

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACIÓN

(F A O)

EVALUACIÓN DEL PLAN NACIONAL DE ALIMENTOS
DE COSTA RICA

VERSION FINAL

Enero 2011

Eduardo Alonso
Consultor

INDICE DE CONTENIDO

| | Página |
|--|--------|
| I. ANTECEDENTES E INTRODUCCIÓN | 1 |
| II. PERTINENCIA, CONTENIDO, INSTITUCIONALIDAD, ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FINANCIAMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE ALIMENTOS | 4 |
| II.1. Pertinencia de un plan nacional de alimentos | 4 |
| II.2. Contenido del Plan Nacional de Alimentos (PNA) | 5 |
| II.3. Institucionalidad para la implementación del PNA | 7 |
| II.4. Estructura organizativa para la ejecución del PNA | 9 |
| II.5. Financiamiento del PNA | 11 |
| III. EJECUCIÓN DEL PNA | 15 |
| III.1. Metas de áreas de siembra, producción, rendimiento y consumo nacional | 16 |
| III.2. Insumos y semillas | 19 |
| III.3. Capacitación y asistencia técnica | 24 |
| III.4. Investigación y transferencia de tecnología | 26 |
| III.5. Servicios de apoyo extrasectoriales | 30 |
| III.6. Infraestructura para almacenamiento, secado, riego, drenaje y comercialización | 31 |
| III.6.1. Los Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMAs) | 32 |
| III.6.2. Plantas del CNP | 35 |
| III.6.3. Infraestructura de riego y drenaje | 35 |
| III.6.4. Infraestructura para la comercialización | 39 |
| III.6.5. Otras obras de infraestructura. | 40 |
| III.7. Cláusula de desempeño para las importaciones de frijol y maíz | 40 |
| III.8. Reducción de la vulnerabilidad social | 42 |
| IV. APRECIACIÓN CRITICA DEL PLAN NACIONAL DE ALIMENTOS | 43 |
| IV.1. Los alimentos seleccionados como prioritarios | 44 |
| IV.2. Incompatibilidad de la política agrícola definida en el PNA con la política económica y comercial vigente | 44 |

INDICE DE CONTENIDO (cont.)

| | |
|---|----|
| IV.3. PNA: respuesta a la falta de políticas de fomento de la producción? | 48 |
| IV.4. Capacidades institucionales | 49 |
| IV.5. El enfoque de agrocadenas | 50 |
| IV.6. La construcción de los CEPROMAs | 51 |
| IV.7. El presupuesto del PNA y el mecanismo de evaluación y seguimiento | 52 |
| V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 54 |

INDICE DE CUADROS

| | |
|---|----|
| Cuadro 1: Institucionalidad para la implementación del Plan Nacional de Alimentos | 7 |
| Cuadro 2: Presupuesto Extraordinario para el Plan Nacional de Alimentos, Sector Agropecuario, 2008 (en millones de colones y millones de dólares) | 12 |
| Cuadro 3: Plan Nacional de Alimentos: Presupuesto original, presupuesto real asignado y ejecución de presupuestos 2008, 2009 y 2010 (en millones de colones y porcentajes) | 13 |
| Cuadro 4: Áreas de siembra, producción, rendimiento y consumo interno de arroz, maíz y frijol, metas para su incremento, plazos y porcentaje de ejecución (en hectáreas, toneladas métricas y porcentajes), 2008, 2009 y 2010 | 17 |
| Cuadro 5: Incrementos de la producción de arroz, maíz y frijol 2007 / 2008, 2008 / 2009, 2009/2010 (porcentajes de variación) | 19 |
| Cuadro 6: PNA: Producción de semilla certificada programada y obtenida, ventas y existencias según tipo de grano, 2009 | 23 |
| Cuadro 7: PNA: Porcentaje de cobertura del área comercial cosechada con semilla certificada, 2009 | 24 |
| Cuadro 8: PNA: Distribución de semilla certificada de frijol y maíz según institución, 2009 | 24 |
| Cuadro 9: Eventos programados y ejecutados en capacitación y asistencia técnica, 2008 | 25 |
| Cuadro 10: Grado de avance en la construcción de los CEPROMAs, 2009 | 33 |
| Cuadro 11: CNP: Detalle de inversiones en plantas de proceso de grano, 2008, 2009, 2010 (en millones de colones) | 37 |
| Cuadro 12: CNP: Detalle de inversiones pendientes en plantas de proceso de grano, 2010 (en millones de colones) | 38 |
| Cuadro 13: PNA: Ejecución de los recursos del plan de modernización de ferias del agricultor, 2009 (en millones de colones) | 41 |

INDICE DE GRÁFICOS

| | |
|--|----|
| Gráfico 1: Esquema de gestión del Plan Nacional de Alimentos | 10 |
| Gráfico 2: Resultado financiero y crecimiento de los ingresos y gastos totales del Gobierno Central 2004 – 2009 (en porcentajes) | 11 |
| Gráfico 3: Índice de la FAO para los precios de los alimentos | 58 |
| Lista de personas entrevistadas | 60 |
| Bibliografía | 61 |

I. ANTECEDENTES E INTRODUCCION.

En mayo del año 2008, el Consejo de Gobierno del Presidente Oscar Arias Sánchez, recibe la presentación del Plan Nacional de Alimentos de parte de una Comisión Interinstitucional, liderada por el señor Ministro de Agricultura y Ganadería, creada para analizar la situación nacional de la producción de alimentos y dar respuesta a la crisis alimentaria que afectaba al país.¹

La situación alimentaria, en ese momento, estaba caracterizada por un aumento, con precedentes muy lejanos, de los precios internacionales de los alimentos de consumo básico (arroz, maíz, soya, azúcar, aceites, entre otros),² producto de la reducción de la oferta, en razón del significativo incremento de precios de los hidrocarburos - afectando los precios de los insumos agrícolas y los fletes internacionales, entre otros -, una mayor demanda de las economías emergentes, niveles mínimos de inventarios mundiales, el impacto del cambio climático en forma de sequías en algunos países e inundaciones en otros, y el fomento de la producción de granos y otros cultivos alimenticios para la producción de biocombustibles.³

En aquel momento, histórico, se consideró que esa era una situación de crisis, mundial, pues amenazaba no solamente con que los países importadores de alimentos pudiesen no tener la capacidad económica y financiera para adquirirlos, por su alto costo, sino con que, además, aún teniendo la capacidad de adquirirlos a cualquier precio, pudiesen no poder hacerlo, al no existir oferta, generando un temor generalizado por la posible falta de alimentos para la población.

A pesar de que Costa Rica muestra una balanza comercial positiva en el sector agropecuario, el país es dependiente de las importaciones de granos básicos, en especial de trigo, arroz, frijol y maíz blanco, alimentos básicos de la dieta de la población costarricense, entre otros, así como de maíz amarillo, como insumo para la elaboración de concentrados de consumo animal. Las áreas de siembra que anteriormente se destinaban a la producción de granos fueron destinadas a la producción de productos de exportación o de consumo interno menos riesgosos, más rentables y más competitivos. Lo anterior como resultado de una política económica y comercial de apertura y liberalización del comercio

¹ Certificación 063-08 de la Secretaría General del Consejo de Gobierno sobre el Acta de la sesión ordinaria del Consejo de Gobierno, celebrada el 8 de mayo del 2008.

² Según la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO por sus siglas en inglés), *“los precios nominales internacionales de los principales productos alimentarios alcanzaron los niveles máximos de casi los últimos 50 años, mientras que los precios en términos reales fueron los más altos en casi 30 años.”* Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, Documento FAO HLC/08/INF/1, Junio 2008.

³ Esa situación fue agravada por el hecho de que algunos países productores y exportadores de alimentos restringieron las exportaciones para garantizar el abastecimiento de sus mercados locales.

internacional y de la aplicación de la teoría de las ventajas comparativas en la producción agrícola, implementada en las últimas dos décadas. Con excepción del arroz, para el cual existe todo un sistema de protección de la producción nacional, con fijación de precios al productor y al consumidor y con regulación de las importaciones, todos los otros productos alimenticios se rigen bajo la ley de la oferta y la demanda, dentro del contexto de una economía abierta al comercio internacional que desde hace más de veinte años eliminó la intervención de los mercados de productos agrícolas y los sistemas de fijación de precios, las compras de productos agrícolas a los agricultores, así como el almacenamiento y la venta de esos productos a los consumidores por parte del Estado.

Dadas las características de la crisis alimentaria mundial y la condición de Costa Rica, dependiente de la importación de granos básicos, se temía por los efectos que dicha crisis podría tener sobre las familias más vulnerables, al reducirse su poder adquisitivo o eliminarse completamente la posibilidad de adquirirlos, incrementando los niveles de pobreza en el país.

Ese temor era compartido también por los organismos internacionales. En octubre del año 2008, el Banco Mundial informó, mediante un comunicado de prensa, que *“La fuerte subida de los precios de los alimentos y del combustible provocará este año, en todo el mundo, un aumento de 44 millones de personas malnutridas, cifra que alcanzará un total de 967 millones, según un informe del Banco Mundial. Es posible que los precios de los alimentos y el combustible se hayan moderado algo en los últimos meses, pero continúan siendo muy superiores a los de años precedentes y dan pocas señales de descenso significativo, según el informe titulado Rising food and fuel prices: addressing the risks to future generations. Las familias pobres de todo el mundo se ven condenadas a vivir al borde de la supervivencia, lo que provoca daños irreparables en la salud de millones de niños. Las familias se ven obligadas a recortar gastos, lo que conlleva graves riesgos para los resultados educativos de los niños pobres.”*⁴

Al respecto, el Presidente del Banco Mundial, Robert Zoellick, manifestó, en ese mismo comunicado: *“Mientras que el mundo desarrollado se preocupa por la crisis financiera, muchos olvidan que en los países en desarrollo se está extendiendo rápidamente una crisis humana. Los pobres se ven obligados a vivir al borde de la supervivencia. La crisis financiera hará más difícil todavía la situación para los países en desarrollo que tratan de proteger a sus habitantes más vulnerables frente a los efectos provocados por la subida de los costos de los alimentos y el combustible”*.⁵

No solo el Banco Mundial alertaba sobre tal situación. Otros organismos internacionales como la FAO y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), vaticinaban que en los próximos años los precios

⁴ Banco Mundial, octubre 8, 2008, Comunicado de prensa, www.worldbank.org

⁵ Banco Mundial, op.cit.

internacionales de los alimentos básicos se mantendrían altos. “Los cálculos de referencia indican que, en comparación con el promedio de los precios observados durante el periodo 2005-2007, se espera que para el año 2017 el precio real del trigo (ajustado mediante el deflactor del MUV) haya aumentado en un 2 %; el del arroz en un 1 %; el del maíz en un 15 %; el de las semillas oleaginosas en un 33 %; el de los aceites vegetales en un 51 %; y el del azúcar en un 11 %. Además, y sin excepción, es probable que los precios medios reales continúen siendo superiores a los observados durante 1985-2007.”⁶ “Aunque los precios de los alimentos y del petróleo hayan mostrado una tendencia hacia la baja en los últimos meses, continúan siendo superiores a los de años precedentes y se estima que permanecerán en promedio a un techo mas alto que los niveles de la pre-crisis. Las principales predicciones señalan que se mantendrán altos por un buen número de años.”⁷

FAO, incluso, emitió la siguiente recomendación: “Los gobiernos y los socios de desarrollo de todo el mundo deben aplicar medidas normativas y medidas prácticas urgentes para fomentar los efectos positivos y aliviar los efectos negativos del encarecimiento de los alimentos. La FAO recomienda adoptar de forma inmediata un enfoque de doble componente con el objetivo de i) mitigar el impacto del elevado precio de los alimentos y los combustibles sobre los grupos de población más débiles mediante redes de seguridad y transferencias directas, y simultáneamente ii) implementar políticas y programas destinados a promover el desarrollo rural y agrícola a corto y largo plazo.”⁸

Ante ese panorama y la recomendación de los organismos internacionales especializados, el Gobierno consideró necesario emprender acciones tendientes a asegurar la disponibilidad de alimentos, garantizar a los grupos vulnerables el acceso a los mismos y evitar un aumento de la pobreza. Fue dentro de ese contexto que el Gobierno del Presidente Arias decidió implementar el Plan Nacional de Alimentos (PNA), cuya estrategia contemplaba dos elementos: a. el fomento de la producción de alimentos; y b. la asistencia social a familias vulnerables.

El PNA fue ejecutado durante la segunda mitad del año 2008, durante todo el año 2009 y durante los primeros meses del 2010. Aunque algunas instituciones siguen ejecutando sus compromisos dentro del PNA en la actualidad, el Plan como tal no siguió siendo ejecutado durante el actual Gobierno, dado que se consideró importante hacer “un alto en el camino” y evaluar sus logros, el cumplimiento de sus objetivos, metas e impacto, así como la pertinencia de seguir impulsando el PNA en el futuro.

⁶ Documento FAO HLC/08/INF/1, op.cit.

⁷ IICA, Agricultura de América Latina y el Caribe. Bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo. Serie Crisis Global y Seguridad Alimentaria, 1., 2009.

⁸ Documento FAO HLC/08/INF/1, op.cit.

El presente documento contiene una evaluación del PNA. En el Capítulo II se presenta la pertinencia de un plan nacional de alimentos en el año 2008 así como el contenido del PNA definido, la institucionalidad, la estructura organizativa y el financiamiento destinado a su ejecución. En el Capítulo III se analizan, en detalle, los componentes del PNA, así como el grado de cumplimiento de los objetivos planteados para cada uno de ellos. En el Capítulo IV se presenta una apreciación crítica del PNA y de su implementación, sobretodo a la luz de la situación actual de los alimentos en el mercado internacional. Finalmente, en el Capítulo V se presentan las conclusiones sobre la evaluación realizada y las recomendaciones sobre el PNA a futuro.

II. PERTINENCIA, CONTENIDO, INSTITUCIONALIDAD, ESTRUCTURA ORGANIZATIVA Y FINANCIAMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE ALIMENTOS.

Los altos precios de los alimentos básicos a nivel mundial, la creencia y las predicciones de que dichos precios se iban a mantener altos en los próximos años, no solo hacía necesario promover la producción de alimentos en el país, sino que ello encontraba su justificación tanto en las recomendaciones y sugerencias de los organismos internacionales como en el hecho de que se había incrementado la rentabilidad de su producción. A continuación se evalúa la pertinencia de un plan nacional de alimentos en el año 2008 y se presentan el contenido del Plan Nacional de Alimentos definido, la institucionalidad alrededor del mismo, la estructura organizativa que se definió así como los recursos que se destinaron para su ejecución.

II.1. Pertinencia de un plan nacional de alimentos.

Dada la situación de crisis que vivía el mundo en el año 2008, la decisión de desarrollar un plan nacional de alimentos era, definitivamente, pertinente. El PNA definido a la luz de esa situación, es un plan que contempla acciones dirigidas a la producción de autoconsumo de familias vulnerables, en asentamientos campesinos y fuera de ellos, el fomento de la producción para la comercialización en el mercado interno así como subsidios, en forma de transferencias directas para compra de alimentos y útiles escolares, y subsidios para estudiantes que no hayan concluido la primaria, como una ampliación del programa AVANCEMOS para familias en condición de pobreza.

Sin embargo, el plan va más allá de la atención inmediata a familias vulnerables, al contener una visión de agrocadenas, considerando las etapas de insumos y semillas, la producción primaria, la transformación, la distribución y el consumo. En otras palabras, el PNA definido tenía como objetivo reposicionar la agricultura nacional y recuperar la capacidad productiva nacional de granos básicos para el abastecimiento del mercado interno, con una visión de largo plazo.

“La presente coyuntura, obliga a revisar las políticas agrícolas en el mediano y largo plazo. La seguridad alimentaria nacional no se puede poner en peligro, sobre la base de afectaciones a la competitividad derivadas de imperfecciones en los mercados o políticas externas fijadas por países altamente productores de alimentos. En ese sentido, el Plan considera la presente coyuntura como una oportunidad para fortalecer la capacidad de producción de los pequeños productores para autoconsumo y la reactivación de la producción de alimentos para el mercado interno, sobre la base del desarrollo competitivo en el largo plazo, con altas productividades agrícolas, producción de calidad, inocuidad y amigable con el medio ambiente.”⁹ Asimismo, “El Plan tiene metas de corto plazo, con compromisos específicos por parte del gobierno; sin embargo, las inversiones en plantas, equipos, laboratorios e infraestructura, nuevas tecnologías para reducir costos de producción y la búsqueda de nuevas variedades, garantizan a los costarricenses el establecimiento de una plataforma de servicios para un programa permanente de producción de alimentos, que reduzca la vulnerabilidad del país.”¹⁰

Así, el PNA marcó un giro radical en la política agropecuaria seguida por el país en los últimos veinticinco años. Se trataba de reactivar la producción de granos básicos, que había sido prácticamente abandonada, asumiendo el Estado un rol importante como protagonista en ese proceso, en el sentido de proveer de semilla a los productores, dar asistencia técnica, asistir a los productores en el manejo de la producción y su procesamiento, además de asistir a los productores en el proceso de comercialización en el mercado nacional, mediante la provisión de infraestructura para el almacenamiento y secado de alimentos, infraestructura para la comercialización (construcción de mercados regionales y mejoramiento de la ferias del agricultor), incluso mediante el compromiso de compra, parcial, de la producción por parte del Estado costarricense, así como infraestructura para riego y drenaje, además de los subsidios a las familias vulnerables para el estudio de sus hijos y para la adquisición de alimentos.

II.2. Contenido del Plan Nacional de Alimentos (PNA).¹¹

La estrategia del PNA contempla dos componentes de política:

- a. el fomento de la producción de alimentos en general, para autoconsumo y para comercialización, dirigido a pequeños productores en asentamientos campesinos y productores de subsistencia no ubicados en asentamientos,

⁹ Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), Plan Nacional de Alimentos (PNA), 2008, pág. 17.

¹⁰ SEPSA, PNA, 2008, Op.cit., pág. 19.

¹¹ SEPSA, PNA, 2008, Op.cit., pág. 43 y sgts.

suministrando insumos, semillas y otros tipos de apoyo no reembolsables, con el propósito de reducir las necesidades de importación; y

- b. la asistencia social, en forma de subsidios directos y transferencias a familias vulnerables y en condición de pobreza, para la compra de alimentos y útiles escolares, becas del Fondo Nacional de Becas (FONABE) para estudiantes en escuelas unidocentes, subsidios a estudiantes que no hayan concluido la educación primaria, así como la construcción, ampliación o remodelación de Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral (CEN – CINAI).

Los objetivos estratégicos definidos fueron:

- a. asegurar la disponibilidad de alimentos;
- b. garantizar el acceso a los alimentos a los grupos vulnerables; y
- c. evitar aumentos de la pobreza.

Las áreas estratégicas definidas para el fomento de la producción de alimentos fueron las siguientes:

- a. **insumos y semillas**, mediante la producción y reproducción de semillas, la agilización del registro y el control de agroquímicos genéricos, la revisión de los márgenes de comercialización y la promoción de compras conjuntas de insumos;
- b. **capacitación** a 86 agentes de extensión agrícola y 4.500 productores, y **asistencia técnica** en producción y comercialización;
- c. **investigación y transferencia de tecnología** (incluyendo maíz amarillo)
- d. **servicios de apoyo extrasectoriales**, tales como crédito y seguros;
- e. **infraestructura** para almacenamiento, secado, riego y drenaje;
- f. **comercialización**, facilitando negociaciones entre productores y comercializadores, mediante la construcción de dos nuevos mercados regionales y la modernización de 10 ferias del agricultor;
- g. introducción de la **cláusula de desempeño** para las importaciones de frijol y maíz;
- h. **mitigación del cambio climático**, mediante la ejecución de la estrategia “conservar produciendo y producir conservando”;
- i. **fortalecimiento de las capacidades institucionales**, según los requerimientos del PNA, mediante la recuperación de la infraestructura de apoyo al sector productivo, la reorientación del Servicio de Extensión Agropecuaria del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y el desarrollo de programas de producción y reproducción de semilla a cargo de diversas instituciones del sector agropecuario, así como el mejoramiento de la coordinación interinstitucional.

Las áreas estratégicas para la asistencia social fueron las siguientes:

- j. **subsidios (becas)** de C 11.000 por estudiante a 43.000 niños y niñas en condición de pobreza y vulnerabilidad, especialmente a estudiantes en escuelas unidocentes, becas que serán entregadas por el Fondo Nacional de Becas (FONABE), a través de los comités de becas de cada centro educativo;
- k. **subsidio** de C 50.000, otorgado por el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) a 16.000 familias¹² en condición de pobreza extrema, con niños menores de 12 años;
- l. **subsidio (beca)** de C 11.000 por estudiante a 60.000 estudiantes de familias en condición de pobreza y vulnerabilidad dentro del programa Avancemos.
- m. **construir y ampliar o reparar** 611 CEN-CINAI;
- n. **formular y ejecutar** el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición.
- o. **fortalecer** 44 Consejos Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y crear 33 nuevos.

II.3. Institucionalidad para la implementación del PNA.

Como se puede observar, el PNA contempla una gran cantidad de acciones a ser desarrolladas por diversos Ministerios (Agricultura, Economía, Salud), diversas instituciones del sector agropecuario, así como varias instituciones del sector social (FONABE, IMAS). El Cuadro 1 contiene una descripción de las responsabilidades de las instituciones involucradas.

Cuadro 1
Institucionalidad para la implementación del Plan Nacional de Alimentos

| MINISTERIOS | |
|---|---|
| Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) | Motivación, orientación e información técnica, capacitación, asistencia técnica y gestión de contratos de compra para productores por medio de ocho direcciones regionales y 86 agencias de servicios agropecuarios. Promoción de compras conjuntas de insumos. |
| Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) | Revisión de los márgenes de comercialización de insumos químicos. |
| Ministerio de Salud | Construcción, ampliación y remodelación de 611 CEN CINAI, desarrollo del Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y fortalecimiento de 44 Centros Cantonales de Seguridad Alimentaria y Nutricional y creación de 33 nuevos Centros. |

¹² Esta fue la cantidad de familias a beneficiar en el año 2008 (6 meses).

Cuadro 1 (cont.)
Institucionalidad para la implementación del Plan Nacional de Alimentos

| INSTITUCIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO | |
|--|--|
| Instituto de Desarrollo Agrario (IDA) | Apoyo al productor en asentamientos campesinos (con INTA, CNP, MAG, INA y la Fundación Nacional Clubes 4-S (FUNAC)): a. Autoconsumo: aporte de semilla, insumos, herramientas y tecnología (no reembolsable); b. Construcción de 30 Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMAs), con maquinaria para desgranado, pilado, secado y almacenamiento, a ser operados por las organizaciones de los asentamientos campesinos. |
| Consejo Nacional de Producción (CNP) | a. Asesoría a CEPROMAs en gestión empresarial, manejo de la maquinaria y mercadeo. b. Reacondicionamiento de la infraestructura de almacenamiento y secado en las plantas de Liberia, Barranca y Térraba. c. Producción, reproducción y comercialización de semilla. d. Parcelas de validación de material genético. e. Estrategia de comercialización para maíz y frijol. |
| Oficina Nacional de Semillas (ONS) | a. Planificación de la producción de semilla en función de las necesidades nacionales. b. Coordinación de la producción y reproducción de semilla con el sector productivo de semillas, público y privado. c. Registro de importaciones de semilla. d. Registro de nuevas variedades comerciales. e. Control de calidad de la semilla que se comercializa. |
| Servicio Nacional de Riego y Avenamiento (SENARA) | Construcción de infraestructura de riego y drenaje en áreas productoras de granos básicos |
| Instituto Nacional de Innovación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria (INTA) | a. Investigación con prioridad en brindar alternativas para la reducción de costos de producción de los alimentos básicos (sustitución de químicos sintéticos y alternativas de alimentación para las cadenas productivas de huevos, pollo, leche, carne de res y cerdo). b. Fortalecimiento de los laboratorios de suelos, las estaciones experimentales y aprovechamiento de capacidades institucionales generadoras de ciencia y tecnología en función de las necesidades nacionales (Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SNITTA) y Programas de Investigación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria. c. Proyectos: 1. Granos básicos (arroz, maíz y frijol): mejoramiento genético, manejo agronómico, zonificación agropecuaria, producción / reproducción de semilla y transferencia de tecnología. 2. Ganadería, con énfasis en sustitución de concentrados, por medio del desarrollo de tecnología de maíces forrajeros, producción de maíz amarillo y sorgo. 3. Zona de la cuenca del Río Frío: producción de semillas de maíz para ensilaje y del mismo forraje de maíz para ensilar para las zonas lecheras de San Carlos y Zarcero. |

Cuadro 1 (cont.)
Institucionalidad para la implementación del Plan Nacional de Alimentos

| INSTITUCIONES DEL SECTOR AGROPECUARIO (cont.) | |
|--|--|
| Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA) | Puesta en operación de dos mercados regionales, mayoristas, en Liberia y Zona Sur, y modernización de 10 ferias del agricultor. |
| Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) | Remodelación de la terminal pesquera en El Carmen de Puntarenas, entrega de alevines para desarrollo de proyectos de truchas y tilapia. |
| OTRAS INSTITUCIONES | |
| Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) | a. Atención a pequeños productores de subsistencia, no ubicados en asentamientos campesinos (Programa Ideas Productivas), con semillas, Insumos y otros apoyos no reembolsables para autoconsumo y generación de excedentes comercializables. b. Subsidio temporal de C 50.000 al mes para la compra de alimentos y útiles escolares a hogares con niños menores de 12 años que tiene como jefe de hogar una mujer. c. Ampliación Programa Avancemos para otorgar subsidio de C 11.000 mensuales a jóvenes que no hayan concluido primaria |
| Fondo Nacional de Becas (FONABE) | Subsidio de C 11.000 por mes a estudiantes en escuelas unidocentes. |

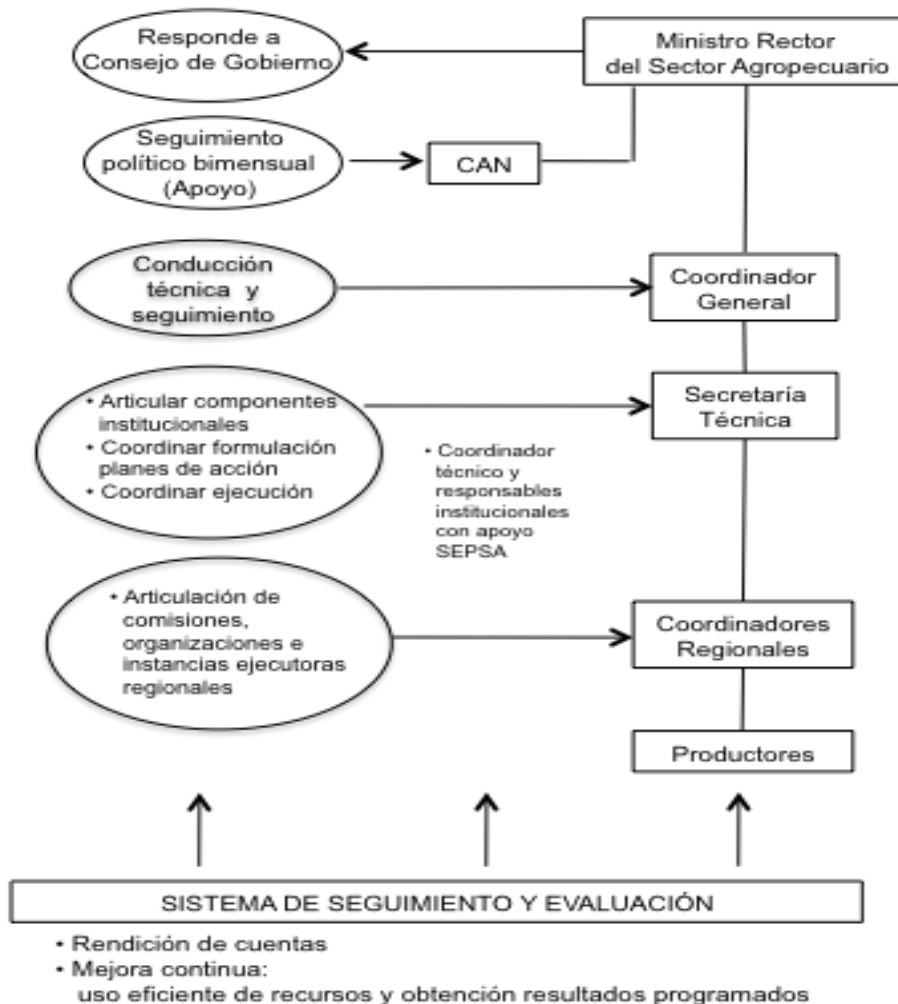
Fuente: SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, 2008.

II.4. Estructura organizativa para la ejecución del PNA.

El PNA previó un esquema de gestión compuesto por el Ministro Rector del Sector Agropecuario, como responsable gubernamental de su ejecución ante el Consejo de Gobierno, con el apoyo del Consejo Nacional Sectorial Agropecuario (CAN), que se reuniría bimensualmente para dar seguimiento al plan. A nivel nacional, el PNA sería administrado por un Coordinador General, apoyado por una Secretaría Técnica, a cargo de un coordinador técnico y cada uno de los responsables institucionales, con la función de articular los componentes

institucionales, coordinar la formulación de los planes de acción respectivos y coordinar la ejecución de las acciones programadas. Dicha Secretaría Técnica contaría con el apoyo de SEPSA en la elaboración de un mecanismo de seguimiento y evaluación, para asegurar la buena marcha del plan e informar del avance en su ejecución. Finalmente, en el ámbito regional, la ejecución del plan estaría a cargo de los comités sectoriales regionales agropecuarios, designando coordinadores regionales. La ejecución del PNA contó con dos Comisiones: una comisión gerencial, presidida por el Viceministro, e integrada por los autoridades institucionales o sus representantes, y una comisión técnica, presidida por la Secretaría Técnica e integrada por los coordinadores institucionales de nivel central, además del equipo de coordinadores regionales que presentaban los informes regionales de avance y cumplimiento de metas (Gráfico 1).

Gráfico 1
Esquema de gestión del Plan Nacional de Alimentos



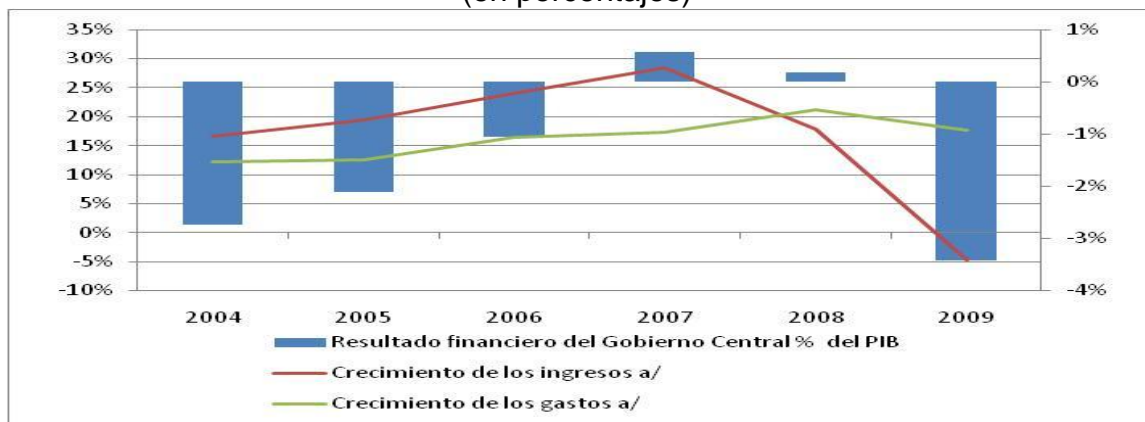
Fuente: Elaboración propia con base en SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, 2008, Op.cit.

Sin embargo, no se designó a un funcionario de alto nivel exclusivamente para la coordinación del plan, sino que ésta se le recargó al Vice Ministro de Agricultura y Ganadería, sin una dedicación exclusiva al PNA. Tampoco se constituyó la Secretaría Técnica, sino que esa labor se recargó en el Director de Planificación del MAG, y en marzo del año 2009 ésta se recargó en SEPSA.

II.5. Financiamiento del PNA.

Para la ejecución del PNA en el año 2008 se definió un presupuesto extraordinario. Cabe señalar que la dotación de presupuesto para el PNA fue posible, en parte, por la buena situación fiscal del país en ese momento, que daba margen para financiar, parcialmente, los componentes del PNA. El país había logrado en el año 2007 un superávit fiscal del 0.6% del Producto Interno Bruto (PIB), por primera vez en más de cuarenta años. Para los años 2009 y 2010 los presupuestos para la ejecución del PNA se incluyeron dentro de los presupuestos ordinarios de las distintas instituciones correspondientes a esos años. No obstante, la situación fiscal desmejoró significativamente en el año 2009, con lo que los recursos adicionales asignados al PNA forman parte del creciente déficit fiscal que el país ha venido experimentando más recientemente (Gráfico 2).

Gráfico 2
Resultado financiero
y crecimiento de los ingresos y gastos totales
del Gobierno Central 2004 – 2009
(en porcentajes)



Fuente: XVI Informe Estado de la Nación, 2010

Con la aprobación del PNA por parte del Consejo de Gobierno en mayo del 2008, éste aprueba un presupuesto extraordinario por la suma de C 44.236.30 millones de colones (aproximadamente US \$ 88.4 millones de dólares) para ese año, distribuido de la siguiente manera:¹³

¹³ Certificación 063-08 de la Secretaría General del Consejo de Gobierno, Op.cit.

Cuadro 2
Plan Nacional de Alimentos
Presupuesto Extraordinario para el Sector Agropecuario
2008
(en millones de colones y millones de dólares)

| Concepto | Millones de colones | Millones de dólares |
|--|---------------------|---------------------|
| SECTOR AGROPECUARIO | 14.198 | 28.3 |
| Apoyo al pequeño y mediano agricultor con asistencia técnica, capacitación en buenas prácticas agrícolas y comercialización, y otros | 6.584.3 | 13.1 |
| Levantamiento del tope del gasto: | | |
| IDA (atención de parceleros, insumos, financiamiento caja agraria, etc.) | 5.000 | 10.0 |
| Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) | 2.000 | 4.0 |
| Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) | 650 | 1.3 |
| FINANCIAMIENTO | 8.000 | 16.0 |
| CAPITALIZACIÓN SEGUROS PARA COSECHAS | 4.000 | 8.0 |
| REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL | 18.002 | 36.0 |
| Aumento número de becas para primaria FONABE | 3.000 | 6.0 |
| Apoyo lucha contra la pobreza extrema | 4.800 | 9.6 |
| Ampliación programa AVANCEMOS | 5.202 | 10.4 |
| Fortalecimiento CEN - CINAJ | 5.000 | 10.0 |
| TOTAL DE RECURSOS ADICIONALES PARA EL PNA | 44.236.30 | 88.4 |

Fuente: SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Presentación en Powerpoint, 2008.

El Cuadro 3 contiene el presupuesto para la ejecución del PNA para los años 2008 y 2009, el monto de ejecución correspondiente cada uno de esos años y el monto presupuestado para el año 2010.¹⁴ También contiene la sumatoria de los presupuestos definidos para los años 2008, 2009 y 2010.

¹⁴ Para la elaboración del Cuadro 3 se tuvo acceso a diferentes documentos proporcionados por SEPSA, los cuales incluyen presupuestos para los años 2008, 2009 y 2010, cuyas cifras no coinciden entre sí. El documento que se utilizó como base para la elaboración del presupuesto del PNA fue el documento SEPSA, 2009, PNA-Presupuesto 2008 - 2010-Versión Final - Oct 05 - 09, considerado la versión final del presupuesto del PNA, que no obstante contenía errores de digitación y errores en las sumas.

CUADRO 3
PLAN NACIONAL DE ALIMENTOS
PRESUPUESTO ORIGINAL, PRESUPUESTO REAL ASIGNADO Y EJECUCIÓN DE PRESUPUESTOS 2008, 2009 Y 2010
(en millones de colones y porcentajes)

| Concepto | Presupuesto extraordinario original 2008 | Presupuesto real asignado al PNA 2008 (1) | Ejecución de presupuesto real 2008 (2) | Porcentaje de ejecución presupuesto real 2008 | Presupuesto 2009 (3) | Ejecución de presupuesto 2009 (4) | Porcentaje de ejecución presupuesto 2009 | Total presupuesto 2008 y 2009 | Total presupuesto ejecutado 2008 y 2009 | Total porcentaje de ejecución presupuestos 2008 y 2009 | Presupuesto 2010 (5) | Total presupuesto 2008, 2009 y 2010 |
|---|--|---|--|---|----------------------|-----------------------------------|--|-------------------------------|---|--|----------------------|-------------------------------------|
| | Millones de colones | Millones de colones | Millones de colones | % | Millones de colones | Millones de colones | % | Millones de colones | Millones de colones | | Millones de colones | Millones de colones |
| SECTOR AGROPECUARIO | 14,234.30 | 12,958.20 | 4,387.30 | 33.9% | 22,746.40 | 9,509.30 | 41.81% | 35,704.60 | 13,896.60 | 38.9% | 7,927.30 | 43,631.9 |
| Apoyo al pequeño y mediano agricultor con asistencia técnica, capacitación en buenas prácticas agrícolas, seguro y comercialización | 6,584.3 | 7,110.2 | 1,189.3 | 16.7% | 12,701.4 | 4,546.3 | 35.79% | 19,811.60 | 5,735.60 | 29.0% | 2,075.5 | 21,887.1 |
| MAG | 1,369.30 | 1,485.00 | 744.80 | 50.2% | 1,422.70 | 589.00 | 41.40% | 2,907.70 | 1,333.80 | 45.9% | 443.30 | 3,351.0 |
| Adquisición de semilla granos básicos y otros | 841.40 | 841.40 | 210.70 | 25.0% | 450.00 | 171.50 | 38.11% | 1,291.40 | 382.20 | 29.6% | 264.20 | 1,555.6 |
| Compra de equipos y gastos de operación | 527.90 | 643.60 | 534.10 | 83.0% | 972.70 | 417.50 | 42.92% | 1,616.30 | 951.60 | 58.9% | 179.10 | 1,795.4 |
| Transferencias al CNP | 3,750.00 | 3,750.00 | 98.00 | 2.6% | 6,652.00 | 1,775.40 | 26.69% | 10,402.00 | 1,873.40 | 18.0% | 868.00 | 11,270.0 |
| Transferencia al CNP para plantas | 3,750.00 | 3,750.00 | 98.00 | 2.6% | 5,452.00 | 1,455.20 | 26.69% | 9,202.00 | 1,553.20 | 16.9% | 868.00 | 10,070.0 |
| Transferencia del IDA al CNP | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 1,200.00 | 320.20 | 26.68% | 1,200.00 | 320.20 | 26.7% | 0.00 | 1,200.0 |
| Transferencia SENARA | 500.00 | 150.00 | 26.40 | 17.6% | 824.30 | 127.80 | 15.50% | 974.30 | 154.20 | 15.8% | 90.00 | 1,064.3 |
| Transferencia INTA | 700.00 | 1,571.00 | 165.90 | 10.6% | 1,405.40 | 758.70 | 53.98% | 2,976.40 | 924.60 | 31.1% | 135.00 | 3,111.4 |
| Transferencia IDA al INTA | 0.00 | 900.00 | 121.30 | 0.0% | 778.70 | 354.40 | 45.51% | 1,678.70 | 475.70 | 28.3% | 135.00 | 1,813.7 |
| Transferencia MAG al INTA | 700.00 | 671.00 | 44.60 | 6.6% | 626.70 | 404.30 | 64.51% | 1,297.70 | 448.90 | 34.6% | 0.00 | 1,297.7 |
| Transferencia INCOPESCA | 265.00 | 77.40 | 77.40 | 100.0% | 30.00 | 0.00 | 0.00% | 107.40 | 77.40 | 72.1% | 59.20 | 166.6 |
| Transferencia ONS | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 200.00 | 136.70 | 68.35% | 200.00 | 136.70 | 68.4% | 75.00 | 275.0 |
| Transferencia IDA a FUNAC | 0.00 | 75.00 | 75.00 | 0.0% | 100.00 | 91.70 | 91.70% | 175.00 | 166.70 | 95.3% | 100.00 | 275.0 |
| PIMA | 0.00 | 1.80 | 1.80 | 0.0% | 67.00 | 67.00 | 100.00% | 68.80 | 68.80 | 100.0% | 305.00 | 373.8 |
| Transferencia MAG al INS | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 2,000.00 | 1,000.00 | 50.00% | 2,000.00 | 1,000.00 | 50.0% | 0.00 | 2,000.0 |
| IDA (atención de parceleros, insumos, financiamiento caja agraria, etc.) (6) | 5,000.00 | 3,198.00 | 3,198.00 | 100.0% | 6,400.00 | 3,892.30 | 60.82% | 9,598.00 | 7,090.30 | 73.9% | 3,235.00 | 12,833.0 |
| Servicio Fitosanitario del Estado (SFE) (7) | 2,000.00 | 2,000.00 | 0.00 | 0.0% | 1,864.00 | 914.00 | 49.03% | 3,864.00 | 914.00 | 23.7% | 1,906.80 | 5,770.8 |
| Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) (8) | 650.00 | 650.00 | 0.00 | 0.0% | 650.00 | 0.00 | 0.00% | 1,300.00 | 0.00 | 0.0% | 0.00 | 1,300.0 |
| Entes administradores de ferias | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 1,131.00 | 156.70 | 13.85% | 1,131.00 | 156.70 | 13.9% | 710.00 | 1,841.0 |
| Consejos Agrícolas Cantonales | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 931.00 | 111.70 | 12.00% | 931.00 | 111.70 | 12.0% | 165.00 | 1,096.0 |
| Municipalidades | 0.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 200.00 | 45.00 | 22.50% | 200.00 | 45.00 | 22.5% | 545.00 | 745.0 |
| Capitalización seguros para cosechas (subsido del INS a primas de seguros) | 4,000.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 0.00 | 0.00 | 0.00% | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 0.00 | 0.0 |
| Financiamiento | 8,000.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 0.00 | 0.00 | 0.00% | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 0.00 | 0.0 |
| SOCIAL | 0.00 | 1,032.00 | 1,032.00 | 100.0% | 1,082.7 | 353.90 | 32.69% | 2,114.70 | 1,385.90 | 65.5% | 0.00 | 2,114.7 |
| IMAS Ideas Productivas | 0.00 | 1,032.00 | 1,032.00 | 100.0% | 1,082.7 | 353.90 | 32.69% | 2,114.70 | 1,385.90 | 65.5% | 0.00 | 2,114.7 |
| TOTAL PNA - FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN | 26,234.30 | 13,990.20 | 5,419.30 | 38.7% | 23,829.10 | 9,863.20 | 41.39% | 37,819.30 | 15,282.50 | 40.4% | 7,927.30 | 45,746.6 |
| REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD SOCIAL | 18,002.00 | 21,702.10 | 19,890.20 | 91.7% | 62,825.10 | 45,357.30 | 72.20% | 84,527.20 | 65,247.50 | 77.2% | 60,000.00 | 144,527.2 |
| Aumento número de becas para primaria FONABE (9) | 3,000.00 | 2,838.00 | 2,838.00 | 100.0% | 0.00 | 0.00 | 0.00% | 2,838.00 | 2,838.00 | 100.0% | 0.00 | 2,838.0 |
| Apoyo lucha contra la pobreza extrema (10) | 4,800.00 | 4,800.00 | 2,988.10 | 62.3% | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| Ampliación programa AVANCEMOS (11) | 5,202.00 | 14,064.10 | 14,064.10 | 100.0% | 53,636.70 | 45,357.30 | 84.56% | 67,700.80 | 59,421.40 | 87.8% | 60,000.00 | 127,700.8 |
| Fortalecimiento CEN - CINAI (12) | 5,000.00 | 0.00 | 0.00 | 0.0% | 9,188.40 | n.d. | n.d. | 9,188.40 | n.d. | n.d. | n.d. | n.d. |
| TOTAL DE RECURSOS PARA EL PNA | 44,236.30 | 35,692.30 | 25,309.50 | 70.9% | 86,654.20 | 55,220.50 | 63.73% | 122,346.50 | 80,530.00 | 65.8% | 67,927.30 | 190,273.8 |

Fuente: Elaboración propia a partir de SEPSA, 2009, PNA-Presupuesto 2008 - 2010-Versión Final-Oct 05 - 09.

(1) A diferencia de la versión final de presupuesto, que no sumó las transferencias a la FUNAC (C 75 millones) ni a SENASA (C 650 millones), el presupuesto real para el 2008 sí las contiene, como parte del monto total asignado al sector agropecuario.

(2) A diferencia de la versión versión final de presupuesto, que contiene un error de digitación, y que se traduce en una diferencia de C 84 millones.

(3) A diferencia de la versión versión final de presupuesto, que contiene un error de digitación, y que además no sumó las transferencias a los entes administradores de ferias (C 1.131 millones), el presupuesto para el 2009 sí contiene esas transferencias, como parte del monto total asignado al sector agropecuario, causando una diferencia de C 7.769 millones de colones.

(4) A diferencia de la versión versión final de presupuesto, que contiene un error de digitación, y que además no sumó las transferencias a los entes administradores de ferias (C 156.7 millones), el presupuesto ejecutado en el 2009 sí contiene esas transferencias, como parte del monto total asignado al sector agropecuario, causando una diferencia de C 4.719.1 millones.

(5) A diferencia de la versión versión final de presupuestos, que no sumó las transferencias a los entes administradores de ferias (C 710 millones), el presupuesto para el 2010 sí las contiene, como parte del monto total asignado al sector agropecuario.

(6), (7), (8): corresponde a levantamiento del límite de gasto en el año 2008

(9) Subsidio mensual de C 11.000 a 43.000 niños y niñas en condición de pobreza y vulnerabilidad, especialmente estudiantes de escuelas unidocentes. FONABE no asignó ningún presupuesto adicional para los años 2009 y 2010.

(10) Subsidio de C 50.000 por mes a 16.000 hogares para la compra de alimentos y útiles escolares por seis meses. Ese monto no está incluido en la versión final del presupuesto. No se dispone de información para los años siguientes.

(11) El monto de C 5.202 millones fue la ampliación del Programa Avancemos dentro del contexto del PNA. En el presupuesto real se incluyó la totalidad del Programa Avancemos como parte del PNA.

(12) El Ministerio de Salud no disponía de esos recursos, por lo que para el 2008 no había presupuesto; para el 2009 no se establecieron metas de construcción de nuevos CEN-CINAI sino que en el presupuesto se incluyó el monto de los alimentos suministrados según el presupuesto ordinario de la institución. El Ministerio de Salud no suministró información acerca de la ejecución de ese presupuesto.

Para esos tres años fueron presupuestados un total de C 190,273.8 millones de colones, de los cuales C 45,746.60 millones fueron asignados al fomento de la producción y C 144,527.20 millones fueron asignados a programas sociales. El presupuesto para los años 2008 y 2009 fue de C 122,346.50 millones de colones; su porcentaje de ejecución fue del 65.8%, lo que significa que para la ejecución del PNA se realizaron gastos por un total de C 80,530 millones de colones en esos dos años.

Como se puede observar, el presupuesto inicial acordado por el Consejo de Gobierno difiere del presupuesto que realmente se asignó al PNA a la hora de su ejecución. Este presupuesto, denominado presupuesto real, incluye partidas provenientes del presupuesto extraordinario inicialmente establecido, con montos diferentes a ejecutar por cada institución, pero también contiene algunos rubros que fueron incorporados al presupuesto del PNA y que provenían del presupuesto ordinario de algunas instituciones. Tal es el caso del monto establecido para el desarrollo de mercados mayoristas por parte del PIMA así como las transferencias del IDA al CNP, al INTA y a la FUNAC, mediante el levantamiento del límite al gasto al IDA así como al gasto del SFE y de SENASA, aunque el PNA no contiene descripción alguna acerca de lo que estas últimas instituciones debían hacer como parte del PNA. Únicamente se menciona que *“Se establecerá un Programa de Gestión de Calidad e Inocuidad que cubra las diferentes zonas productoras de granos básicos en el país, así como los puertos de ingreso de estos productos cuando deban ser importados.”* Y que *“Esta acción se coordinará con el Ministerio de Salud, a través de las instancias establecidas para ese fin por decreto y con el Servicio Fitosanitario del Estado (SFE).”*¹⁵

Con respecto al rubro de financiamiento, éste no se incluyó como parte del presupuesto denominado real, pues consistía en una excitativa del Consejo de Gobierno al Sistema Bancario Nacional para la apertura de una línea de crédito especial para que los productores pudieran acceder a recursos para la modernización de equipos y siembra de granos básicos, así como al Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) a disponer de forma prioritaria los recursos del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) para el financiamiento de requerimientos dentro del PNA. No era un rubro presupuestario, sino un monto indicativo. Al respecto, el SBD tomó el siguiente acuerdo:

“Aprobar el Programa Especial “Mejoramiento de la productividad y competitividad de los pequeños productores de arroz”, con recursos del Fideicomiso Nacional para el Desarrollo (FINADE), administrado por el Banco Crédito Agrícola de Cartago, Fiduciario de FINADE, conforme el Transitorio II de la Ley N° 8634 y bajo los siguientes lineamientos:

Recursos: *Destinar ¢4.100 millones para el Programa, a fin de financiar proyectos viables y factibles de pequeños productores de arroz, por medio de los*

¹⁵ SEPSA, PNA, Op.cit., pág. 58.

Operadores financieros de FINADE, debidamente acreditados ante el Consejo Rector. Los recursos del Programa se darán como línea de crédito revolutivo, por un período de cinco años, para alcanzar los niveles de competitividad y productividad establecidos en el programa.”¹⁶

En el caso de la capitalización para el seguro de cosechas, el monto de C 4.000 millones de colones se pretendía fuera aportado de las ganancias del INS, como subsidio a las primas del seguro integral de cosechas. Sin embargo, en vista de impedimentos legales para que el INS pudiera dar ese subsidio, se estableció un monto de C 2.000 millones de colones en el presupuesto del MAG para el año 2009, como transferencia del MAG al INS para otorgar ese subsidio.

Considerando solamente el fomento de la producción dentro del marco del PNA, el presupuesto para los años 2008 y 2009 fue en total de C 37,819.30 millones de colones y el porcentaje de ejecución fue del 40.4%, que corresponde a 15,282.50 millones de colones (Cuadro 3). La participación relativa de los recursos destinados al fomento de la producción dentro del total de recursos asignados al PNA, en sus dos componentes, es relativamente baja. No obstante, debe señalarse que los recursos del Programa Avancemos se incluyeron en su totalidad como parte del PNA, lo cual evidentemente incrementa el monto destinado al programa y reduce la participación relativa de los recursos asignados al fomento de la producción dentro del total de recursos asignados al PNA.

Para los años 2008 y 2009, del total ejecutado, el 51% fue destinado a la producción para el autoconsumo en los asentamientos campesinos, mientras que poco más del 40% fue destinado al apoyo al pequeño y mediano agricultor, por la vía de capacitación en buenas prácticas agrícolas, asistencia técnica y comercialización.

III. EJECUCIÓN DEL PNA.

Aunque el PNA inicialmente contemplaba el fomento de la producción de alimentos en general,¹⁷ lo cierto es que el fomento de la producción se centró en tres productos (arroz, frijol y maíz blanco) y solo para esos productos se fijaron metas para el incremento de las áreas de siembra, producción, rendimientos y consumo interno, en plazos de dos a tres años. A continuación se presenta el avance del PNA en los años 2008 y 2009, según sus respectivos componentes.¹⁸

¹⁶ Acuerdo AG-140-08-2009. Sistema Banca de Desarrollo (SBD).

¹⁷ De hecho, en la denominada Segunda Fase del PNA, se mencionó que el PNA también abarcaría el fomento de la producción de raíces y tubérculos, papa, tomate, cebolla, hortalizas en ambiente protegido y plátano, entre otros. SEPSA, PNA, Segunda Fase, marzo 2009.

¹⁸ La información aquí contenida se obtuvo de SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe de Avance al 31 de diciembre del 2008, enero 2009; SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe

III.1. Metas de áreas de siembra, producción, rendimiento y consumo nacional.

En el Cuadro 4 se presentan las metas de incremento del área de siembra, de la producción, del rendimiento de la producción y del consumo nacional cubierto por la producción nacional, las cifras que se alcanzaron, por año, y el porcentaje de cumplimiento de las metas para esos tres productos.¹⁹

En arroz se planteó incrementar el área de siembra de 47.252 ha a 68.797 ha en dos años (45.6%), para incrementar la producción de 111.790 tm a 178.630 tm²⁰ y así incrementar la proporción de arroz producido localmente en el consumo nacional de 50% a 80%. En cuanto a los rendimientos de la producción (tm/ha), se fijó como meta pasar de 3.77 tm/ ha a 4.02 tm/ha en el 2008 y en el 2009.

En maíz se fijó como meta pasar de 7.874 ha a 16.575 ha de siembra, para incrementar la producción de 16.629 tm a 49.560 tm en tres años, incrementando la cobertura del consumo nacional de 22% a 70%. En rendimiento de la producción (tm/ha) se fijó como meta pasar de 1.98 tm/ha en el 2008 a 2.48 tm/ha en el 2009 y a 2.99 tm/ha en el 2010.

En frijol la meta de incremento del área de siembra fue de 14.979 ha a 37.561 ha en tres años, incrementando la producción de 10.300 tm a 30.800 tm, y aumentando la proporción de la producción en el consumo nacional de 23% a 70%. En cuanto al rendimiento de la producción, las metas fueron pasar de 0.69 tm/ha en el 2008 a 0.75 tm/ha en el 2009 y a 0.82 tm/ha en el 2010.

El porcentaje de cumplimiento de las metas de siembra, producción y consumo establecidas para el arroz fueron, en los años 2008 y 2009, muy satisfactorias: área de siembra: 109% y 97%, respectivamente; producción: 89% y 92%, respectivamente; y en consumo: 55% y 74%, respectivamente. El rendimiento de la producción se incrementó de 3.47 tm/ha en el 2007 a 3.77 tm/ha en el 2008, que se mantuvo en el 2009.

En el caso del maíz, el área de siembra se redujo en el 2008 con respecto al 2007, de 9.694 ha en el 2007 a 8.129 ha en el 2008, pero el rendimiento se incrementó de 1.72 tm/ha en el 2007 a 2.26 tm/ha en el 2008, incrementando la producción de 16.688 tm en el 2007 a 16.848 tm en el 2008. En el 2009 el área de siembra se incrementó en 15.8%, a 9.414 ha, pero el rendimiento de la producción bajó a 1.97 tm/ha, y la producción fue de 16.980 tm. La meta de siembra se cumplió en un 75% en el 2008 y en un 74% en el 2009; la meta de producción se cumplió en un 80% en el 2008 y en un 54% en el 2009; la meta de consumo se cumplió en un 23% en el 2008 y en un 24% en el 2009.

Anual 2009, marzo 2010; y entrevistas con personeros de distintas instituciones del sector agropecuario.

¹⁹ Estas metas fueron establecidas por la Dirección Superior de Extensión Agropecuaria y Operaciones Regionales, en consulta con las ocho Oficinas Regionales del MAG.

²⁰ Arroz pilado, seco y limpio.

Cuadro 4
Plan Nacional de Alimentos
Áreas de siembra, producción, rendimiento y consumo interno de arroz, maíz y
frijol, metas para su incremento, plazos y porcentaje de ejecución
(en hectáreas, toneladas métricas y porcentajes)
2008, 2009 y 2010

| Cultivo | Incremento del área de siembra (ha) | | | Incremento de la producción (tm) | | | Incremento del consumo interno (%) | | Plazo (años) |
|--|-------------------------------------|-----------------|---------|----------------------------------|-----------------|---------|------------------------------------|-----------------|--------------|
| | De | A | % | De | A | % | De | A | |
| Arroz | 47.252 | 68.797 | 45.6 | 111.790 | 178.630 | 59.8 | 50 | 80 | 2 |
| Maíz | 7.874 | 16.575 | 110.5 | 15.628 | 49.560 | 317 | 22 | 70 | 3 |
| Frijol | 14.979 | 37.561 | 150.7 | 10.300 | 30.800 | 199 | 23 | 70 | 3 |
| Metas de siembra, producción y consumo por año | | | | | | | | | |
| Cultivo | Año 2008 | | | Año 2009 | | | Año 2010 | | |
| | Área de siembra | Producción (tm) | Consumo | Área de siembra | Producción (tm) | Consumo | Área de siembra | Producción (tm) | Consumo |
| Arroz | 58.025 | 137.149 | 61% | 68.797 | 178.630 | 80% | | | |
| Maíz | 10.774 | 21.333 | 30% | 12.708 | 31.516 | 44% | 16.575 | 49.560 | 70% |
| Frijol | 22.506 | 15.529 | 35% | 27.525 | 20.644 | 47% | 37.561 | 30.800 | 70% |
| Metas de rendimiento (tm/ha) | | | | | | | | | |
| Cultivo | 2008 | | | 2009 | | | 2010 | | |
| Arroz | 4,02 | | | 4,02 | | | | | |
| Maíz | 1,98 | | | 2,48 | | | 2,99 | | |
| Frijol | 0,69 | | | 0,75 | | | 0,82 | | |
| Cumplimiento de las metas establecidas (siembra, producción) y porcentaje de consumo logrado (1) | | | | | | | | | |
| Cultivo | Año 2008 | | | Año 2009 | | | Año 2010 | | |
| | Área de siembra | Producción (tm) | Consumo | Área de siembra | Producción (tm) | Consumo | Área de siembra | Producción (tm) | Consumo |
| Arroz (2) | 63.329 | 122.624 | 52% | 66.741 | 164.378 | 71% | n.d. | n.d. | n.d. |
| Maíz (3) | 8.129 | 16.848 | 18% | 9.414 | 16.980 | 31% | n.d. | n.d. | n.d. |
| Frijol | 15.541 | 9.469 | 23% | 19.630 | 11.910 | 26% | n.d. | n.d. | n.d. |
| Porcentajes de cumplimiento de las metas establecidas (siembra, producción) y porcentaje de consumo logrado | | | | | | | | | |
| Cultivo | Año 2008 | | | Año 2009 | | | Año 2010 | | |
| | Área de siembra | Producción (tm) | Consumo | Área de siembra | Producción (tm) | Consumo | Área de siembra | Producción (tm) | Consumo |
| Arroz | 109% | 89% | 52% | 97% | 92% | 71% | n.d. | n.d. | n.d. |
| Maíz | 75% | 80% | 18% | 74% | 54% | 31% | n.d. | n.d. | n.d. |
| Frijol | 69% | 60% | 23% | 71% | 58% | 26% | n.d. | n.d. | n.d. |
| Cumplimiento de las metas de rendimiento | | | | | | | | | |
| Cultivo | Año 2008 | | | Año 2009 | | | Variación | | |
| Arroz | 3.77 | | | 3.77 | | | No mejoró | | |
| Maíz | 2.26 | | | 1.97 | | | Desmejoró | | |
| Frijol | 0.62 | | | 0.62 | | | No mejoró | | |

Fuente: Elaboración propia, a partir de SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, 2008, SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe de Avance al 31 de Diciembre del 2008, y SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010.

(1) El período agrícola del arroz va de julio a junio del siguiente año, por lo que las cifras de producción corresponden, parcialmente, a un estimado, basado en el área de producción. (2) No contempla las siembras a espeque, de alrededor de 1000 hectáreas para el año 2008.(3) Una parte importante, no especificada, de la producción de maíz se vendió como elote, sin ser contabilizada como producción de maíz.

En el caso del frijol, el área de siembra se incrementó de 11.409 ha en el 2007 a 15.541 ha en el 2008 y la producción se incrementó de 6.738 tm en el 2007 a 9.469 tm en el 2008, cumpliendo la meta de producción para ese año en un 60% y la meta de consumo en un 21%. En el año 2009, el área de siembra se incrementó a 19.630 ha y la producción se incrementó a 11.910 tm, cumpliendo la meta de producción en un 58% y la meta de consumo en un 27%. En cuanto a los rendimientos de la producción, éstos fueron de 0.62 tm/ha en el 2008, tres puntos porcentuales más que en el 2007, manteniéndose igual en el año 2009.

Uno de los principales elementos de motivación de los productores para el incremento de la producción es el precio al cual se espera vender el producto. En el momento en que el Gobierno decidió ejecutar el PNA, los precios internacionales del arroz estaban muy altos, lo mismo que los precios internacionales de maíz blanco y de frijol.

Ahora bien, en el caso del arroz, los precios nacionales al productor se fijan con base en el modelo de costos que utiliza el MEIC, y dado el incremento de costos de los insumos que se había dado, el Gobierno fijó los nuevos precios al productor, en mayo del 2008 en C 17,981 por saco de 73.6 kg. de arroz en granza, en julio del 2008 en C 21,370 y en noviembre del 2008 en C 24.315, comprometiéndose a mantener ese precio hasta junio del 2010,²¹ como parte del PNA.

Ante ese incremento de precios del arroz al productor, los grandes productores de arroz decidieron ampliar su producción. Ello, conjuntamente con el PNA, que promovía incrementar la producción de autoconsumo en asentamientos campesinos y de pequeños y medianos productores en todo el país, aumentó la oferta considerablemente, al punto de haber logrado prácticamente la meta de producción planteada para el 2009 (92%), en especial por la certeza existente de un precio fijado por el Gobierno, que le permitía al productor nacional obtener, aparentemente, una rentabilidad apropiada.

En el caso de los otros dos productos alimenticios prioritarios, frijol y maíz blanco, el Gobierno no fijó, oficialmente, ninguna política de precios, en línea con la política comercial vigente. No obstante, para garantizar a los pequeños y medianos productores la venta de sus productos, el Gobierno se comprometió a comprar arroz y frijoles a los productores de los asentamientos campesinos, únicamente, dentro del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) que administra el CNP.²² Para ello, el CNP firmó un convenio con el IDA, mediante el

²¹ A esa fecha el Gobierno renovó esa fijación de precio hasta el mes de noviembre del 2010, y en ese mes el Gobierno fijó el nuevo precio del arroz al productor en C 20,050, a partir de enero del 2011.

²² El Programa de Abastecimiento Institucional del CNP es el encargado de proveer productos agropecuarios y agroindustriales a las instituciones del Estado, tales como Ministerio de Justicia y Gracia (sistema carcelario y centros de atención especializados), el Ministerio de Seguridad Pública (comandos, delegaciones y unidades especializadas), entre otros. El CNP actúa como agente distribuidor de productos que adquiere directamente o como contratante de proveedores

cual el IDA traspasaría C 1.200 millones de colones para la compra de esos granos básicos. Para los otros tipos de productores de frijol y maíz, no existió garantía de compra por parte del Estado ni ninguna certeza acerca del precio al que venderían su producto, aunque el PNA sí contemplaba acciones para mejorar el proceso de comercialización, mediante la facilitación de negociaciones entre productores y comercializadores, la construcción de mercados regionales y la definición, por parte del CNP, de una estrategia para la comercialización de frijol y maíz. Asimismo, el Gobierno impulsó, y la Asamblea Legislativa aprobó, una ley sobre requisitos de desempeño para la importación de frijol y maíz blanco con arancel preferencial, en caso de desabastecimiento.²³ La falta de certeza sobre el precio al cual se iba a poder vender el producto, pudo haber sido una razón por la cual, si bien se dieron incrementos en la producción, éstos no fueron tan significativos para frijol, como sí lo fueron en el caso del arroz, además de condiciones climáticas adversas que afectaron la producción y los rendimientos. Aún así, y si bien las metas inicialmente establecidas no se cumplieron, con excepción del arroz, los incrementos de la producción de frijol fueron significativos. En el caso del maíz, gran parte de la producción comercializable está determinada por la demanda de prácticamente un solo comprador (DEMASA) (Cuadro 5).

Cuadro 5
Plan Nacional de Alimentos
Incrementos de la producción de arroz, maíz y frijol
2007 / 2008, 2008 / 2009, 2009/2010
(porcentajes de variación)

| Cultivo | 2007 / 2008 | 2008 / 2009 | 2009 / 2010 (1) |
|---------|-------------|-------------|-----------------|
| | % | % | % |
| Arroz | 27.2 | 5.4 | 34.1 |
| Maíz | 1.0 | 0.8 | 1.8 |
| Frijol | 40.5 | 25.7 | 76.7 |

Fuente: SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010.

(1) Incluye proyección para parte del 2010.

III.2. Insumos y semillas.

Los insumos agrícolas representan un importante costo de producción, determinantes para una producción competitiva. En este tema se planteó la agilización del registro y el control de agroquímicos genéricos, la revisión de los márgenes de comercialización y la promoción de compras conjuntas de

de esos productos. www.cnp.go.cr

²³ Ley 8763 de agosto del 2009. Esta ley establece que el CNP deberá hacer estudios para estimar la producción nacional de frijol y maíz blanco y las necesidades de importación, con un arancel preferencial, cuando exista riesgo de desabastecimiento, estableciendo criterios para la participación de los diferentes importadores, dentro de los cuales destaca su participación en la compra de la cosecha nacional en el período de referencia.

insumos, temas a cargo del MEIC y del MAG. Sin embargo, los avances en estos temas no han sido significativos.²⁴

Por otra parte, la disponibilidad de semilla certificada es determinante para la producción. Para ello, dentro del PNA se planteó lo siguiente:

- a. Planificación de la producción de semilla en función de las necesidades nacionales;
- b. coordinación de la producción y reproducción de semilla con el sector productivo de semillas, público y privado;
- c. registro de importaciones de semilla;
- d. registro de nuevas variedades comerciales;
- e. control de calidad de la semilla que se comercializa,

todas responsabilidades de la ONS.

La planificación de la producción de semilla es coordinada por la ONS, con la participación de productores de semilla privados (que son los que producen la semilla de arroz), de importadores privados de semilla híbrida de maíz, y con la participación del CNP y el INTA, como productores y comercializadores de semilla de frijol y maíz.

La planificación de la producción de semilla se realiza con dos años de anticipación. A la hora del lanzamiento del PNA las existencias de semilla certificada de frijol, maíz y arroz eran insuficientes para lograr las mayores metas de producción planteadas en el PNA.

Ante las mayores metas de producción, la ONS organizó reuniones con productores de semilla de arroz (privados), quienes ya habían previsto el incremento de la producción nacional y que estuvieron en capacidad de abastecer a los productores con semilla certificada, sin mayores problemas. En el caso de la semilla de frijol, cuya producción es liderada por el CNP,²⁵ se hizo un esfuerzo por producir semilla certificada en la zona sur, pero esa semilla se perdió por no reunir la calidad requerida y por factores climáticos. Luego de ese intento fallido de producción de semilla, el CNP rápidamente organizó la producción de semilla en la zona de los Chiles sobrepasando, incluso, las metas de producción de semilla establecidas. En el caso de la semilla de maíz, que en parte producen el CNP y el INTA, pero que en su mayoría es importada (semilla

²⁴ En relación con los márgenes de comercialización de insumos, el MEIC realizó un estudio que fue entregado a las máximas autoridades de ese ministerio y del MAG. El estudio requería unos ajustes que finalmente no se hicieron.

²⁵ La producción de semilla de frijol es una actividad poco atractiva para el sector privado, al ser un mercado limitado. Además, la siembra se hace en noviembre – diciembre, la cosecha se realiza en febrero – marzo, pero las ventas de semilla más importantes se realizan en noviembre – diciembre, lo que representa costos altos por el mantenimiento del inventario. Además, era relativamente poca la demanda interna por semilla.

híbrida), las cifras de incremento de la producción eran relativamente bajas y se pudieron satisfacer sin mayor problema.²⁶

De acuerdo con la ONS, los programas de producción de semillas, públicos y privados, reaccionaron muy eficientemente ante los incrementos de producción de arroz, maíz y frijol establecidos en el PNA, logrando abastecer el mercado de semillas adecuadamente.²⁷

Según el Informe Anual del PNA para el año 2009,²⁸ en el año 2009 se produjeron 6.873.0 tm de semilla certificada, 78% de lo programado. Las ventas fueron de 7.864.8 tm y las existencias de semilla certificada a final del año ascendieron a 1.618.6 tm.

En frijol, la producción de semilla certificada pasó de 151 tm,²⁹ en el año 2008 a 454 tm en el 2009, tres veces más con respecto al año 2008. Al final del año el país contaba con una reserva de 164 tm como previsión del PNA.³⁰

En maíz amarillo, se logró obtener en el 2009 un volumen de 44.7 tm de la variedad EJM-2 cosechada en la Región Pacífico Central. Además se vendieron 6.1 tm para la siembra aproximadamente de 277 has y quedaron existencias de 38.6 tm.

En maíz blanco, se pasó de producir 10 tm en el 2008 a 117.4 tm de semilla certificada de la variedad Los Diamantes 8843, en el 2009; este volumen permitió superar la meta de 99 tm establecida en el PNA en un 118%. Con la venta de semilla certificada, por un volumen de 70.7 tm, se logró sembrar 3.214 has de siembras comerciales con semilla certificada. Además, se cosecharon 1.2 has de la variedad UPIAV-G6 en la Región Brunca, para una producción de 2.2 tm.

En cuanto a producción de variedades criollas de arroz, en el 2008 se disponía de una tonelada métrica de semilla certificada, volumen que en el 2009 se incrementó a 42 tm; de ese monto, una cantidad limitada fue utilizada por los

²⁶ La producción de semilla maíz por parte del CNP y del INTA se destinó mayoritariamente a la producción en los asentamientos campesinos. Es importante mencionar que el mayor comprador de maíz en el país es la empresa DEMASA, por lo que ésta es la que define el crecimiento de la producción y de ahí se determinan las necesidades de semilla que, por tradición, es importada por empresas privadas y vendida a los productores de maíz. Caso contrario del arroz y del frijol, cuyas semillas no pueden ser fácilmente importadas, porque las variedades que se usan en el país son diferentes y las importadas deben ser primeramente validadas y certificadas.

²⁷ No obstante, según el IDA, que transfirió C 475,7 millones al INTA para la producción de semilla certificada, el INTA no utilizó esos recursos adecuadamente, destinándolos a la compra de vehículos y equipo de cómputo en lugar de incrementar la producción de semilla certificada para los asentamientos campesinos.

²⁸ SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010, Op.cit., pág. 7 y sgts.

²⁹ Esta era la cantidad de semilla certificada de la que se disponía al inicio del PNA.

³⁰ Cabe mencionar que la demanda de semilla certificada de frijol es de aproximadamente el 30% de lo sembrado, pues el resto no utiliza semilla certificada.

beneficiarios del IDA para la siembra bajo el sistema de espeque. Además, se contó en campo con lotes de semilla de arroz de las variedades criollas y mejoradas para cosechar en enero del 2010 y entregar a agricultores semilleristas.

En arroz comercial la producción de semilla certificada fue de 2.142.8 tm en el 2008, y de 6.212.7 tm en el 2009, volumen al cual debe sumarse la semilla autorizada que se produjo en el 2009 (4.318.9 tm), para un total de 10.531 tm disponibles para la venta a los productores. Esto permitió cubrir los requerimientos de la demanda y acumular existencias para el 2009 por un volumen aprobado de 1.319 tm. Las ventas alcanzaron un total de 7.498 tm, lo que significó la siembra de aproximadamente 54.333 ha con semilla certificada (Cuadro 6).

En lo referente al área comercial sembrada con semilla certificada, ésta se incrementó, de 28% a 42% en el caso del frijol, y de 6% a 34%, en el caso del maíz blanco, aspectos en los cuales ha tenido una importante participación la donación de semilla certificada por parte del MAG, IDA e IMAS. En el caso del arroz, la menor cobertura en el 2009 podría explicarse por una reducción en la demanda por parte de los productores, por efecto del precio de este importante insumo y porque algunos productores utilizaron semilla certificada importada de Colombia que no se registra en estos datos (Cuadro 7).

Con el fin de promover el autoconsumo de pequeños productores en condición de pobreza, el IDA, el IMAS y el MAG, distribuyeron en forma gratuita, por un monto de C 255.9 millones en compra de semilla al CNP, semilla certificada de frijol y maíz proveniente de los programas de producción de semilla.

El MAG distribuyó 104.7 tm de semilla certificada de frijol para sembrar 4.553 ha, beneficiando igual número de pequeños productores que siembran una hectárea; 47.2 tm de semilla certificada de maíz blanco, incluyendo 5.5 tm de semilla certificada de maíz amarillo, distribuida en la región Chorotega, para sembrar 2.051 ha y beneficiando a igual número de productores; también donó semilla de papa, hortalizas, plátano, fresa y semilla de pastos, por un monto de C 213.1 millones.

El IDA, por su parte distribuyó en sus asentamientos campesinos 34.5 tm de semilla de frijol y maíz por un monto de C 32.5 millones para la primera siembra, y en la segunda siembra se invirtieron C 14.5 millones en la entrega de semilla de arroz, frijol y maíz, para un total de C 47.0 millones. Por su parte, el IMAS aportó a proyectos productivos 8.0 tm de semilla certificada entre maíz y frijol, por un monto de C 11.5 millones (Cuadro 8).

En arroz, el MAG no entregó semilla a los productores y solo se dispone de la información del IDA, que en la segunda siembra distribuyó 21 kilos de semilla a los productores de los asentamientos para la siembra de 176 ha.

Cuadro 6
Plan Nacional de Alimentos
Producción de semilla certificada programada y obtenida,
ventas y existencias según tipo de grano.
2009

| Actividad | Meta 2009 | | Avance | | | | Ventas (tm) | Existencias (tm) | Variedades |
|-----------------|--------------|-----------------|----------------|----------------|-------------------------------|----------------|----------------|------------------|--|
| | Área (ha) | Producción (tm) | Área Sembrada | % de ejecución | Producción acondicionada (tm) | % de ejecución | | | |
| Frijol | 462 | 525 | 494 | 106 | 454 | 86 | 290 | 164 | Negras (Guaymí, Brunca), Rojas (Chirripó, Cabecar) |
| Maíz Amarillo | 32 | 60 | 31.5 | 119 | 44.7 | 74.5 | 6.1 | 38.6 | EJN-2 |
| Maíz Blanco | 66 | 99 | 66 | 100 | 117.4 | 119 | 70.7 | 52.8 | Los Diamantes 8843 |
| Maíz Blanco | | | 1.2 | | 2.2 | | | 2.2 | UPIAV-G6 |
| Arroz criollo | 26 | 91 | 26 | 100 | 42 | 46 | 0 | 42 | Chin Chin, Blue Bonnet |
| Arroz Comercial | 4.500 | 8.550 | 2.891.2 | 64 | 6.212.7 | 73 | 7.498 | 1.319 | Palmar 18, CFX18, PUITÁ INTA |
| Total | 5.086 | 8.815 | 3.509.9 | 69 | 6.873.0 | 78 | 7.864.8 | 1.618.6 | |

Fuente: SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010.

Cuadro 7
Plan Nacional de Alimentos
Porcentaje de cobertura del área comercial
cosechada con semilla certificada
2009

| Tipo grano | Área cosechada (ha) | | Área Sembrada con semilla certificada (ha) 1/ | | % del área comercial con semilla certificada | |
|-------------|---------------------|--------|---|--------|--|------|
| | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 | 2008 | 2009 |
| Frijol | 15.541 | 19.630 | 4.314 | 8.286 | 28 | 42 |
| Maíz blanco | 8.129 | 9.414 | 455 | 3.214 | 6 | 34 |
| Arroz | 63.329 | 66.741 | 58.168 | 54.333 | 92 | 81 |

1/ Esta área equivale al volumen de venta de semilla certificada

2/ En maíz debe señalarse que un porcentaje significativo del área se siembra con híbridos.

3/ Para estimar el 2008 en maíz y frijol, se parte de que la producción existente de semilla certificada que era relativamente poca, toda se utilizó en las siembras comerciales.

Fuente: SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010.

Cuadro 8
Plan Nacional de Alimentos
Distribución de semilla certificada de frijol y maíz
según institución
2009

| Institución | MAG Volumen (tm) | IDA a/ Volumen (tm) | IMAS Volumen (tm) | Comercial Volumen (tm) | TOTAL Volumen Tm |
|--------------|---------------------|------------------------|----------------------|---------------------------|---------------------|
| Frijol | 104.7 | 7.5 | 5.4 | 172.4 | 290 |
| Maíz | 47.2 | 27.0 | 2.6 | - | 76.8 |
| Total | 151.9 | 34.5 | 8.0 | 172.4 | 366.8 |

Nota: a/ Corresponde a la primera siembra

Fuente: SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010.

III.3. Capacitación y asistencia técnica.

Según el contenido del PNA, en capacitación se desarrollaría una capacitación intensiva a los 86 agentes del Servicio Nacional de Extensión Agrícola para que éstos, a su vez, capacitaran a grupos de agricultores en las técnicas de producción de granos básicos y otros cultivos, bajo sistemas de producción amigables con el ambiente. Estos cursos de capacitación los estarían ofreciendo el INTA,³¹ y el INA³², con el apoyo de la FAO, llegando a capacitar 450 técnicos

³¹ El INTA tuvo una participación importante en la capacitación, elaborando incluso material escrito (2000 ejemplares), digital y en videos, como manuales de recomendaciones técnicas para el cultivo de arroz, maíz y frijol.

³² El INA ha tenido una participación importante, sobretodo en lo relacionado con la capacitación en los asentamientos campesinos atendidos por el IDA para atender lo relativo a los

de las instituciones del sector agropecuario, 4.500 productores y 150 organizaciones.³³

En cuanto a la asistencia técnica, ésta se desarrollaría mediante visitas periódicas de los extensionistas para el seguimiento en fincas y las recomendaciones in situ para el buen desarrollo de los cultivos, y por medio de los comités técnicos regionales de las agrocadenas, se establecerían alianzas con otros participantes en las agrocadenas de granos básicos relacionados con la transformación para el valor agregado y la comercialización de los mismos. También se pretendía buscar establecer contratos de compra de la producción entre productores e industriales y promover compras conjuntas de insumos³⁴ (Cuadro 9).

Cuadro 9
Eventos programados y ejecutados en capacitación y asistencia técnica
2008

| Eventos y logística | Programados | Ejecutados | Porcentaje de Avance | Beneficiarios |
|----------------------------------|-------------|------------|----------------------|---------------|
| Cursos, talleres, otros | 184 | 441 | 240% | 13.230 |
| Días demostrativos | 150 | 92 | 61% | 2.760 |
| Giras | 47 | 158 | 336% | 2.370 |
| Reuniones con productores | 824 | 1.565 | 190% | 46.950 |
| Fincas integrales | 148 | 109 | 74% | 10.900 |
| Producción de material didáctico | 176 | 252 | 143% | 25.200 |

Fuente: SEPSA, PNA, Informe de Avance al 31 de diciembre 2008, enero 2009.

No obstante, en el informe correspondiente al año 2008 y en el informe correspondiente al año 2009 no se mencionan explícitamente avances que se hayan logrado en relación con alianzas entre diferentes participantes de las agrocadenas de granos básicos. Tampoco se mencionan logros en cuanto a contratos de compra de la producción entre productores e industriales ni en cuanto a compras conjuntas de insumos.

El trabajo en agrocadenas, considerando las etapas de insumos y semillas, la producción primaria, la transformación, la distribución y el consumo, estaba contemplado como parte del PNA, siendo un aspecto central del mismo, en el sentido de que el fomento de la producción debe complementarse con mecanismos efectivos de comercialización. Sin embargo, los informes de ejecución no reportan avances en ese sentido. De las entrevistas realizadas se obtuvo la información de que, efectivamente, la capacitación y la asistencia técnica se centró “de la finca para adentro”, y que los aspectos de comercialización, más allá de los avances hacia la construcción de mercados

CEPROMAs, descritos más adelante, en lo relativo a la administración y el manejo técnico poscosecha.

³³ SEPSA, PNA, Op.cit., pág. 50.

³⁴ SEPSA, PNA, Op.cit., pág. 51. La asistencia técnica también estaba dirigida a los asentamientos campesinos.

regionales y el mejoramiento de la ferias del agricultor, no habían recibido la atención prioritaria que requerían, ya que supuestamente, la gran mayoría de los extensionistas agrícolas no tienen conocimientos ni la capacidad de dar asistencia técnica a los productores en materia de comercialización y mercadeo. De hecho, el tema de la comercialización es señalado recurrentemente como la gran debilidad del PNA, en el sentido de que ese tema no se atendió adecuadamente y que persiste desde hace muchos años, como una debilidad de la política para el desarrollo del sector agropecuario nacional.

III.4. Investigación y transferencia de tecnología.

La investigación y transferencia de tecnología, a cargo del INTA, abarca las siguientes áreas y proyectos:

- a. Investigación con prioridad en brindar alternativas para la reducción de costos de producción de los alimentos básicos (sustitución de químicos sintéticos y alternativas de alimentación para las cadenas productivas de huevos, pollo, leche, carne de res y cerdo);
- b. fortalecimiento de los laboratorios de suelos, las estaciones experimentales y aprovechamiento de capacidades institucionales generadoras de ciencia y tecnología en función de las necesidades nacionales (Sistema Nacional de Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (SNITTA) y Programas de Investigación y Transferencia en Tecnología Agropecuaria;
- c. proyectos:
 1. Granos básicos (arroz, maíz y frijol): mejoramiento genético, manejo agronómico, zonificación agropecuaria, producción / reproducción de semilla y transferencia de tecnología.
 2. Ganadería, con énfasis en sustitución de concentrados, por medio del desarrollo de tecnología de maíces forrajeros, producción de maíz amarillo y sorgo.
 3. Zona de la cuenca del Río Frío: producción de semillas de maíz para ensilaje y del mismo forraje de maíz para ensilar para las zonas lecheras de San Carlos y Zarcero.

En el informe de SEPSA, correspondiente al año 2008³⁵ se reseña, con respecto a la investigación y transferencia de tecnología, lo siguiente:

Dentro del programa de investigación, validación y transferencia de tecnología que se está ejecutando, se contemplan 70 investigaciones, 9 validaciones, 75 eventos de transferencia tecnológica y 35 publicaciones, se dispondrá de

³⁵ SEPSA, PNA, Informe de Avance al 31 de diciembre 2008, enero 2009.

material genético y recomendaciones tecnológicas para las diferentes zonas productoras, de acuerdo a la demanda de productores de: arroz, maíz, frijol, papa, yuca, ñame, tomate, cebolla, chile, ganadería de carne y porcinos.

Mediante la utilización de recursos presupuestarios asignados al INTA para la compra de equipo, insumos, maquinaria para las actividades de investigación, transferencia y producción, se llevaron a cabo las siguientes acciones:

- Fortalecimiento y reacondicionamiento de los laboratorios de suelos, protección de cultivos y laboratorios de reproducción de tejidos en la Estación Experimental Los Diamantes y la Estación Experimental Carlos Durán;
- inicio del proceso de consultoría para el diseño y supervisión de obras de fortalecimiento de las estaciones experimentales Los Diamantes, Carlos Durán, y de la planta de procesamiento y almacenamiento de semillas;
- capacitación y actualización de 200 técnicos y 3.000 productores en los cultivos de arroz, maíz, y frijol, y realización de los diagnósticos fitopatológicos, nematológicos, entomológicos, malherbológicos, de microbiología y fertilidad de suelos, según demanda, pero con prioridad en los asentamientos campesinos;
- elaboración de 26 carteles e inicio del proceso de adjudicación, para el mejoramiento de la plataforma tecnológica con miras a mejorar la prestación de servicios:
 - Adquisición de equipos y reactivos para el fortalecimiento de los laboratorios de suelos, protección de cultivos y laboratorios de reproducción de tejidos en la Estación Experimental Los Diamantes y la Estación Experimental Carlos Durán;
 - adjudicación del estudio de consultoría para el diseño y supervisión de las obras de fortalecimiento de las estaciones experimentales Los Diamantes y Carlos Durán y, la planta de procesamiento y almacenamiento de semillas;
 - adjudicación de la compra de 19 vehículos rurales, 2 camiones, 2 tractores, un microbús, 3 cuadríciclos y 6 motocicletas, así como 26 computadoras y 14 impresoras;
 - en arroz se ha trabajado en los siguientes aspectos: mejoramiento genético, control de malezas y combate de plagas y enfermedades;
 - en maíz se ha trabajado en las siguientes áreas: mejoramiento genético, manejo de plagas y producción artesanal de semilla;
 - en frijol se ha trabajado en los siguientes campos: mejoramiento genético, frijol fortificado y manejo de plagas y enfermedades;
 - mediante el Programa de Fomento a la Producción Agropecuaria Sostenible (PFPAS), se han desarrollado 8 cursos de transferencia de tecnología en arroz frijol y maíz, con 300 participantes: MAG, IDA, CNP e IMAS;
 - se han ejecutado 7 talleres de capacitación en arroz, maíz y frijol, con 224 participantes de asentamientos campesinos.

En identificación de materiales, producción y reproducción de semillas, se desarrollaron las siguientes acciones en arroz, maíz y frijol:

- Colecta de materiales criollos de arroz: Chin Chin, Rexoro, Bluebonet, Oryzica turipana, Nira Blanco, INTA Miravalles;
- establecimiento 2.5 ha de semilla de fundación en la Estación Experimental Enrique Jiménez Nuñez;
- programación para establecer 28 ha de arroz bajo riego para meta de 120 tm de semilla para lograr la meta de producción del año 2009;
- reproducción de las siguientes variedades de semillas de maíz: los Diamantes 8843, UPIAV G6 y EJM-2 para maíz amarillo;
- en frijol se están reproduciendo las siguientes variedades: Negras: Brunca, Guaimí y rojas: Cabécar, Chirripó, Gibre y Bribí.

Asimismo, se realizaron los procesos de licitación y adquisición de los siguientes equipos, materiales e infraestructura, para el fortalecimiento de la plataforma para la investigación y la transferencia tecnológica.

- equipo de laboratorio
- equipo de producción
- cosechadora
- planta semillas pequeña
- invernadero (EECD)
- herramientas y repuestos.
- equipo de cómputo
- insumos y reactivos
- impresión de manuales de granos básicos.
- edificio laboratorio cultivo de tejidos (EELD)
- edificio para oficinas de profesionales (EELD)
- edificio planta de semillas (EEEJM)
- edificio laboratorio control de calidad de semillas
- galerón para maquinaria y equipo

En el informe de SEPSA correspondiente al año 2009³⁶ se consigna que la estrategia de investigación y transferencia de tecnología se orientó al aumento de la productividad, a la reducción de costos de producción y a la incorporación de tecnologías amigables con el ambiente para lograr una producción que, además de rentable para el productor, sea sostenible ambientalmente.

Por otra parte, menciona que con las inversiones realizadas durante el 2008 y el 2009, el INTA se fortaleció institucionalmente para poder desarrollar sus programas de desarrollo tecnológico, todo lo cual le ha permitido destinar el 47.3% de las actividades de investigación y transferencia de tecnología a rubros

³⁶ SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010.

prioritarios del Plan Nacional de Alimentos, habiendo investigado en los siguientes campos:

Arroz: Impulso de estudios para solucionar limitaciones del cultivo que afectan su producción, rendimiento y calidad de grano, tales como combate de plagas y enfermedades, manejo de malezas y nutrición mineral.

Maíz: mejoramiento genético y manejo pos cosecha, con la finalidad de que el productor cuente con alternativas tecnológicas, y prácticas de manejo que le permitan mejorar la calidad del grano.

Frijol: realización de estudios y elaboración de estructuras de costos de producción en las regiones Brunca y Huetar Norte, instrumentos importantes para definir los precios de referencia para la venta del frijol. Queda pendiente para ser retomado en el 2010, el planteamiento de la estrategia para la reducción de costos de producción.

El informe también menciona que, como resultado de las investigaciones realizadas, se liberaron dos nuevas variedades de grano blanco, uno de maíz y otro de frijol:

- Nueva variedad de maíz denominada “PROTEINTA”, con rendimientos entre 4 y 6 t/ha, que responde muy bien a alta pluviosidad y elevada temperatura y posee una más alta calidad de proteína que las variedades comerciales;
- Nueva variedad de frijol blanco denominada “SURÚ”, que es de excelente sabor, posee un alto potencial de rendimiento y calidad del grano. Esta variedad se presenta como una nueva alternativa de diversificación para productores que cultivan el frijol blanco para autoconsumo, comercio local o exportación.

Por otra parte, el informe menciona que a fines del 2008 se liberó y se encuentra en proceso de difusión la variedad “Diquís” en frijol rojo, la que bajo condiciones de investigación presentó un potencial de rendimiento promedio de 1.5 t/ha, pero que es necesario probarla con los productores para validar su comportamiento.

Finalmente, el informe menciona que en arroz se identificaron cinco líneas promisorias con excelentes características agronómicas seleccionadas para sistemas de riego y para mecanización y tres líneas para sistemas a espeque, mínima labranza y bajos insumos, en diversas zonas agroecológicas del país.

Es importante mencionar que el INTA no estaba preparado institucionalmente para asumir las funciones asignadas a la institución en el PNA, pues no disponía de la fortaleza institucional para poder realizarlas. Por ello, una gran cantidad de los recursos asignados a la institución se dirigieron al equipamiento de la institución (incluyendo equipo de oficina, equipo de cómputo, vehículos,

tractores, cosechadoras e implementos agrícolas, etc.), además de la compra de equipo y maquinaria para la producción de semilla, equipos de laboratorio, arreglo de invernaderos, recomposición y arreglo de corrales y edificaciones en general. En ese sentido, el PNA y los recursos asignados al INTA fueron utilizados para superar un rezago de muchos años de la institución, con miras a prepararla para ofrecer los servicios que de ella se esperan. Así, el PNA fue visto como una oportunidad para obtener recursos y colocar a la institución en una posición mejorada para suministrar sus servicios dirigidos al incremento de la productividad y que abarcan el manejo de malezas, el combate oportuno de plagas y enfermedades, el uso de semilla de buena calidad, análisis de suelos para hacer un uso racional de agroquímicos, entre otros.

De hecho, las inversiones realizadas en equipamiento del INTA son consideradas como muy importantes y se afirma que la institución ha recuperado su capacidad institucional, perdida por la falta de recursos en años anteriores para el mantenimiento de los equipos, siendo una buena base a aprovechar para implementar la política agrícola que se defina con una visión de largo plazo.

Actualmente, el INTA sigue trabajando en investigación y transferencia en granos básicos, no como una actividad de fomento de la producción, sino en respuesta a las demandas de los productores de granos básicos.

III.5. Servicios de apoyo extrasectoriales.

Los servicios de apoyo extrasectoriales son el crédito y los seguros de cosechas. En cuanto al crédito, se mencionó anteriormente que lo contemplado en el PNA, y aprobado por el Consejo de Gobierno, consistía en un llamado al Sistema Bancario Nacional para la apertura de una línea de crédito especial para que los productores pudieran acceder a recursos para la modernización de equipos y siembra de granos básicos, así como al Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC) para que dispusiera de forma prioritaria los recursos del Sistema de Banca de Desarrollo (SBD) para el financiamiento de requerimientos dentro del PNA.

En el informe del 2008 se reseña que ya están funcionando las “Ventanillas de Atención” en las oficinas regionales del MAG y del MEIC y que, además, se realizaría un fuerte proceso de promoción para orientar a los interesados a acceder recursos del SBD, luego de que fuera publicado el nuevo reglamento de la ley SBD. También en ese informe se mencionan los recursos del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), los que en forma de un Fideicomiso de Inversión, Administración y Garantía hasta por un monto de US \$ 40 millones proveerían financiamiento a pequeños, medianos y grandes productores de alimentos, considerando en una primera etapa de operación ocho alimentos de interés priorizados por Costa Rica. No obstante, según información recibida, dicho fideicomiso no entró en operación.

En cuanto al financiamiento, en general, en el informe correspondiente al año 2009 se señala que con recursos del SBD se han financiado varios programas, entre ellos el programa “Mejoramiento de la productividad de pequeños productores arroceros”, por medio del cual se colocaron en el 2009 C 241.7 millones de colones. Adicionalmente menciona que con recursos del Fondo de Financiamiento para el Desarrollo, el SBD apoyó la producción de alimentos, específicamente la de granos básicos, colocando a diciembre del 2009 C 137.3 millones de colones en 5 créditos.³⁷

En cuanto a los seguros de cosechas, como se mencionó, en el presupuesto extraordinario del 2008 se habían incluido C 4.000 millones de colones como aporte del INS al subsidio de las primas de los seguros de cosechas. No obstante, dados los impedimentos legales para que el INS pudiera dar ese subsidio, para el presupuesto del PNA para el año 2009 se incluyeron C 2.000 millones de colones en el presupuesto del MAG, como transferencia al INS para subsidiar las primas de seguros de cosechas.

En el año 2009 se utilizaron C 235.7 millones de los C 2.000 transferidos al INS, con los que se aseguraron 16.348.7 ha, de las cuales 15.369.7 ha (94%) fueron de siembras de arroz, 993 ha fueron siembras de maíz (poco menos del 6%), 17 ha de plátano y 5 hectáreas de papa.

A pesar de haberse considerado los seguros de cosecha como estratégicos dentro del PNA, la verdad es que la demanda por los recursos destinados al subsidio de las primas de los seguros de cosecha ha sido baja. Lo anterior por cuanto el pequeño productor, en especial, no utiliza ese instrumento, salvo en el caso de algunos arroceros o que la fuente financiera así lo solicite. Por otra parte, muchos productores de frijol y maíz consideran el pago de primas de seguro como un costo muy elevado, aún con el subsidio, entre otros factores explicativos, tales como que los trámites son muy complicados o que se dan atrasos importantes en la aplicación del beneficio.³⁸

III.6. Infraestructura para almacenamiento, secado, riego y drenaje y comercialización.

Los proyectos de infraestructura para almacenamiento, secado, riego y drenaje y comercialización comprenden la construcción de 30 Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMAs) en los asentamientos campesinos a cargo del IDA, el reacondicionamiento, la rehabilitación y la modernización de las plantas del CNP, la rehabilitación de áreas de riego y de drenajes, el control de inundaciones y el trasvase de aguas a cargo del SENARA así como infraestructura para la comercialización, mediante la puesta en operación de dos

³⁷ SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010, Op.cit, pág. 19.

³⁸ SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010, Op.cit., págs. 17 y 18.

mercados regionales, en Liberia y en la Zona Sur, y la modernización de 10 ferias del agricultor.

III.6.1. Los Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMAs).

El rubro más importante dentro del presupuesto del PNA para los años 2008, 2009 y 2010, en su componente de fomento de la producción, es el del IDA, con un presupuesto para los años 2008 y 2009 de C 9,598 millones de colones, un porcentaje de ejecución del 73.9% (C 7,090 millones) en esos años y un presupuesto de C 3,235 millones para el año 2010 (Cuadro 3). Dicho dinero estaba destinado al fomento de la producción en los asentamientos campesinos³⁹ y para la construcción de 30 CEPROMAs, incluyendo la maquinaria para desgranado, pilado, secado y almacenamiento. Adicionalmente, como se mencionó, el IDA realizó transferencias al INTA, para producir semilla certificada, al CNP, para la compra de la producción de los asentamientos campesinos y la asistencia en la construcción y equipamiento de los CEPROMAs, y a la FUNAC para la asistencia a mujeres y jóvenes en los asentamientos campesinos.

En cuanto a los CEPROMAs, la meta original de construcción de CEPROMAs se redujo a 22, de los cuales a la fecha se han construido 19, incluyendo el mejoramiento de un centro del CNP en Upala y de las instalaciones de una cooperativa en la zona sur (COOPESUR), a un costo aproximado de C 147 millones cada uno.⁴⁰ Los CEPROMAs se construyeron en los asentamientos campesinos atendidos por el IDA (Cuadro 10), según las recomendaciones de los Comités Sectoriales Agropecuarios Regionales (CSRAs) o los Comités Sectoriales Locales (COSELes), compuestos por funcionarios de varias instituciones (MAG, IDA, CNP, entre otros).⁴¹ En la actualidad, la construcción de más CEPROMAs se encuentra detenida, esperando el resultado de una

³⁹ El IDA atiende 436 asentamientos campesinos de los 900 existentes. Legalmente el IDA no puede asistir asentamientos campesinos con escrituras de propiedad que tienen más de quince años.

⁴⁰ Ese monto de inversión para un CEPROMA comprende la infraestructura y el equipamiento básico: proceso de pre lavado y secado, con tolva y equipo de transporte, fajas transportadoras y dos silos para almacenamiento temporal de los alimentos, con un secador de cuatro compartimientos para secar granos de varios productores a la vez y sin mezclar los alimentos; piladora; desgranadora; pulidora; molino; romana; banda transportadora; equipo de laboratorio (detectores de humedad, piladora de laboratorio para arroz, balanza y otros instrumentos como chuzas, cribas, termómetros y reloj); y equipo de seguridad (extintores, delantales, cascos, mascarillas y zonas de seguridad debidamente marcadas). Otro equipo necesario, no incluido en ese monto son ventiladores y mallas periféricas de protección, entre otros. Fuente: IDA, Plan Nacional de Alimentos, Programa Integral de Alimentos del IDA, CEPROMA, 2009.

⁴¹ Una de las críticas que se han hecho a la construcción de los CEPROMAs es que en algunos casos éstos fueron construidos en zonas no productoras de granos, y en zonas en las que no hay electricidad. Sin embargo, según el IDA, estos problemas se han solucionado y en la actualidad todos los CEPROMAs en funcionamiento están siendo abastecidos de granos.

auditoría externa acerca de la ejecución de todo lo realizado por el IDA dentro del PNA, denominado Programa Integral de Alimentos del IDA (PIA).

Cuadro 10
Instituto de Desarrollo Agrario
Grado de avance en la construcción de los CEPROMAs
2009

| UBICACIÓN | | | Estado de avance (Acciones u obras ejecutadas) | Monto programado (millones de colones) | Monto invertido (millones de colones) | Observaciones |
|-----------------------------|-------------------|--------------|--|---|---|--------------------------------------|
| Región | Subregión | Asentamiento | | | | |
| Brunca | Coto Brus | Sansi | Finalizado | 70 | | |
| | Osa | La Palma | Finalizado | 70 | | |
| | Río Claro | AGRICOOP | En proceso licitación Remodelación | 50 | | |
| | San Isidro | El Progreso | Finalizado | 88 | 59 | |
| Central | Puriscal | San Gabriel | Finalizado | 88 | 80 | |
| | Turrialba | Cañita | En proceso de licitación Estructura nueva | 88 | | Proceso de licitación 2010 |
| Chorotega | Cañas | Bagatzi | En construcción | 88 | | Proceso en construcción 2010 |
| | Liberia | Tulio Vega | Finalizado | 88 | 70 | Entregado |
| | Santa Cruz | La Roxana | Finalizado | 88 | 78 | Entregado |
| Heredia | La Virgen | Laky | Finalizado | 88 | 65 | Entregado |
| | Sarapiquí | Orquídeas | En proceso de licitación | 88 | | Proceso en construcción 2010 |
| H. Atlántica | Cariari | El Zota | Finalizado | 88 | 70 | Entregado |
| | Cariari | El triunfo | Finalizado | 88 | 72 | Entregado |
| | Cariari | Maná | Finalizado | 88 | 72 | Entregado |
| | Talamanca | País | Finalizado | 88 | 83 | Falta tendido eléctrico |
| H. Norte | Ciudad Quesada | Bonanza | Finalizado | 88 | 83 | Entregado |
| | Upala | La Palmera | Finalizado | 88 | | Remodelación por parte del CNP |
| | Guatuso | Llano Bonito | Finalizado | 88 | 74 | Entregado |
| | Santa Rosa | Las Nubes | Finalizado | 88 | 80 | Entregado |
| | Upala | San Blas | Finalizado | 88 | 76 | Entregado |
| | Santa Rosa | La Virgen | En proceso de licitación | | | Proceso en construcción 2010 |
| Pacífico Central | Paquera | Río Grande | Finalizado | 88 | 70 | Entregado |

Fuente: SEPSA, PNA, Informe Anual 2009, Op.cit. pág. 23.

La construcción de los CEPROMAs fue una iniciativa del IDA, que se convirtió en una acción sectorial, con la participación de diferentes instituciones del sector agropecuario, al no tener el IDA la capacidad técnica para la construcción, el equipamiento y la operación de los CEPROMAs, pues los objetivos de la

institución son otros.⁴² Fue así como el IDA contó con la colaboración de los Comités Sectoriales Agropecuarios Regionales para definir la ubicación de los CEPROMAs y firmó un convenio de cooperación con el CNP para que éste brindara asistencia técnica y asesoría en la construcción y en la valoración del equipo que se requiere así como en la capacitación para el manejo del mismo. El IDA reporta que se ha trabajado bien con el CNP, a pesar de que esta institución solo ha designado a dos funcionarios para esa labor. No obstante, en la actualidad se están reportando quejas con la operación de la maquinaria en todos los CEPROMAs y no se sabe si ello se debe a que los agricultores no han aprendido a manejar los porcentajes de humedad en los granos, descalibrando las máquinas, o si ello se debe a la falta de idoneidad de las máquinas que se instalaron.⁴³

La construcción de 19 CEPROMAs es un proyecto de gran envergadura, no solo por los montos de inversión que requieren (hasta la fecha un mínimo de C 2,793 millones de colones), sino porque se deberá capacitar a las organizaciones de los pequeños productores de los asentamientos campesinos para su administración, ya que está previsto dentro del PNA que estas organizaciones administren esos centros bajo un “contrato de uso” con el IDA.

Concientes de la responsabilidad que implica la construcción de esos centros y una adecuada operación y administración de los mismos, y dado el hecho de que el IDA no tiene la capacidad técnica para atender todo lo requerido al respecto, se conformó una comisión interinstitucional, liderada por el IDA, en la que participan las instituciones del sector agropecuario así como el INA y el IMAS. El propósito de esa comisión es implementar una estrategia para mejorar la capacidad empresarial de los pequeños productores, de manera que cada CEPROMA cuente con un proyecto productivo en su fase primaria, con el proceso y agregación de valor en el CEPROMA y con un plan de negocios para que las organizaciones administradores sean autosuficientes y a la vez brinden un servicio a los demás pequeños productores en los alrededores del asentamiento.

Según los encargados del Programa Integral de Alimentos (PIA)⁴⁴ del IDA, la comisión ha trabajado bastante bien, aunque se han detectado fallas de coordinación interinstitucional con cierta frecuencia, resultando en falta de la asistencia técnica requerida, pues en algunos casos no ha habido regularidad en el servicio y se ha tenido que depender mucho de la actitud de los funcionarios de las diversas instituciones en las diversas regiones del país. De hecho, el IDA contrató una consultoría con el Centro Agronómico Tropical de Investigación y

⁴² Compra de tierras, titularización, parcelación y organización de las familias a las que se está asistiendo, construcción de infraestructura (caminos, puentes, agua, luz, centros de salud, entre otros.)

⁴³ FAO contrató un consultor para identificar el problema y recomendar soluciones, sin que a la fecha se tenga el resultado de ese trabajo.

⁴⁴ Así se denomina la acción del IDA en el PNA. El desarrollo de los CEPROMAs es parte del PIA.

Enseñanza (CATIE), al amparo del convenio firmado entre ambas instituciones en diciembre del 2008, con la que se realizó una sistematización del PIA desde finales del año 2008 hasta septiembre del 2009, y en la que se evalúa una gran cantidad de aspectos relacionados con su implementación.⁴⁵ En la actualidad, se está solicitando otra consultoría del CATIE para establecer mecanismos de coordinación institucional que sean más efectivos.

Con respecto a la asistencia que deben recibir las organizaciones de los asentamientos para la administración de los CEPROMAs, el IDA solicitó a FAO asistencia para desarrollar metodologías de planes de negocios, tema en el cual se está trabajando actualmente, con el propósito de capacitar a las organizaciones en la administración de esos centros.

III.6.2. Plantas del CNP.

El segundo rubro más importante dentro del presupuesto es el relativo a las transferencias al CNP para el reacondicionamiento de la infraestructura de almacenamiento y secado (inicialmente en las plantas de Liberia, Barranca y Térraba).

Según el presupuesto del PNA presentado (Cuadro 3), se presupuestaron para el reacondicionamiento de las plantas del CNP C 10,070 millones de colones para los años 2008, 2009 y 2010. El presupuesto para los años 2008 y 2009 fue de C 9,202 millones de colones, pero la ejecución del presupuesto de esos dos años fue de solamente C 1,553.20 millones de colones (16.9%). No obstante, según información recibida del Área de Desarrollo de Productos, Comisión de Infraestructura Institucional, del CNP, las inversiones realizadas durante los años 2008, 2009 y 2010 para el reacondicionamiento de la plantas del CNP fueron de C 997,254,835.44 colones (Cuadro 11), quedando pendientes de ejecución C 1,232 millones de colones (Cuadro 12).⁴⁶

III.6.3. Infraestructura de riego y drenaje.

En el Informe de Avance del PNA para el año 2008⁴⁷ se consigna que se llevaron a cabo los procesos de identificación, planteamientos físicos, estudios preliminares y diseños finales para habilitar 10.000 ha con riego de las 20.000 ha propuestas en el PNA. En el Informe Anual del PNA para el año 2009⁴⁸ se menciona que durante el 2009 se logró avanzar en la ejecución de proyectos de pequeño riego y drenaje, los cuales se distribuyen en 143.5 ha en riego y 1192 ha en drenaje para un total de 1335 hectáreas y que para contribuir al

⁴⁵ IDA / CATIE, Sistematización del Plan Integral de Alimentos, 2009.

⁴⁶ Esas cifras son diferentes a las contenidas en los informes de SEPSA.

⁴⁷ SEPSA, PNA, Informe de Avance al 31 de diciembre 2008, Op.cit., pág. 18.

⁴⁸ SEPSA, PNA, PNA, Informe Anual, Diciembre 2009, Op.cit., pág. 18.

cumplimiento de esta meta, el SENARA ha concentrado sus acciones especialmente en lo que se refiere a obras de riego, en varios proyectos de las regiones Central Occidental y Oriental, afectadas por inundaciones y el terremoto de Cinchona, según el siguiente detalle:

- Región Central Oriental: En los proyectos Las Mesitas y Rogelio Coto, donde se siembran frijoles y hortalizas, se invirtieron respectivamente C 7.97 y C 7.69 millones. En el proyecto de riego Miravalles se invirtieron C 418.688 en la instalación de un sistema de riego por goteo y fertirrigación.
- Región Central Occidental: El proyecto Poasito, para el cual se tramitó la contratación de la obra, pero se declaró desierta y está pendiente.

Adicionalmente, en el tema de recuperar la producción arrocerá en 2000 ha en la Región Chorotega, durante el año 2009 se destinaron ¢590.0 millones para la construcción del Proyecto Trasvase del Río Corobicí, quedando para el 2010 la conclusión de este proyecto. Situación similar presentan las inversiones programadas para recuperar fincas con vocación arrocerá en la región Brunca, donde debido al recorte presupuestario no se pudo realizar la obra.

A pesar de que inicialmente se establecieron C 5.003 millones como monto de inversión a ejecutar por el SENARA, que incluyen actividades de preinversión, y abarcan la rehabilitación de áreas de riego, rehabilitación de drenajes, control de inundaciones y trasvase de aguas en las áreas donde se impulsarían las actividades de granos básicos, según el PNA,⁴⁹ lo cierto es que el presupuesto asignado a la institución para los años 2008, 2009 y 2010 fue mucho menor, de C 1,064.3 millones, y el porcentaje de ejecución del presupuesto del 2008 y del 2009 fue de 15.8% (C 154.,2 millones de colones). De nuevo, estas cifras son distintas de las contenidas en los diversos informes de SEPSA.

⁴⁹ SEPSA, Plan Nacional de Alimentos, Op.cit., pág. 54.

Cuadro 11
 Consejo Nacional de Producción
 Detalle de inversiones en plantas de proceso de grano
 2008, 2009, 2010
 (en millones de colones)

| Año 2008 | | | |
|---|-----------------------|--|-----------------------|
| Planta Barranca | | Planta Liberia | |
| Bomba para pozo sistema contra incendios | 906.952,45 | Equipo para el taller de mantenimiento | 1.649.113,80 |
| Equipo Taller de Mantenimiento | 9.951.233,15 | Total | 1.649.113,80 |
| Aires acondicionados para cuartos de control | 15.120.180,12 | | |
| Total | 25.978.365,72 | | |
| Total inversiones en el 2008 | | | 27,627,479.52 |
| Año 2009 | | | |
| Planta Barranca | | Planta Liberia | |
| Materiales Para Reparación de edificaciones Planta1, Planta Semillas y Bodegas | 118.175.883,93 | Materiales para mejoras de bodegas y taller | 54.135.335,41 |
| Báscula Camionera y Caseta de Pesaje | 70.577.961,38 | Montacargas | 14.798.254,40 |
| Equipos Taller Mantenimiento | 9.181.003,73 | Cosedora de sacos | 558.555,78 |
| Tractor | 31.711.035,00 | Transformador de Alta Tensión | 3.003.849,80 |
| Aires Acondicionados para cámaras | 22.448.069,83 | Materiales Metálicos Mantenimiento Planta | 4.573.471,60 |
| Montacargas | 14.798.254,40 | Equipo de Taller | 4.851.787,85 |
| Camión de carga | 66.551.104,00 | Bomba de pozo sumergible | 645.268,83 |
| Pick Up para compra de semilla | 25.126.120,00 | Estudios de Ingeniería para las mejoras necesarias de la planta | 32.800.000,00 |
| Cosedoras de sacos | 13.000.441,71 | Total | 115.366.523,67 |
| Materiales Metálicos Mantenimiento | 3.154.632,30 | Planta Térraba | |
| Hidrolavadoras | 2.767.138,35 | Materiales Reparación Caseta de Pesaje y Oficinas Planta | 13.263.556,58 |
| Equipo de Laboratorio | 116.714.593,12 | Equipo Taller | 2.810.204,91 |
| Estudios de Ingeniería para ampliación y mejora de las Plantas y cámaras de refrigeración | 187.595.500,00 | Transformadores de alta tensión | 7.679.441,23 |
| Total | 681.801.737,75 | Total | 23.753.202,72 |
| Planta La China (1) | | Planta La Rita | |
| Equipos Taller de Mantenimiento | 2.377.655,60 | Materiales para reparación Caseta de pesaje, servicios sanitarios y Bodega | 9.913.693,37 |
| Materiales reconstrucción de pasarelas | 1.047.556,06 | Equipos Taller | 508.288,58 |
| Mejoras sistema eléctrico | 15.880.162,34 | Total | 10.421.981,95 |
| Motorreductores | 15.839.967,10 | | |
| Muestreo Suelos patio maniobras | 572.610,00 | | |
| Total | 35.717.951,10 | | |
| Total inversiones en el 2009 | | | 867,061,397.19 |

Cuadro 11 (cont.)
 Consejo Nacional de Producción
 Detalle de inversiones en plantas de proceso de grano
 2008, 2009, 2010
 (en millones de colones)

| Año 2010 | | | |
|--|----------------------|-------------------------------------|-----------------------|
| Planta Barranca | | Planta Liberia | |
| Vehículo Pick Up para uso de planta | 16.298.867,20 | Vehículo Pick Up para uso de planta | 16.298.867,20 |
| Materiales para reparaciones | | | |
| Laboratorio Planta Semillas | 1.036.379,50 | Total | 16.298.867,20 |
| Total | 17.335.246,70 | | |
| Planta La China | | Planta Térraba | |
| Vehículo Pick Up para uso de planta | 16.298.867,20 | Vehículo Pick Up para uso de planta | 16.298.867,20 |
| Materiales de Construcción | 24.334.110,43 | Total | 16.298.867,20 |
| Pintura de sección superior de silos | 12.000.000,00 | | |
| Total | 52.632.977,63 | | |
| Total inversiones en el 2010 | | | 102,565,958.73 |
| Total inversiones 2008, 2009 y 2010 | | | 997,254,835.44 |

Fuente: CNP, Área Desarrollo de Proyectos, Comisión de Infraestructura Institucional, Oficio ADP-PNA 127-2010, agosto 2010, actualizado a Noviembre del 2010. Del total asignado quedan pendientes de ejecución C 79,434,500 millones, correspondientes a estudios de ingeniería, asesorías e inspecciones que se llevarán a cabo una vez se materialicen los proyectos para el 2010. (1) La planta La China tiene problemas para obtener la autorización de operación por parte del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), debido a la inexistencia de un muro de contención que evite derrames de diesel que puedan perjudicar el manto acuífero.

Cuadro 12
 Consejo Nacional de Producción
 Detalle de inversiones pendientes en plantas de proceso de grano
 2010
 (en millones de colones)

| | Planta | Presupuesto |
|--|---------------|---------------------|
| Mano de Obra para Reparación de Bodegas y Edificaciones | Barranca | 60.000.000 |
| Construcción de 6 silos en Planta 2 (1) | Barranca | 585.000.000 |
| Reparación Estructural de Pabellón 1-6 de Cámaras Refrigeración | Barranca | 225.000.000 |
| Equipos Planta Semillas | Barranca | 100.000.000 |
| Pavimento Patio de Maniobras Planta Silos La China | La China | 45.000.000 |
| Mano obra reparación de edificaciones La China | La China | 35.000.000 |
| Quemadores Planta La China (2) | La China | 60.000.000 |
| Pintura de techos de silos (3) | Térraba | 6.000.000 |
| Activación de líneas de flujo de carga y descarga para activación de almacenamiento en 3 silos | Térraba | 31.000.000 |
| Cobertizo de recibo | Liberia | 35.000.000 |
| Mano de Obra Liberia (Taller, Caseta Romana, Bodega 1, 2 y Metálica) (4) | Liberia | 50.000.000 |
| Total | | 1,232,000.00 |

- (1) Este rubro fue eliminado del presupuesto de las obras pendientes para el 2010.
- (2) Este rubro fue eliminado del presupuesto de las obras pendientes para el 2010.
- (3) Este rubro fue eliminado del presupuesto de las obras pendientes para el 2010.
- (4) Este rubro fue eliminado del presupuesto de las obras pendientes para el 2010.

Fuente: CNP, Área Desarrollo de Proyectos, Comisión de Infraestructura Institucional, Oficio ADP-PNA 127-2010, agosto 2010, actualizado a noviembre del 2010.

III.6.4. Infraestructura para la comercialización.

El mejoramiento de la infraestructura para la comercialización se planteó realizar en dos ámbitos: a. la puesta en marcha de dos mercados regionales (en Liberia y en la Zona Sur); y b. la modernización de 10 ferias del agricultor.

En el Informe de Avance del PNA 2008⁵⁰ se informa sobre los mercados regionales lo siguiente:

- Mercado Regional de Liberia: Se llevó a cabo el estudio de factibilidad para el mercado regional. Se logró la adjudicación de la parcela 12-1 del Asentamiento Auristela Vargas perteneciente al IDA, al Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), para la construcción del mercado y se realizó el estudio de suelos requerido para la construcción.
- Mercado Regional de la Zona Sur: Se trabajó principalmente en la reformulación del estudio de factibilidad, mediante la coordinación de reuniones con la comisión respectiva de la región, con la finalidad de actualizar la información. Asimismo, se solicitó la definición de la participación de JUDESUR en la ejecución del Proyecto.

En el Informe del PNA del año 2009 se dice, al respecto, que para la construcción del mercado en la región Chorotega (Liberia) se traspasó el terreno del IDA al PIMA, que la escritura se encuentra en proceso de elaboración, que se dispone del visto bueno de la Municipalidad de Carrillo para el cambio de uso del suelo y del SENARA sobre la disponibilidad de agua, y que se cuenta con los documentos y planos preliminares del proyecto, con lo que quedó completo el diseño de ejecución, habiéndose invertido C 32.0 millones de colones en la contratación del plan maestro y en el anteproyecto de operación. En cuanto al mercado de la región Brunca se informa que la Universidad de Costa Rica realizó estudios de prefactibilidad, que la finca se traspasó del IDA al PIMA y que está pendiente la escritura. En ambos casos se espera contar con la construcción y operación de esos dos mercados regionales en el año 2010.

El PIMA sería la entidad encargada de administrar esos mercados regionales. De hecho, los C 68.8 millones presupuestados en los años 2008 y 2009 para el desarrollo de los mercados regionales fueron ejecutados en un 100%. Para el año 2010 se presupuestaron C 305 millones de colones para la construcción y puesta en marcha de esos mercados (Cuadro 3).

En cuanto a la modernización de las ferias del agricultor, que consiste en lograr una mayor eficiencia de las ferias y una mayor calidad e inocuidad de los productos para el consumidor, el informe del 2008 no hace mención alguna a la modernización de ferias, pues no se asignaron recursos en ese año para ese fin

⁵⁰ SEPSA, PNA, Informe de Avance al 31 de diciembre 2008, Op.cit., pág. 19.

(Cuadro 3). En el informe del 2009 se incluye un cuadro con los montos de ejecución de los recursos del plan de modernización de ferias del agricultor en 18 ferias, para un monto de transferencia a los entes administradores de ferias de C 2,528.8 millones de colones, sin entrar en mayores detalles en cuanto a cuáles fueron las actividades de modernización que efectivamente se desarrollaron (Cuadro 13). No obstante, la cifra mencionada no coincide con la cifra contenida en los presupuestos y su ejecución según las versiones finales de los mismos (Cuadro 3), mostrando, una vez más, una gran diferencia, sin que ello tenga alguna explicación.

III.6.5. Otras obras de infraestructura.

Otras obras de infraestructura realizadas dentro del marco del PNA, que originalmente no formaban parte de él, fueron las obras de infraestructura para el mejoramiento de la competitividad en pesca y acuicultura.

Al respecto, se realizaron y concluyeron mejoras en la Terminal Pesquera del Barrio del Carmen de Puntarenas, (pantalla atraque, tanque sedimentador, sistema eléctrico y acondicionamiento del piso), con una inversión total de C 30.0 millones de colones, y se espera se puedan beneficiar 600 embarcaciones con un lugar adecuado para realizar las descargas de sus productos y así cumplir con la normativa internacional sobre inocuidad y trazabilidad de los productos pesqueros.

También se continuó con los proyectos acuícolas de pequeña escala, brindando asistencia técnica en 365 proyectos de trucha y 1.305 de tilapia, además de la compra y suministro de alevines de ambas especies, en beneficio de 7.200 personas, destinando recursos por un monto de C 47.0 millones de colones para ese fin. Finalmente, INCOPECA la vendió alevines de trucha y de tilapia. Los primeros fueron distribuidos en proyectos ubicados en las faldas del volcán Irazú y del volcán Poás, en la zona de los Santos y en los Bajos del Toro. Los segundos fueron distribuidos según el área de influencia de la estación acuícola respectiva (Estación Acuícola Los Diamantes y la Enrique Jiménez Núñez).

Cuadro 13
Plan Nacional de Alimentos
Ejecución de los recursos del plan de modernización de ferias del agricultor
2009
(en millones de colones)

| Ente Administrador | Feria | Monto (Millones ¢) |
|---|---------------------------|--------------------|
| Asociación de junta Nacional de Ferias | Todo el país | 25.0 |
| Centro Agrícola Cantonal de Palmares | Palmares | 105.0 |
| Centro Agrícola Cantonal de San Ramón | San Ramón | 80.0 |
| Centro Agrícola Cantonal de Naranjo | Naranjo | 112.0 |
| Centro Agrícola Santa Ana* | Santa Ana y Hatillo | 100.0 |
| Municipalidad de San Carlos | Ciudad Quesada | 112.5 |
| Centro Agrícola Cantonal de Jicaral | Barranca | 80.0 |
| Municipalidad de Cañas | Cañas | 80.0 |
| Centro Agrícola Cantonal de Mora * | Alajuelita y Ciudad Colón | 100.0 |
| Centro Agrícola Cantonal de Desamparados | Desamparados | 112.0 |
| Centro Agrícola Cantonal de Atenas | Atenas | 20.0 |
| Centro Agrícola Cantonal de Santa Bárbara | Santa Bárbara | 20.0 |
| Centro Agrícola Cantonal de Zarcero | Zarcero | 25.0 |
| Asociación Agroecológica de Monteverde | Monte Verde | 20.0 |
| Centro Agrícola Cantonal de Paraíso | Paraíso | 15.0 |
| Municipalidad de Heredia | Heredia | 1.522.3 |
| Total | 18 Ferias | 2.528.8 |

* En el CAC de Mora y en el CAD de Santa Ana operan dos ferias en cada uno.

Fuente: SEPSA, PNA, Informe Anual 2009, Op.cit., pág. 22.

III.7. Cláusula de desempeño para las importaciones de frijol y maíz.

Como se mencionó, la Asamblea Legislativa aprobó, en el mes de agosto del año 2009, la ley No. 8763, intitulada “*Requisitos de Desempeño para la Importación de Frijol y Maíz Blanco con arancel preferencial, en caso de Desabastecimiento*”. Esta ley establece que el CNP deberá hacer estudios para estimar la producción nacional de frijol y maíz blanco y las necesidades de importación, con un arancel preferencial, cuando exista riesgo de desabastecimiento, estableciendo criterios para la participación de los diferentes importadores, dentro de los cuales destaca su participación en la compra de la cosecha nacional en el período de referencia. La ley fue reglamentada pero no ha sido aplicada.

Finalmente, en cuanto a la mitigación del cambio climático, los informes revisados no contienen información.

III.8. Reducción de la vulnerabilidad social.

Las medidas de asistencia social contempladas en el PNA son: el aumento del número de becas para primaria de FONABE; el apoyo a la lucha contra la pobreza extrema, mediante el subsidio de C 50.000 colones mensuales a 16.000 hogares para la compra de alimentos y útiles escolares; la ampliación del programa AVANCEMOS para beneficiar a estudiantes que no hayan concluido la primaria; y el fortalecimiento de 611 CEN-CINAI.

Con respecto al aumento de becas para primaria de FONABE, el monto asignado para el año 2008, de C 2,838 millones de colones, se ejecutó en un 100%. Sin embargo, FONABE no asignó presupuesto para los años 2009 y 2010 con ese fin.

Con respecto a la lucha contra la pobreza extrema, en el año 2008 se presupuestaron C 4,800 millones de colones, de los cuales se ejecutaron 2,998.10 millones (62.3%) y no se dispone de información para el año 2009.

En cuanto a la ampliación del Programa Avancemos, se presupuestaron 10,064,10 millones de colones en el año 2008, que fueron ejecutados en un 100%, pero para los años siguientes se incluyó la totalidad del Programa Avancemos como parte del PNA, sin que se haya especificado cuántos de esos recursos correspondieron a la ampliación del programa como parte del PNA, por lo que no se dispone de información al respecto.

Finalmente, en relación con el fortalecimiento de los CEN-CINAI, el Ministerio de Salud no disponía de los recursos incluidos en el presupuesto (C 5.000 millones de colones), por lo que en el presupuesto real no se incluyeron esos recursos. Para el 2009 no se establecieron metas de construcción de nuevos CEN-CINAI, sino que el presupuesto que se incluyó se refería solo al monto de los alimentos suministrados según el presupuesto ordinario de la institución. El Ministerio de Salud no suministró información acerca de la ejecución de ese presupuesto.

Cabe aclarar que, a pesar de los esfuerzos de SEPSA para obtener dicha información, ello no fue posible. De hecho, a mediados del año 2010 SEPSA trató de elaborar un nuevo informe de avance del PNA, sin poder hacerlo, ya que las distintas instituciones, en especial las del sector social, no respondieron, siquiera, a una primera consulta para el envío de información.

IV. APRECIACIÓN CRÍTICA DEL PLAN NACIONAL DE ALIMENTOS.

A continuación se presenta una apreciación crítica del PNA con base en lo descrito a lo largo del presente documento.

El PNA fue definido y ejecutado como una acción de emergencia nacional ante una declarada crisis alimentaria mundial en el año 2008 y las predicciones acerca de su continuidad por una buena cantidad de años más. Ello hacía parecer evidente, por una parte, el incremento de los niveles de pobreza en el país, por la reducción del poder adquisitivo de las familias más vulnerables, debido al alto costo de los alimentos, y por otra parte, el desabasto en el consumo nacional de alimentos básicos para la población, por la posible falta de oferta a nivel mundial.

Las acciones de asistencia social, expresadas en el otorgamiento de subsidios a familias vulnerables para la compra de alimentos y útiles escolares así como becas para estudiantes, fueron acciones basadas en decisiones acertadas, pues estaban dirigidas a compensar la pérdida de poder adquisitivo de esas familias vulnerables y así evitar el incremento de los niveles de pobreza en el país.

No obstante, las acciones de asistencia social no eran suficientes para lograr el acceso de esas familias vulnerables a los alimentos básicos. Era necesario, además, fomentar la producción de esos alimentos, dada su esperada escasez. Por lo anterior, el PNA debía tener, además de un componente social, un componente de fomento de la producción.

El fomento de la producción era necesario abordarlo en dos ámbitos: a. el fomento de la producción para el autoconsumo, tanto en los asentamientos campesinos como para los pequeños productores fuera de ellos, para garantizar el acceso de las familias vulnerables a los alimentos básicos; y b. el fomento de la producción para el abastecimiento para el mercado interno, pues la población rural y urbana vulnerable que no puede abastecerse de sus alimentos con el autoconsumo sino que depende del mercado, podría no tener acceso a esos alimentos básicos.

De ahí que un plan nacional de alimentos que contemplara la asistencia social y el fomento de la producción era conceptualmente correcto y su ejecución era una buena decisión, dadas las circunstancias prevalecientes en ese momento. Además, estaban en línea con lo que los organismos internacionales recomendaban hacer. Un país como Costa Rica, dependiente de la importación de granos básicos, no podía tomar decisiones diferentes a aquellas conformes con esa situación.

Ahora bien, si bien un plan nacional de alimentos era necesario y pertinente, el PNA fue mucho más allá del plan de alimentos requerido en lo referente al fomento de la producción y contempló, de una vez, acciones de largo plazo que

lo hicieron parecer una política de fomento de la producción agrícola dirigida a recuperar una política de soberanía y seguridad alimentaria, en el sentido de que el país produciría, en el futuro, los alimentos básicos para la alimentación de su población. De hecho, en la presentación del PNA, Segunda Fase, se afirma que *“el PNA ... se convertirá en una Política de Estado, que garantice la seguridad alimentaria en el largo plazo, la cual será institucionalizada en los planes anuales operativos de cada una de las instituciones del Sector Agropecuario y del Sector Social.”*⁵¹ En ese sentido, el PNA fue concebido como una oportunidad para recuperar la capacidad nacional de fomentar la producción de granos básicos, algo que había dejado de ser una prioridad hacía muchos años, contradiciendo las decisiones que el país había tomado en esa materia hace muchos años, marcando un giro radical en la política agrícola del país, sin que ello fuera objeto de debate nacional, por las implicaciones que eso significaba. Además, el PNA fue acompañado de acciones complementarias, muy ambiciosas, que aunque importantes, pudieron haber sido desarrolladas no como parte del PNA, sino como parte de la política agrícola y, en general, de la política de desarrollo del país, en otro momento.

IV.1. Los alimentos seleccionados como prioritarios.

El PNA se centró en la producción de arroz, maíz y frijol, fijando metas para su producción en dos y tres años, mas no contempló, con igual énfasis, el fomento de la producción de otros alimentos, que también son importantes para la dieta de los costarricenses.⁵² Al respecto es importante aclarar que la disponibilidad de arroz, frijoles y maíz) es de enorme importancia para la dieta básica de los costarricenses, y que centrar el PNA y fijar metas de producción para esos productos era un asunto de índole política que era necesario abordar, con el propósito de calmar los ánimos en la opinión pública acerca de qué era lo que iba a hacer el gobierno para enfrentar la situación. Desde ese punto de vista, es comprensible que el PNA se haya concentrado en el fomento de la producción de esos alimentos, cuya producción, además, es relativamente fácil.

IV.2. Incompatibilidad de la política agrícola definida en el PNA con la política económica y comercial vigente.

Las consecuencias de la decisión tomada acerca de los alimentos cuya producción se iba a fomentar de manera prioritaria estaban relacionadas con

⁵¹ SEPSA, PNA, Segunda Fase, marzo 2009, pág. 2.

⁵² Es importante señalar que en el PNA Segunda Fase (documento no publicado) sí se establecieron metas de producción, planes y programas de fomento de la producción de otras cadenas productivas, tales como maíz amarillo, papa, cebolla, tomate, plátano, raíces tropicales, pesca y hortalizas en ambientes protegidos y otras de interés en cada región. Además, como parte del PNA, en el año 2009 se distribuyó semilla de esos productos. Sin embargo, no se dio seguimiento a esas metas, planes y programas, y no se dispone de una evaluación acerca de su desempeño.

varios factores importantes que implicaban, en la práctica, un giro radical en la política económica y comercial del país, definida hace muchos años, y que la contradicen, haciéndolos incompatibles e incoherentes con ella, especialmente en el caso del arroz y del frijol.

En el caso del arroz, cuya producción y comercialización está regulada por ley,⁵³ con fijación de precios al productor y al consumidor, el incremento de la producción requería de una infraestructura de almacenamiento mayor de la que disponía el sector privado, pero que éste tampoco estaba dispuesto a construir. Con la fijación de precios más altos para el productor, en razón del incremento de los costos de los insumos pero también como parte de los objetivos del PNA, y su mantenimiento hasta noviembre del 2010,⁵⁴ se dieron incrementos significativos de la producción que ocasionaron serios problemas para el almacenamiento y el secado del grano.

Ante ese incremento esperado de la producción, el PNA contempló la rehabilitación y ampliación de las plantas de almacenamiento y secado del CNP, que no habían sido desmanteladas, pero que estaban muy deterioradas, eran insuficientes para almacenar una mayor producción y además estaban ocupadas, sirviendo para el almacenamiento de otros productos de la empresa privada (maíz amarillo importado, trigo y cebada, entre otros). Ciertamente, la rehabilitación de las plantas del CNP en el corto plazo era necesaria para hacer frente a las necesidades de almacenamiento debido a una mayor producción, en vista de que el sector privado, productor, no estaba dispuesto a desarrollar por su propia cuenta esa infraestructura de almacenamiento. Adicionalmente, debe reconocerse que la rehabilitación de las plantas del CNP era necesaria, dado el estado de abandono en el que se encontraban dichas instalaciones, que son activos del Estado y cuyo valor debe preservarse. No obstante, y dado que el PNA estaba diseñado como un programa de largo plazo, esa decisión no fue acompañada de una discusión acerca de la conveniencia o no de que el Estado, en el largo plazo, debiera ofrecer ese servicio y bajo qué condiciones.

Así, el Estado se estaba volviendo a involucrar en actividades de almacenamiento de granos básicos, promoviendo su producción e invirtiendo en plantas de almacenamiento, contrario a la política económica definida de que sea el sector privado el que haga esas inversiones, sin que se diera un debate acerca de las consecuencias de esas decisiones. Además, el PNA contemplaba la rehabilitación de áreas de riego y drenajes, el control de inundaciones y el trasvase de aguas en 20.000 has, en su gran mayoría (14.000 has) para la producción de arroz, a un costo de C 5.003 millones de colones. No obstante, las inversiones planteadas en materia de riego finalmente no se realizaron en la

⁵³ Ley 8225, Creación de la Corporación Arrocería, mayo 2002.

⁵⁴ Durante el 2008 se incrementaron los precios al productor en tres ocasiones y el Gobierno se comprometió en noviembre del 2008 a mantener el precio hasta junio del 2010, pero no fue sino hasta noviembre del 2010 que fijó un nuevo precio, menor, a partir de enero del 2011.

medida de lo planteado, pero de haberse realizado los problemas de almacenamiento habrían sido mayores.

En el caso del frijol, el PNA alentó a los productores a incrementar su producción, mediante la provisión de semilla por parte del CNP y del INTA, entre otros, pero el Gobierno no se comprometió a la compra del grano, más que la producción comercializable de los asentamientos campesinos dentro del Programa de Abastecimiento Institucional (PAI) del CNP. Sin embargo, a la hora de la cosecha los productores tuvieron serios problemas para vender su producto. Los comercializadores que, contrario a lo esperado, podían importar el producto del exterior, preferían hacerlo por su bajo precio relativo, y el CNP se vio en la obligación de comprarlo, a un precio cinco veces mayor al precio ofrecido por las empresas comercializadoras. Ese frijol se encuentra actualmente almacenado en el CNP, con pocas posibilidades de ser vendido, porque ya está deteriorado.

La amenaza de escasez de frijol a nivel internacional resultó ser una falacia, por lo que el Estado, nuevamente, tuvo que intervenir como un intermediario, con el agravante de comprar a un precio mayor que el grano importado, para garantizarle al productor la venta de su producto, teniendo que venderlo luego a un precio más bajo, en el mejor de los casos. Ese rol, que el CNP jugó en el pasado, lo asumió el Estado nuevamente en el caso del frijol, bajo el PNA.⁵⁵ Claro está que dicha situación no se había previsto, pues ante el temor de no poder importar el frijol del exterior, se creía que la única opción era producirlo localmente. Aún así, el PNA también contempló la aplicación de una cláusula de desabasto, hecho que se consumó con la promulgación de ley sobre requisitos de desempeño para la importación de frijol y maíz blanco con arancel preferencial, emulando la legislación existente para el arroz, la cual, por cierto, enfrenta serios cuestionamientos en la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esa ley no ha sido aplicada, pero podría ser invocada en cualquier momento.

En el caso del maíz blanco, la gran mayoría de la producción comercializable es demandada por DEMASA, teniendo esta empresa una gran influencia en la producción, por lo que los relativamente bajos incrementos de la producción no ocasionaron mayores problemas en cuanto a su almacenamiento. Sin embargo, es importante apuntar que, desde siempre, DEMASA condiciona la compra de maíz al agricultor costarricense a que el CNP lo pueda almacenar y que se le venda seco, para lo cual el agricultor seca el maíz en las plantas del CNP y DEMASA alquila las instalaciones del CNP para el almacenamiento respectivo. Así, el CNP juega un importante rol de asistencia al productor de maíz, facilitando sus capacidades de secado y almacenamiento, no siendo ésta, necesariamente, su responsabilidad. En esta materia, tampoco se ha dado una

⁵⁵ Más recientemente el Gobierno logró que los comercializadores y cadenas de supermercados compraran la cosecha.

discusión que conduzca a una decisión acerca de si debe o no el Estado realizar esa función, y bajo qué condiciones.

Pero hay más acerca de la incompatibilidad del PNA con la política económica y comercial vigente. El fomento de la producción de alimentos se dio dentro del contexto de precios más altos de los alimentos. Así, el productor obtendría precios altos por su producto, con lo cual estaría dispuesto a incrementar su producción, como de hecho sucedió. En el caso del arroz el precio estaba fijo, por la legislación que rige la producción de arroz y por el compromiso del Gobierno de mantener un alto precio hasta junio del 2010, lo cual daba certeza al productor, y por otra parte, el precio al consumidor también está regulado. En el caso del frijol no había garantía de precio, y a la postre resultó ser más barato importarlo que producirlo localmente.

Pero también se quería beneficiar al consumidor pobre, y éste no se estaría beneficiando con que el productor logre precios altos en el mercado. La expectativa era que los precios de los alimentos se iban a mantener altos, por lo que habría que tomar medidas para subsidiar permanentemente al consumidor el acceso a esos productos, ya que de lo contrario no lo podría hacer, y precisamente el PNA tenía como uno de sus objetivos que los grupos vulnerables tuvieran acceso y disponibilidad. Ello se lograría con el fomento del autoconsumo, pero no en el caso de las familias vulnerables que no pueden producir para el autoconsumo sino que dependen del mercado.

En el largo plazo, y el PNA estaba orientado al largo plazo, se esperaban altos precios de los granos, por lo que implícitamente habría que subsidiar el consumo, en el largo plazo, para garantizar el acceso a esos granos por parte de las familias vulnerables. Ello pondría al Estado en una situación difícil, al verse en la obligación, permanente, de subsidiar el consumo. Ahora bien, si en el largo plazo los precios no se mantenían altos, como efectivamente sucedió, contrario a lo que la política emprendida suponía, para garantizar la continuada producción local se tendrían que garantizar precios altos a los productores, y precios bajos a los consumidores. Así, se estaría volviendo al paradigma de que el Estado garantiza precios altos a los productores, comprando su producción, y que garantiza precios bajos a los consumidores, subsidiando el consumo. A no ser que se den incrementos significativos en la productividad, no sería posible salir de ese círculo vicioso, y aún logrando incrementos significativos de la productividad, es cuestionable que se llegue a ser competitivo internacionalmente, precisamente en el caso de arroz y frijol.

Así, con el PNA se estaba dando un cambio importante en la política económica y comercial vigente: de una política sin subsidios a la producción y al consumo a una política, primero, de subsidios al consumo y, eventualmente, a una política de garantía de precios altos al productor, y de precios bajos al consumidor. En otras palabras, con el PNA y su visión de largo plazo, se estaba decidiendo que el Estado debía fomentar la producción de granos e intervenir, en el largo plazo,

en el mercado de granos, aún con los problemas de eficiencia en la producción que habían sido la razón fundamental por la que se había dejado de fomentar esa producción en el pasado.

En resumen, el fomento de la producción de granos básicos (arroz, maíz y frijol) para la comercialización en el mercado interno fue exitosa para arroz y frijol. No obstante, en el caso del arroz se presentaron problemas por falta de capacidad de almacenamiento, y el CNP tuvo que invertir en el reacondicionamiento de sus plantas para solventar el problema, sin que el sector privado ampliara su capacidad de almacenamiento, como parte de su negocio y sin que se diera un debate al respecto. Este es un asunto pendiente de discusión.

En el caso del frijol, el Estado tuvo que intervenir, comprando la cosecha a un alto precio para garantizar al productor la compra de su producto, almacenándolo, y probablemente, en el mejor de los casos, vendiéndolo a un menor precio al que lo compró. Adicionalmente, el Gobierno impulsó una nueva ley de requisitos de desempeño para la importación de frijol y de maíz, contrario a la política que se había venido aplicando, en el sentido de que la producción nacional debe ser competitiva y que, de no serlo, el producto ha de ser importado.

Adicionalmente, haber concentrado el PNA en el fomento de la producción de arroz, maíz y frijol, dejó de lado el fomento de la producción de otros alimentos, igualmente importantes para la alimentación de la población. Aunque comprensible por la sensibilidad política acerca de la no disponibilidad de esos alimentos para la población, lo cierto es que el PNA debió haber incluido, también, el fomento de la producción de otros alimentos.

IV.3. PNA: respuesta a la falta de políticas de fomento de la producción?

Un plan nacional de alimentos era necesario, pero el fomento de la producción de alimentos es, en sí, una de las funciones principales de un Ministerio de Agricultura y de las instituciones del sector agropecuario. No obstante, la forma en la que el fomento de la producción se ha venido realizando cambió con el PNA. Con el PNA se pasó de una política de fomento de la producción en la que las instituciones del sector agropecuario no planifican la producción ni recomiendan a los productores qué producir, dónde y cuándo, sino que se limitan a proveer información y a proveer la asistencia técnica que los productores requieren para la producción de aquellos bienes que los productores deciden producir, a una política de fomento de la producción en la que el Estado establece metas de producción por producto, fija precios (en el caso del arroz), de una u otra forma adquiere compromisos de compra, aunque sea de manera implícita (caso del frijol), sin considerar la eficiencia en la producción y la competitividad de los productos cuya producción se fomenta, suministra semilla

sin costo alguno a los productores y que, además, ofrece capacidades de almacenamiento.

En ese sentido, con el PNA se quiso volver a garantizar la seguridad alimentaria en el largo plazo, e incluso institucionalizarla en cada una de las instituciones del sector agropecuario y, aunque se mencionaron también otros productos, el plan se centró en arroz, frijol y maíz, dejando prácticamente de lado otros productos igualmente importantes para la dieta de los costarricenses.

Ahora bien, era necesario dar una respuesta a la crisis alimentaria que se estaba viviendo, y el Gobierno decidió fomentar la producción de esos tres productos, independientemente de la política económica y comercial vigente, pero en abierta contradicción e incoherencia con ésta. A casi tres años después de la implementación del PNA, y dados sus resultados, es oportuno reflexionar y discutir conceptualmente acerca de cómo ha de fomentarse la producción de alimentos dentro del contexto de la política económica y comercial vigente y cómo ha de insertarse la política agrícola en la estrategia de desarrollo que sigue el país, de manera que se atienda adecuadamente la producción de alimentos dentro del contexto de la volatilidad de precios internacionales que enfrenta la disponibilidad de alimentos a nivel mundial.

IV.4. Capacidades institucionales.

La implementación del PNA requería de una respuesta rápida de las instituciones del sector agropecuario, en atención a las necesidades de los productores. No obstante, las instituciones del sector agropecuario no estaban preparadas para ello. No había conocimientos técnicos en los funcionarios encargados de proveer asistencia técnica a los productores sobre el cultivo del arroz, el frijol y el maíz, por lo que fue necesario desarrollar un amplio programa de capacitación, dirigido tanto a los técnicos como a los productores. Tampoco había suficiente semilla certificada para distribuir y lograr incrementos importantes de la producción, y aunque se lograron incrementos importantes de la producción, ésta no necesariamente era una producción competitiva, como se demostró en el caso del frijol. Además, se requería de capacidades institucionales en materia de investigación y transferencia de tecnología, pero la institución responsable sufría de rezagos en dotación de equipos – desde vehículos, mobiliario de oficina, hasta laboratorios – que le hacían imposible ofrecer los servicios que se demandaban. Fue necesario transferir recursos de inversión para superar esos rezagos, fortalecer la institución y colocarla en capacidad de brindar los servicios que se demandan.

A lo anterior se sumó la falta de infraestructura para promover y administrar mayores volúmenes de producción, que el Gobierno vio como necesidad aportarla, dado que el sector privado no invertiría en plantas de almacenamiento y secado de granos, además de la necesidad de realizar mayores inversiones en

infraestructura de riego y en facilitar la comercialización mediante la construcción de mercados regionales y la modernización de las ferias del agricultor. Ello exigió destinar grandes sumas de dinero que el Estado, dada una situación fiscal coyunturalmente buena, pudo financiar, y que en la actualidad ya no está en capacidad de hacer.

En palabras del señor Exministro de Agricultura y Ganadería, responsable del PNA durante la administración anterior: *“Había que resolver un problema en el corto plazo que no se podía resolver en el corto plazo, fundamentalmente por la falta de capacidades institucionales para dar una respuesta adecuada”*.

El PNA fue, entonces, en lo referente al fomento de la producción, una respuesta política a un problema de corto plazo que se sabía no se podía resolver en el corto plazo, y que evidenció las debilidades institucionales de las instituciones del sector agropecuario en cuanto a la producción de alimentos en el país. Fue entonces con la definición de una política de fomento de la producción de arroz, frijol y maíz - cultivos relativamente fáciles y con resultados de producción relativamente rápidos -, con fijación de precios y compromisos, implícitos, de compra, como se dio respuesta a la crisis. Se cumplieron las metas de producción y consumo en arroz, no así en frijol ni en maíz. Sin embargo, el PNA evidenció problemas en cuanto al almacenamiento de la producción adicional de arroz y en cuanto a cómo colocar la mayor producción de frijol en el mercado, problemas que fueron solventados por el Estado, con las plantas del CNP y con la compra de frijoles a los productores.

IV.5. El enfoque de agrocadenas.

La falta de capacidades institucionales para acometer exitosamente el PNA también se muestra en la deficiencia de aplicación del enfoque o visión de agrocadenas que el PNA contemplaba como eje central. Este enfoque, que contempla las etapas de provisión de insumos y semillas, la producción primaria, la transformación, la distribución – comercialización - y el consumo, con servicios públicos y privados de apoyo, no fue aplicado en el PNA en toda su extensión. Para ello no solo se requería de una coordinación interinstitucional eficaz, sino además la provisión de asistencia técnica en comercialización, que finalmente no se dio, o no se dio con la intensidad requerida, porque las instituciones del sector agropecuario no han desarrollado la capacidad para hacerlo. Los técnicos de las instituciones del sector agropecuario no tienen los conocimientos de mercadeo y comercialización suficientes para dar a los productores la asistencia requerida. El PNA contemplaba la facilitación de negociaciones entre productores y comercializadores para la colocación de sus productos en el mercado a precios justos, la revisión de los márgenes de comercialización de insumos agropecuarios, la agilización del registro y control de calidad de los agroquímicos genéricos, la vigilancia del mercado, entre otros, temas en los que los avances que se registraron fueron, si acaso, muy pocos.

Mención especial merece el tema de la comercialización y mercadeo agropecuario, tema sobre el cual existe un consenso generalizado de que es la gran debilidad del PNA, pero no solo del PNA, sino de la política agropecuaria en el país desde hace muchos años, que dificulta que los pequeños agricultores tengan un mayor poder de negociación en el mercado y reciban mayores ingresos por sus productos en razón de una mayor participación e involucramiento a lo largo de los eslabones de las agrocadenas. Al respecto es importante mencionar también que el sector privado, como tal, debe asumir sus responsabilidades y estar en capacidad de desarrollar capacidades propias para una participación más beneficiosa en las agrocadenas.

IV.6. La construcción de los CEPROMAs.

Un elemento adicional contenido en el PNA es la construcción de 22 Centros de Procesamiento y Mercadeo de Alimentos (CEPROMAs) en los asentamientos campesinos. Si bien la construcción de esos centros es una buena idea para ayudar al desarrollo de los asentamientos campesinos, lo cierto es que esta meta fue una meta muy ambiciosa dentro del PNA que, dadas las deficiencias en las capacidades institucionales, representaba un reto de grandes dimensiones y difícil de lograr con éxito.

La ubicación de los CEPROMAs fue definida por los Comités Sectoriales Agropecuarios Regionales (CSRAs) o los Comités Sectoriales Locales (COSELes), compuestos por funcionarios de varias instituciones (MAG, IDA, CNP, entre otros). No obstante, algunas personas entrevistadas afirman que algunos de esos centros fueron construidos en zonas lejanas de la producción de granos, o en zonas sin electricidad o en zonas sin acceso al agua, a pesar de que el IDA, responsable de los CEPROMAs, considera que los problemas que se han presentado han sido solucionados y en la actualidad la mayoría de los CEPROMAs construidos están operando satisfactoriamente.

Por otra parte, para el desarrollo de los CEPROMAs se requiere de una participación y coordinación interinstitucional que provea la asistencia requerida a las organizaciones de los asentamientos campesinos tanto para la producción de autoconsumo como para la producción destinada al procesamiento y comercialización, además de la administración de esos centros por parte de las organizaciones de los asentamientos campesinos, ya que el IDA no cuenta con los conocimientos técnicos para el fomento de la producción ni para poder poner en funcionamiento esos centros, sin la ayuda y la cooperación de otras instituciones del sector agropecuario.

Sin embargo, por las razones apuntadas, la participación y coordinación interinstitucional ha mostrado serias deficiencias que se han traducido en la falta de una asistencia técnica adecuada, en calidad y cantidad. A lo anterior se

suman los problemas que se están teniendo con los equipos de procesamiento de granos que se han instalado en los CEPROMAs, aunque no es claro si las fallas que están mostrando se deben a que los equipos no son los adecuados o si, por el contrario, los operadores de los mismos no tienen los conocimientos necesarios, precisamente por la falta de asistencia técnica y capacitación para su adecuada operación.

Uno de los elementos que resalta como de gran importancia es la necesidad de desarrollar capacidades de las organizaciones de los asentamientos campesinos para administrar esos centros, mediante un “contrato de uso” con el IDA. En este tema se está recibiendo asistencia y capacitación del INA; sin embargo, pareciera que se necesitará de esfuerzos mayores, más integrales y de más largo plazo para capacitar a las organizaciones de los asentamientos campesinos en ese campo. En ese sentido, será necesario desarrollar un modelo conceptual, metodológico y operativo acerca de cómo han de funcionar esos centros de manera que su operación sea rentable con respecto a la inversión realizada, y determinar las necesidades de capacitación y asistencia que requieren las organizaciones de los asentamientos campesinos para administrarlos adecuadamente.

IV.7. El presupuesto del PNA y el mecanismo de evaluación y seguimiento.

El total del presupuesto asignado al PNA para los años 2008, 2009 y 2010 fue C 190,273.80 millones de colones; C 144,527.20 millones para la reducción de la vulnerabilidad social y C 45,746.60 millones para el fomento de la producción; de éstos, C 12,833 millones estaban asignados al IDA para el fomento de la producción en los asentamientos campesinos, C 2,114.70 al IMAS para el programa Ideas Productivas y C 30,768.9 millones para el fomento de la producción a cargo de las otras instituciones del sector agropecuario (producción para la comercialización). Cabe aclarar que ese presupuesto tuvo que ser elaborado a partir de información diferente contenida en diversos documentos de SEPSA e incluida en los diversos informes elaborados por esa entidad, a partir de información recibida de las diferentes instituciones participantes, por lo que no se dispone de un único presupuesto. Incluso, una denominada versión final de presupuesto para esos años contiene errores de digitación y de sumas, que tuvieron que ser corregidas a la hora de la elaboración del presupuesto contenido en el presente documento (Cuadro 3). Las dificultades que se encontraron a la hora de identificar el presupuesto total asignado al PNA, la falta de información detallada acerca de lo que finalmente se asignó y se ejecutó en relación con la reducción de la vulnerabilidad social y las dificultades que se tuvieron para obtener regularmente la información que se requería para dar seguimiento y evaluar la marcha del PNA hicieron que fuese muy difícil que

SEPSA cuantificar el impacto del mismo, más allá de los incrementos en la producción.⁵⁶

Aún así, el monto total de presupuesto del PNA es un monto distorsionado, porque el presupuesto asignado a la reducción de la vulnerabilidad social incluye la totalidad de los recursos asignados al programa AVANCEMOS, no solamente su ampliación como parte del PNA, y porque el rubro de fortalecimiento de los CEN-CINAI incluye la totalidad de los alimentos suministrados por el Ministerio de Salud. Por lo anterior, no se dispone de información detallada acerca de cuánto fue lo que asignó de presupuesto para la reducción de la vulnerabilidad social ni cuánto fue lo que se ejecutó del mismo, como parte del PNA.

En cuanto al presupuesto asignado al fomento de la producción para los años 2008 y 2009 – no se conoce la ejecución presupuestaria de lo que va del 2010 -, de C 37,819.30 millones, el porcentaje de ejecución fue de un 40.4%, o sea C 15,282.50, un monto absoluto bastante alto de dinero, pero bajo en relación con lo que se pretendía ejecutar. En algunos casos la ejecución presupuestaria ha sido más baja que en el promedio, como es el caso de la rehabilitación de las plantas del CNP (16.9%), e incluso nula, como es el caso de la ejecución del presupuesto asignado a SENASA, el cual, por cierto, no tenía funciones específicas asignadas dentro del PNA, al igual que el SFE. Ello pone en evidencia las dificultades que enfrentan esas instituciones en cuanto a debilidades de gestión, además de que las metas establecidas fueron muy ambiciosas en relación con lo que realmente podían hacer, por lo que evidentemente hubo un sobredimensionamiento del presupuesto. Mención especial merece el presupuesto asignado al INTA. A pesar de que se asignaron a esta institución C 1,297.70 millones de colones en los años 2008 y 2009, el monto ejecutado es solamente de C 448.90 millones, un 34.6%, y la institución afirma que con lo que ha ejecutado hasta ese año 2009 se logró la capacidad de ofrecer los servicios que de ella ahora se demandan, lo que evidencia que el monto presupuestado fue sobredimensionado.

Finalmente, a pesar de que en el PNA se estableció que se contaría con un sistema que administraría la información generada por los distintos programas que facilitara, de manera integral y coordinada, la identificación y recomendación de alternativas para la toma de decisiones entre los responsables de cada una de las áreas estratégicas; poner a disposición del público así como de sectores interesados, de la forma más sencilla y efectiva posible, los avances que se vayan obteniendo y toda la información relacionada con la ejecución del PNA; y la elaboración de un informe quincenal por parte de las diferentes instituciones con los logros, avances y limitaciones en el cumplimiento de los objetivos y

⁵⁶ Sí se establecieron metas de producción para el autoconsumo por parte del IDA. Sin embargo, no se dispone de información sobre el cumplimiento de las mismas. En el trabajo de sistematización del PIA por parte de CATIE / IDA se menciona el porcentaje de autoconsumo con respecto a la producción lograda, pero sin relacionarla con las metas establecidas. Además, dicha información está disponible solo para la primera cosecha (Año 2008 – 2009). IDA / CATIE, Sistematización del Plan Integral de Alimentos, 2009, pág. 74.

metas de su área estratégica correspondiente,⁵⁷ ello no se cumplió o no se cumplió de manera adecuada. Para la ejecución se establecieron tres comisiones: una gerencial, que era presidida por el Viceministro coordinador del PNA y dos comisiones técnicas, una del ámbito nacional y una regional, que eran coordinadas por SEPSA. Conforme avanzó la ejecución del PNA la Comisión Gerencial dejó de reunirse, lo que produjo una desarticulación entre la parte técnica y las jefaturas de las instituciones, afectando también un seguimiento efectivo. Además, la falta de liderazgo en cuanto a exigir la entrega de informes e información para el seguimiento fue otro aspecto que se sumó y afectó el seguimiento. Sin embargo, SEPSA preparó informes regionales semanales de alerta al inicio, desde marzo del 2009, que luego se dejaron de hacer por falta de información del ámbito regional; también se prepararon informes trimestrales que luego se convirtieron en informes semestrales por solicitud de las mismas instituciones.

Una dificultad adicional que se presentó a la hora de la evaluación del PNA es que dos de los tres objetivos estratégicos del PNA no fueron acompañados de indicadores para su posterior medición. El primer objetivo estratégico era asegurar la disponibilidad de alimentos, lo cual se podía medir con los porcentajes de consumo a ser cubiertos por la producción nacional. El segundo objetivo estratégico era garantizar el acceso a los alimentos a los grupos vulnerables, mas para este objetivo estratégico no se estableció una meta de grupos vulnerables a los que se debía garantizar el acceso a los alimentos. Finalmente, el tercer objetivo estratégico era evitar aumentos de la pobreza, lo cual es difícil de medir, pues los aumentos o disminuciones de la pobreza dependen de una multiplicidad de factores.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.

El PNA fue la respuesta que el Gobierno del Presidente Arias dio a la crisis alimentaria mundial, expresada en altos precios internacionales de los alimentos y en su posible escasez. Ante ese panorama, y en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, el Gobierno decidió emprender acciones para subsidiar el consumo de las familias vulnerables y para reactivar la producción de alimentos. Si bien se establecieron metas de producción y planes y programas para el fomento de la producción de otros alimentos, lo cierto es que el PNA se centró en el fomento de la producción de arroz, frijol y maíz, tanto para el autoconsumo en asentamientos campesinos y fuera de ellos, como para el abastecimiento del mercado interno.

Ante las debilidades institucionales que impedían dar una respuesta a la crisis alimentaria, el PNA fue una respuesta política a un problema de corto plazo que se sabía no se podía resolver en el corto plazo, con la definición de una política de fomento de la producción de arroz, frijol y maíz - cultivos relativamente fáciles

⁵⁷ SEPSA, PNA, Op.cit., pág. 68.

y con resultados de producción relativamente rápidos -, con fijación de precios y compromisos, implícitos, de compra. Se cumplieron las metas de producción y consumo en arroz, no así en frijol ni en maíz. Sin embargo, el PNA evidenció problemas en cuanto al almacenamiento de la producción adicional de arroz y en cuanto a cómo colocar la mayor producción de frijol en el mercado, problemas que fueron solventados por el Estado, con las plantas del CNP y con la compra de frijoles a los productores.

Tal y como fue concebido y como fue ejecutado, el PNA estaba orientado a recuperar la capacidad nacional, con una visión de largo plazo, de proveer seguridad alimentaria, en el sentido de que el país produjera, de los productos seleccionados, una mucho mayor cantidad de la que se venía produciendo. No obstante, ello se logró solamente en el caso del arroz. Contario al caso del frijol y del maíz, el precio al cual el productor vendería el arroz fue incrementado en junio del 2008 y estuvo fijo hasta noviembre del 2010. Por su parte, la venta en el mercado local estaba asegurada, dado que la legislación exige que antes de importar debe hacerse comprado la totalidad de la producción nacional. En cambio, en el caso del frijol y del maíz, no existía certeza acerca del precio al cual el productor vendería su producto, y tampoco existía ningún compromiso de compra por parte del Estado, más que para la producción excedentaria de los asentamientos campesinos. No obstante, el Estado se vio en la obligación de comprar el frijol al productor a un precio cinco veces mayor que el precio al cual ofrecían comprarlo los comercializadores del grano. En el caso del maíz, cuya producción no se incrementó significativamente, no se tuvieron mayores problemas para colocar la producción en el mercado nacional.

En cuanto a la producción para el autoconsumo, a pesar de que se establecieron metas para la producción, no existe información acerca de si estas metas se cumplieron o no.⁵⁸ Se sabe que la producción de autoconsumo se incrementó, mas no en cuánto, y se supone que ello condujo a que no se incrementaran los niveles de pobreza por la crisis alimentaria, conjuntamente con los subsidios otorgados a las familias vulnerables, aunque los niveles de pobreza sí se incrementaron en los últimos dos años, por otras razones.⁵⁹

El PNA fue concebido con una visión de largo plazo, alentada por la expectativa de que la crisis alimentaria se mantendría por un buen número de años, y centrado en tres productos. Al respecto, hubiese sido preferible que el PNA, desde un inicio, se planteara metas de producción para más productos alimenticios y los hubiera abarcado con el nivel de atención que se dio a los tres productos definidos. Ello, además de haber conducido a un incremento

⁵⁸ Como se mencionó anteriormente, se establecieron metas de autoconsumo pero no se conoce de la evaluación de su consecución, aunque sí existe información acerca del porcentaje de autoconsumo de la producción lograda en el año 2008 – 2009 (primera cosecha).

⁵⁹ En el año 2007 la pobreza se redujo a 16.7%, 3.5 puntos porcentuales menos con respecto al año 2006, luego de que en los últimos veinte años se ha mantenido en alrededor del 20%. Sin embargo, en el año 2008 la pobreza se incrementó al 17.7% y en el año 2009 la pobreza se incrementó a 18.5%. Informe Estado de la Nación 2009, Op.cit.

significativo de la producción de alimentos en general, hubiese permitido evaluar constantemente la evolución de la crisis mundial de alimentos básicos y determinar si debía o no continuarse con las inversiones que se habían planteado para rehabilitar y ampliar las capacidades de almacenamiento y secado del Estado, para ponerlas al servicio de la producción de granos, además de ampliar las inversiones en riego con el mismo fin. De hecho, al poco tiempo de haberse promulgado el PNA los precios internacionales de los alimentos bajaron, aunque se mantienen con una alta volatilidad, siendo que no hay una escasez de oferta a nivel internacional, que amenaza con la inexistencia de oferta y que amerite la producción nacional a cualquier precio.

El establecimiento de metas de corto, mediano y largo plazo, y un monitoreo constante de la evolución de la crisis, hubiera permitido evaluar la conveniencia de realizar las inversiones que se planteaba realizar, sobretodo en materia de infraestructura. Al respecto, la fijación de precios más altos a los productores de arroz y el compromiso de mantener ese precio alto por dos años, fue el mejor incentivo para el incremento de la producción, pero debió ir acompañado de una discusión acerca de las capacidades nacionales de almacenamiento del grano y de la participación e involucramiento del sector privado en ese campo.

Por otra parte, el fomento de la producción de frijol, las acciones que se habían previsto para facilitar las negociaciones entre productores y comercializadores y la comercialización en general, no se materializaron. El tema de la comercialización de productos agrícolas sigue siendo uno de los puntos más débiles de la política agrícola, lo que quedó una vez más demostrado con la aplicación del PNA, que no fue efectivo en esa materia.

Todo lo anterior hizo que el PNA terminara siendo un plan con el cual el país empezó a dirigirse a tener una política de seguridad alimentaria ortodoxa, una seguridad alimentaria en la que el país produce un alto porcentaje de lo que produce, pero esto solamente en lo relacionado con arroz, frijol y maíz. Y ello, acompañado de una fuerte intervención del Estado en la provisión de infraestructura para el almacenamiento y el secado y en la intermediación entre la producción y el consumo, corriendo el peligro de volver a una situación en la que el Estado compra caro – para beneficiar al productor – y vende barato – para beneficiar al consumidor -. Esta situación ha conducido, en el pasado, a que sea la sociedad la que paga la diferencia, sea en forma de emisión inorgánica, con inflación, o por medio de subsidios a la producción y al consumo. De ahí la divergencia entre las políticas incluidas en el PNA y la política económica y comercial que el país ha venido aplicando en los últimos veinticinco años, aspecto que no fue debatido a la hora de definir el PNA y su implementación, pero que es un tema pendiente en la discusión nacional.

A lo anterior se suma la evidente falta de capacidades institucionales para acometer el PNA. El PNA encontró a las entidades del sector agropecuario en una situación en la que su capacidad para ofrecer los servicios que de ellas se

demandaba era insuficiente. Fue necesario entonces no solo desarrollar amplias jornadas de capacitación a los propios extensionistas agrícolas y productores para que lograran tener la capacidad de brindar asistencia técnica y producir adecuadamente, sino que además fue necesario hacer importantes inversiones en maquinaria, equipo, instalaciones, incluso de mobiliario de oficina y sistemas de cómputo, para colocar a las instituciones con alguna capacidad para ofrecer lo que de ellas se demandaba. Y aún así, los porcentajes de ejecución de los presupuestos de las entidades del sector agropecuario dentro del PNA son bastante bajos. Ello responde a que los presupuestos fueron mal elaborados – sobredimensionados - o a que las instituciones no tienen las capacidades para ejecutarlos.

Con respecto a las capacidades institucionales debe agregarse que las instituciones del sector agropecuario deben trabajar de una manera coordinada, aportando cada una de ellas lo que debe aportar. En la ejecución del PNA la falta de coordinación y articulación interinstitucional también se hizo evidente, aunque no siempre, pues en el caso de la producción de semillas la coordinación interinstitucional funcionó adecuadamente, no así en el caso de la asistencia técnica a la producción en los asentamientos campesinos y para el desarrollo de los CEPROMAs. Adicionalmente, el haber incluido en el PNA la construcción de los CEPROMAs complicó aún más las cosas, pues ello requería de una coordinación interinstitucional muy efectiva y eficaz, que no siempre se dio, por lo que la correcta administración de los CEPROMAs y su adecuado uso por parte de las organizaciones de los asentamientos campesinos son una tarea pendiente.

En resumen, se reconoce que era necesario desarrollar un plan nacional de alimentos. Sin embargo, el PNA fue mucho más allá de lo que debió abarcar, incluyó una fuerte intervención del Estado para apoyar la producción de granos básicos, no abarcó más que tres productos y fue mucho más ambicioso de lo necesario.

Con todo, el PNA evidenció la falta de capacidades institucionales del sector agropecuario para fomentar adecuadamente la producción de alimentos, dentro del contexto de una economía abierta al comercio internacional. En ese sentido, el PNA y su ejecución han servido para replantear el tema de la política agrícola y su inserción dentro de la estrategia nacional de desarrollo, en cuanto a cuál ha de ser su rol del Estado en el fomento de la producción de alimentos.

Y es que el fomento de la producción agropecuaria y de alimentos en general, debe ser abordado precisamente con los componentes y el enfoque conceptual del PNA. Los componentes del PNA no fueron todos abordados con la integralidad requerida, en especial el componente de mercadeo y comercialización, con lo que el enfoque de agrocadenas tampoco fue abordado de manera integral. Adicionalmente, la coordinación y articulación

interinstitucional planteada no se dio de la forma en la que se debió haber dado, evidenciando debilidades institucionales.

Ahora bien, el PNA no debiera ser un programa aparte de las actividades normales de las instituciones del sector agropecuario. Por el contrario, el PNA debiera desaparecer como tal, y sus elementos y enfoque debieran ser los elementos y el enfoque que las instituciones del sector agropecuario debieran abordar de manera integral, para fomentar la producción de alimentos en el país. En otras palabras, se recomienda que el PNA sea parte integral del quehacer de las instituciones del sector agropecuario.

Sobre si el país debe impulsar una política de seguridad alimentaria, al menos parcial, en granos básicos, esa es una decisión eminentemente política. Al respecto, es claro que debe revisarse la actual política con respecto a la producción de arroz, sustentada en la fijación de precios; asimismo, debe definirse una política con respecto a la producción de frijol, por cuanto existe una cantidad nada despreciable de productores que lo producen y lo seguirán produciendo, siendo este producto claramente no competitivo, pues siempre están las importaciones desde Nicaragua, y de otros países, como una alternativa a más bajo precio. Claro está que esa decisión debe sopesar los costos y los beneficios que acarrearía para la sociedad costarricense, sobretodo a la luz de la alta volatilidad que experimentan actualmente los precios internacionales de los alimentos básicos. Éstos experimentaron una reducción luego de la crisis a mediados del 2008, pero en la actualidad se encuentran nuevamente en ascenso (Gráfico 3). Al respecto, deben desarrollarse mecanismos de observancia temprana ante esa volatilidad, de manera que se puedan definir las acciones a desarrollar con suficiente antelación y moldear las políticas alrededor de esta situación.

Gráfico 3



Fuente: www.fao.org

Lo cierto es que, dentro del contexto de una política de apertura y de inserción en la economía mundial, que el país ha venido impulsando desde hace muchos años, la producción agropecuaria y, en especial, la producción de alimentos puede ser fomentada, a partir de una política de fomento del desarrollo de los sectores productivos, centrada en la provisión de información actualizada sobre el desarrollo del sector agropecuario (precios, mercados, áreas de siembra requeridas, etc.) incrementos de la productividad, fomentando la investigación y el desarrollo, la transferencia de tecnología y la difusión de buenas prácticas agrícolas, entre otros. Ello permitirá producir alimentos e incrementar la seguridad alimentaria sin entrar en contradicciones con la política económica y comercial definida, contrario a la forma en la que se abordó la crisis alimentaria mediante el PNA.

Finalmente, la política y los programas que se emprendan en el futuro deben ir acompañados de un mecanismo de seguimiento y evaluación mucho más efectivo que el aplicado en el PNA, que no permitió dar un seguimiento adecuado al plan y que es un elemento central para la ejecución de la política agropecuaria.

Lista de personas entrevistadas

Gloria Abraham, Ministra de Agricultura y Ganadería
Franklin Charpentier, Jefe, Política Agropecuaria y Rural, Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA)
Javier Flores, Ex Ministro de Agricultura y Ganadería
Juan Carlos Hernández, Encargado investigación en frijol, Instituto de Innovación y Transferencia Tecnológica (INTA)
Emilia Hernández, Técnica de la Corporación Nacional Arroceras (CONARROZ)
German Hernández, Dirección Calidad Agrícola, Consejo Nacional de Producción (CNP)
Tania López, Viceministra de Agricultura y Ganadería
Adrián Morales, Director Investigación y Desarrollo Tecnológico, Instituto de Innovación y Transferencia Tecnológica (INTA)
Rosa Murillo, Dirección de Planificación, Consejo Nacional de Producción (CNP)
Carlos Pomareda, Consultor
Rocío Saborío, SEPSA
Francisco Sedó, Comisión Infraestructura Institucional, Consejo Nacional de Producción (CNP)
Nils Solórzano, Ex Director Superior de Extensión Agropecuaria y Operaciones Regionales
Walter Quirós, Director Ejecutivo, Oficina Nacional de Semillas
Luis E. Rodríguez, Coordinador, Área de Normas y Certificación, Consejo Nacional de Producción (CNP)
Román Solera, Ex Viceministro de Agricultura y Ganadería y Presidente Ejecutivo del Consejo Nacional de Producción (CNP)
Olga Vargas, Directora, Dirección Nacional de Desarrollo, Instituto de Desarrollo Agrario (IDA)
Marta Villegas, Directora, Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA)
Ricardo Zúñiga, Gerente General, Consejo Nacional de Producción (CNP)

Bibliografía

- Banco Mundial, octubre 8, 2008, Comunicado de prensa, www.worldbank.org
Certificación 063-08 de la Secretaría General del Consejo de Gobierno sobre el Acta de la sesión ordinaria del Consejo de Gobierno, celebrada el 8 de mayo del 2008.
- Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE) / Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), Sistematización del Programa Integral de Alimentos, 2009.
- Conferencia de alto nivel sobre la seguridad alimentaria mundial: los desafíos del cambio climático y la bioenergía, Documento FAO HLC/08/INF/1, Junio 2008.
- IICA, Agricultura de América Latina y el Caribe. Bastión ante la crisis mundial y motor para el desarrollo. Serie Crisis Global y Seguridad Alimentaria, 1., 2009.
- Programa Estado de la Nación, XVI Informe Estado de la Nación, 2010
- Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), Plan Nacional de Alimentos (PNA), 2008.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA,) Plan Nacional de Alimentos (PNA), Segunda Fase, marzo 2009.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), Plan Nacional de Alimentos, Presentación en Powerpoint, 2008.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), 2009, PNA-Presupuesto 2008 - 2010-Versión Final-Oct 05 – 09
- Sistema Banca de Desarrollo (SBD), Acuerdo AG-140-08-2009.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), Plan Nacional de Alimentos, Informe de Avance al 31 de diciembre del 2008, enero 2009.
- Ley 8225, Creación de la Corporación Arrocera, mayo 2002.
- Secretaría Ejecutiva de Planificación del Sector Agropecuario (SEPSA), Plan Nacional de Alimentos, Informe Anual 2009, marzo 2010
- IDA, Plan Nacional de Alimentos, Programa Integral de Alimentos del IDA, CEPROMA, 2009.
- Consejo Nacional de Producción (CNP), Área Desarrollo de Proyectos, Comisión de Infraestructura Institucional, Oficio ADP-PNA 127-2010, agosto 2010, actualizado a Noviembre del 2010.
- Ley No. 8763, Requisitos de desempeño para la importación de frijol y maíz blanco con arancel preferencial, en caso de desabastecimiento, agosto 2009
- www.cnp.go.cr
- www.fao.org