientes toma en promedio 24 días hábiles, desde la recepción de pagos a los clientes, hasta el efectivo traslado de los recursos al fiduciario. A ello se le añade un periodo de 23 días que tardan las instituciones clientes en pagar las facturas, esto provoca que los recursos del fideicomiso se erogan más rápido de lo que se recuperan, por ejemplo, en el periodo de estudio los pagos realizados sumaron 3.134.782.483 y la suma de devoluciones al fideicomiso por concepto de cobros de facturas contabiliza 576.535.698, lo cual representa solo el 18,4%.

## CONCLUSIONES E IMPLICACIONES DE POLÍTICA ECONÓMICA

El análisis realizado permite plantear las siguientes conclusiones respecto el funcionamiento general del PAI, la gestión de la inocuidad y las implicaciones de política económica.

- El PAI, en su calidad de un programa público de compras institucionales, en el diseño costarricense muestra una serie de aspectos complejos, que se pueden resumir en que

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

es un instrumento de creación de mercado para pequeños productores agrícolas y Mypimes de la industria alimentaria, pero inmerso en la provisión a instituciones públicas de escala mayor (hospitales, cárceles, policía) y una política de seguridad alimentaria dirigido a niños (centros de nutrición y comedores escolares).

- Incorpora la problemática de compra a estos productores, desarrollando mecanismos de intermediación en los procesos de comercialización. No solo considera la posibilidad de abrir mercado a pequeños productores, sino también incorporar sus organizaciones en la comercialización misma. Debería considerar una combinación de incentivos (acceso a mercados), asistencia técnica para el mejoramiento) y presión para el mejoramiento, vía las reglas del juego del PAI.
- El PAI ha sido cuestionado en debate público y por auditorías, en aspectos operativos. El problema tiene que ver con el diseño del PAI en una función organizadora de la comercialización con muchas restricciones.
- El vínculo del PAI con la seguridad alimentaria, se incorpora el tema de la inocuidad. A ello se agregan los requerimientos de los clientes en términos de calidad, donde se encuentran en juego criterios diferentes entre el PAI como oferente y las instituciones clientes. Aquí se abre un área de potencial interlocución aprendizaje mutuo..
- El aseguramiento de un sistema de control de calidad en el PAI es complejo y debe abordarse desde un enfoque multidisciplinario, de forma que se abarquen e integren todos los actores del programa. la necesaria la normalización de una categorización de calidad entre los clientes institucionales del PAI, ya que actualmente la normativa sanitaria en materia de este aspecto, no se aplica realmente por el CNP ni tampoco los clientes institucionales.
- Debe mejorarse el modelo de gestión de quejas del programa, ya que el modelo actual no permite una retroalimentación eficiente entre los clientes institucionales y los gestores del PAI.

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

- En aras de mejorar la gestión sanitaria de los alimentos proveídos por el PAI, debe fortalecerse el departamento institucional de calidad y sus políticas internas, fortaleciéndolo con más personal, un programa de capacitación a los clientes más robusto, aplicación de sanciones previstas en la ley cuando se amerite y la implementación de un programa interno de rastreabilidad.

## REFERENCIAS

- Acuerdo 39185. Reglamento del Programa de Abastecimiento Institucional del Consejo Nacional de Producción. San José, Costa Rica. 29 de junio del 2017.
- Barquero, M. (3 de junio de 2016). Proveedor de CNP repartía en escuelas carne de caballo como si fuera de res. *La Nación*. Obtenido de <https://www.nacion.com/economia/agro/proveedor-de-cnp-repartia-en-escuelas-carne-de-caballo-como-si-fuera-de-res/WBKNK6HXUZDILLQGE2TI7CET6Y/story/>
- Barquero, M. (17 de abril de 2017). Gobierno desinfla plan para fortalecer finanzas del CNP. *La Nación*.
- Castro, K. (23 de Mayo de 2017). Centro educativos de San José denuncian imposición del CNP. *Crhoy*. Obtenido de <https://www.crhoy.com/nacionales/centros-educativos-de-san-jose-denuncian-imposicion-del-cnp/>
- Castro, K. (14 de mayo de 2017). Mala comunicación entre CNP y comedores escolares genera atrasos. Obtenido de *Crhoy*: <https://www.crhoy.com/nacionales/mala-comunicacion-entre-cnp-y-comedores-escolares-genera-atrasos/>
- Cerdas, D. (29 de julio de 2017). CNP bota millones en alimentos por mal manejo. Obtenido de *La Nación*: <https://www.nacion.com/el-pais/gobierno/cnp-bota-millones-en-alimentos-por-mal-manejo/UYQP6URFJJE6FIFV4U6AP43HKY/story/>

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

- Cerdas, D. (6 de junio de 2017). Ley obliga a escuelas comprar alimentos más caros al CNP. La nación. Obtenido de <https://www.nacion.com/el-pais/educacion/ley-obliga-a-escuelas-a-comprar-alimentos-mas-caros-al-cnp/HYMV2QATU5A6BN6FGF3OSK32JM/story/>
- Cerdas, D. (20 de junio de 2017). Niños y policías sufren por calidad de alimentos del CNP. La Nación. Obtenido de La Nación: <https://www.nacion.com/el-pais/salud/ninos-y-policias-sufren-por-calidad-de-alimentos-del-cnp/CUNKOTCJLFEOLKUCF32N6RDPCI/story/>
- Cerdas, D. (22 de julio de 2018). Proveedor de carnes del CNP: "El Consejo me debe millones; yo le debo a los bancos y a la Caja" C. La Nación. Obtenido de <https://www.larepublica.net/noticia/cnp-inspecciona-calidad-de-productos-del-pai>
- Consejo Nacional de Producción. (2016). AG 061-16. CNP. Obtenido de <https://www.cnp.go.cr/transparencia/informes/auditoria/2016/AG061-16.pdf>
- Consejo Nacional de Producción. (2016). Informe AG 303 - 16. CNP. Obtenido de <https://www.cnp.go.cr/transparencia/informes/auditoria/2016/AG303-16.pdf>
- Consejo Nacional de Producción. (25 de mayo de 2017). Historia. Obtenido de Consejo Nacional de Producción: <https://www.cnp.go.cr/Transparencia/historia.html>
- Consejo Nacional de Producción. (23 de 02 de 2018). Informe de labores. Obtenido de Consejo Nacional de Producción: [https://www.cnp.go.cr/transparencia/informes/informes\\_gestion/EdgarMoraArias.pdf](https://www.cnp.go.cr/transparencia/informes/informes_gestion/EdgarMoraArias.pdf)
- CGR (2019). Debilidades en Programa de Abastecimiento Institucional a escuelas públicas <https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docsweb/documentos/sala-prensa/boletines/2019/boletin-debilidades-pai.pdf>
- Delgado, G. (27 de marzo de 2020). CNP es nuevamente objeto de críticas. Obtenido de: <https://www.elmundo.cr/costa-rica/cnp-es-nuevamente-objeto-de-criticas/>

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

- Díaz, N. (23 de octubre de 2017). El Estado no debe ser productor ni comprador de alimentos. [elmundo.cr](http://www.elmundo.cr). Obtenido de <https://www.elmundo.cr/estado-no-productor-comprador-alimentos/>
- Díaz, R.A. (2013). La ruralidad en Costa Rica. Informe Final. Informe técnico del proyecto Repensando o conceito de ruralidade no Brasil: implicacoes para a construcao de políticas públicas. Brasilia IICA, fev. 2013.
- Herrera, A. (2018). Vulnerabilidad de la industria de lácteos a fraude alimentario. Universidad Técnica Nacional (82), 16-19. Obtenido de [http://utn.ac.cr/sites/default/files/attachments/REVISTA%2082.pdf?fbclid=IwAR35PLj4QOkr0FZa\\_Hex-8n3AIok6VBMDP5Y4loLRvygArqRQhEkhlt-mx0](http://utn.ac.cr/sites/default/files/attachments/REVISTA%2082.pdf?fbclid=IwAR35PLj4QOkr0FZa_Hex-8n3AIok6VBMDP5Y4loLRvygArqRQhEkhlt-mx0).
- Kooper, G., & Inda, A. (2013). Estimación del impacto socio-económico de las enfermedades transmitidas por alimentos en Costa Rica. Obtenido de UCI: [http://www.ucipfg.com/Repositorio/MIA/MIA-03/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad1/lecturas/obligatorias/Estimacion\\_del\\_impacto\\_socio-economico\\_de\\_ETAs\\_en\\_CR\\_AI\\_GK.pdf](http://www.ucipfg.com/Repositorio/MIA/MIA-03/BLOQUE-ACADEMICO/Unidad1/lecturas/obligatorias/Estimacion_del_impacto_socio-economico_de_ETAs_en_CR_AI_GK.pdf)
- Mesalles, L. (27 de octubre de 2017). Programas innecesarios. La Nación.
- MEIC. (2012). Guía de identificación de filetes de pescado y mariscos. INCOPECA-MEIC, Costa Rica. Disponible en: <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/guia-especies-marviva-b.pdf>
- Ministerio de Agricultura y Ganadería. (2014,2015,2016 y 2017). Presupuesto aprobado. MAG. Obtenido de <http://www.mag.go.cr/transparencia/Presupuesto.html>
- Ministerio de Salud. (2011). Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021. San José, Costa Rica: El Ministerio.
- Monge Carlos y Vargas Edgar. (8 de junio de 2017). Derecho de respuesta: Suministros del CNP beneficia a escuelas. La Nación. Obtenido de <https://www.nacion.com/opinion/foros/derecho-de-respuesta-suministro-del-cnp-beneficia-a-escuelas/62LHORO3WNHUIZH7HWPKYOE5JCQ/story/>

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

- PESA en Centroamérica. (febrero de 2011). Seguridad Alimentaria Nutricional, Conceptos Básicos. Obtenido de FAO: <http://www.fao.org/3/a-at772s.pdf>
- Prieto, M., Mouwen, J., López, S., & Cerdeño., A. (2008). Concepto de calidad en la industria agroalimentaria. *Interciencia*, 33(4), 258-264.
- Proyecto Desarrollo e Implementación de un Programa de Gestión de Inocuidad de las agroempresas proveedoras del PAI, (2007). (2007). Caracterización de proveedores y clientes institucionales en casos seleccionados. Programa Agenda de Cooperación Universidades-Gobierno del CONARE, San José.
- Retana, G. (23 de diciembre de 2017). Carne de caballo ilegal inunda negocios de país. Peligro por contagio de enfermedades. *Diario Extra*. Obtenido de <http://www.diarioextra.com/Noticia/detalle/349581/carne-de-caballo-ilegal-inunda-negocios-del-pais>
- Ribot E. y Hise K. (2016). Future challenges for tracking foodborne diseases: PulseNet, a 20-year-old US surveillance system for foodborne diseases, is expanding both globally and technologically. *EMBO*.
- Rodríguez, P. C., Yapias, R. J. M., Gutiérrez, E. R. T., Victorio, J. P. E., & Goicochea, R. C. C. (2019). La seguridad alimentaria nutricional en el Perú: disponibilidad agroalimentaria. *PURIQ*, 1(02), 10-10.
- Ruíz, G. (junio 15 de 2019). Programa de Abastecimiento engulló 41% de salvavidas financiero del CNP. Obtenido de: <https://www.crhoy.com/sin-categoria/programa-de-abastecimiento-engullo-41-de-salvavidas-financiero-del-cnp/>
- Sánchez, E. (21 de abril de 2017). CNP inspecciona calidad de productos. *La República*. Obtenido de <https://www.larepublica.net/noticia/cnp-inspecciona-calidad-de-productos-del-pai>
- Stiglitz, J. (2000). *La Economía del sector público*. Barcelona: Antoni Bosch.
- Ureña, M., Arieta, E., Umaña, E., Zamora, L., & Arias, M. (2007). Evaluación de la posible adulteración de mieles de abeja comerciales de origen costarricense al compararlas con

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>

mieles artesanales provenientes de apiarios específicos. Archivos Latinoamericanos de Nutrición, 57(1), 63-69.

Vargas G., E., & Monge M., C. (2 de agosto de 2017). Bodega de alimentos del CNP bajo control. La Nación, pág. 24A.

Esta es una versión preprint, carece de revisión filológica

**Programa de compras institucionales en Costa Rica: Política productiva cuestionada pero socialmente necesaria**

*Rafael Antonio Díaz Porras, Andrés Cartín Rojas y José Mario Alvarado Ruiz*



Revista Perspectivas Rurales by Universidad Nacional is licensed under a Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional License.

Creado a partir de la obra en <http://revistas.una.ac.cr/index.php/perspectivasrurales>