

Las condiciones de acceso a los alimentos en la población de menores ingresos en Costa Rica, 2006-2011

The conditions of access to food in the low-income population in Costa Rica, 2006-2011

Ángel Jesús Porras Solís

Universidad Nacional, Costa Rica
angel.porras.solis@una.cr

Karina Castro Bolaños

Universidad Nacional, Costa Rica
irakcastro@hotmail.com

Lisseth Valverde Murillo

Universidad Nacional, Costa Rica
lvalverde27@yahoo.com

Resumen

En este artículo se analizan las condiciones de acceso a los alimentos en la población de menores ingresos en Costa Rica. Se estudian las características socioeconómicas de esta población, el efecto de las variaciones en el precio de los alimentos y las políticas públicas implementadas en los últimos años destinadas a mejorar el acceso social a los alimentos.

Palabras clave: alimentos, seguridad alimentaria, inseguridad alimentaria, acceso social a los alimentos, población de menos ingresos, precios de los alimentos, políticas públicas, políticas alimentarias

Abstract

In this article the conditions of access to food in the population of low-income in Costa Rica are analyzed. The socioeconomic characteristics of this one population are studied as well as, the effect of price variations of food and public policies implemented during the last years to improve social access to food.

Keywords: food, food security, food insecurity, social access to food, population of low-income, food prices, public policies, food policy

Introducción

Entre los años 2006 y 2008, los precios de los productos básicos se incrementaron en un 60% mientras que los cereales se duplicaron (FAO, 2011a). Para mediados del 2008, los precios de los alimentos habían alcanzado el nivel más alto de los últimos 30 años, tal y como lo había alertado Robert Zoellick, presidente del Banco Mundial. Según la FAO, el empobrecimiento de los agricultores del Tercer Mundo, las malas cosechas debido al cambio climático y la reducción de las reservas de los alimentos, han desestimulado la producción agropecuaria.

A ello se le añade el aumento en el costo de los insumos, la irrigación y el transporte, por un lado, debido a los altos precios del petróleo y a la falta de inversión en la producción agrícola, la cual fue canalizada hacia la creciente demanda de biocombustibles, ya que esta reemplaza la producción para la alimentación de la población; y por otro lado, las transacciones especulativas de los grandes comerciantes mediante inversiones en mercados futuros. Esto acompañado del constante y rápido incremento de la población en muchas zonas del mundo, particularmente en África, el Medio Oriente y partes de América Latina, y a la disminución de la productividad agrícola en términos de productividad per cápita (FAO, 2011b).

La crisis de reservas de alimentos no es un fenómeno reciente, en gran parte es consecuencia de las decisiones político-económicas que se tomaron en el Consenso de Washington durante los años ochenta, con la aplicación de los programas de ajuste estructural. Según Araya (2008:3), se indujo a los gobiernos a dejar de lado la producción de granos básicos al argumentar que los productores de los países desarrollados eran más eficientes, obtenían mejores rendimientos, y su producción sobrepasaba las necesidades locales, por lo que los precios eran más baratos en los mercados internacionales. Ante dicho panorama, los gobiernos fueron convencidos e hicieron la seguridad alimentaria nacional dependiente de ese mercado de excedentes de los países desarrollados.

Por lo tanto, se puede decir que el tema de la seguridad alimentaria había estado relegado durante al menos dos décadas en las agendas global y hemisférica, hasta que la crisis agroalimentaria entre los años 2006 y 2008 lo elevó de nuevo a la palestra mundial. Según Toler (2006: 6), en un principio, el concepto de seguridad alimentaria únicamente consideraba la disponibilidad

de alimentos, luego fue evolucionando de tal manera, que tiempo después incluye el tema del acceso social de alimentos, a partir de aportes de economistas como Amartya Sen, quien critica el hecho de que se preste atención exclusivamente a la producción de alimentos, cuando lo que corresponde es analizar no sólo la disponibilidad sino dirimir la vigencia de los derechos de las personas a acceder a estos.

De acuerdo con Aguirre (2004: 2), para Sen, la capacidad de las personas de estar bien alimentadas no depende de la disponibilidad alimentaria que existe en la sociedad, ya que podrían no tener ingresos suficientes para tomar la cuota de alimentos que estadísticamente les correspondiera. Esta capacidad depende del derecho de una persona de acceder a un conjunto de bienes y servicios alternativos. Por lo tanto, para alcanzar la seguridad alimentaria, una población, un hogar o una persona debe tener disponibilidad y acceso a los alimentos.

Por lo anterior, en 2001 la FAO incorporó en su definición de 1996 el componente de acceso social a los alimentos, entendiéndose este como la capacidad de que disponen las personas para atender los recursos necesarios (entendidos como derechos), con el fin de adquirir alimentos apropiados y lograr una alimentación nutritiva (IICA, 2012:9).

También, en los últimos años, se incorpora el concepto de inseguridad alimentaria, el cual está íntimamente relacionado con la vulnerabilidad, y que según la FAO (2011d: 7) se puede definir como la probabilidad de una disminución drástica del acceso a los alimentos o de los niveles de consumo, debido a riesgos ambientales o sociales, o a una reducida capacidad de respuesta.

Para Schejtman (2006: 6), cuando el concepto de inseguridad alimentaria visto desde la perspectiva de los problemas de acceso a los alimentos, estos problemas pueden ser estructurales y coyunturales. En cuanto a los problemas estructurales, estos se asocian a la presencia de una brecha entre las necesidades alimentarias básicas de una familia y los ingresos disponibles para la alimentación. Los problemas coyunturales corresponden a las dificultades ocasionales que enfrentan algunas familias para satisfacer sus requerimientos nutricionales básicos, tales como malas cosechas no compensadas por mejores precios, fluctuaciones estacionales de los precios, desempleo temporal, huelgas que involucran al jefe de familia, rezagos en los salarios respecto a la inflación, migraciones y enfermedades, entre otros.

De esta forma, la preocupación acerca de una insuficiencia en el acceso a los alimentos y la vulnerabilidad de la población de menos ingreso, han conducido al diseño de políticas con mayor enfoque en materia de ingresos y gastos, para alcanzar los objetivos de seguridad alimentaria (FAO, 2011c: 3). Por lo que es de gran importancia conocer el impacto del aumento de los precios en los alimentos, principalmente al enfocarse en los sectores de la población más vulnerable, así como al conocer las políticas que está llevando a cabo el país vinculado con el tema de la seguridad alimentaria.

En primera instancia, se realiza una caracterización de los hogares y de las personas ubicadas en el I y II quintiles de ingreso. El análisis se realiza regionalmente considerando variables como cantidad de hogares, habitantes, fuerza de trabajo, jefatura femenina, escolaridad, empleo e ingresos; como fuente de información se utiliza la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) y se considera como año de referencia el 2011. Luego se presenta un análisis del de la CBA y del IPC para el período 2006-2011, para conocer el peso relativo de cada uno de los diferentes grupos de alimentos, en cuanto a su aporte calórico, significancia en el gasto y variaciones de los precios.

Por otra parte, se identifican las políticas alimentarias llevadas a cabo en el país para el mejoramiento de las condiciones de acceso social a los alimentos de la población de ingresos más bajos: Plan Nacional de Alimentos y Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN).

Características de los hogares del I y II quintiles de ingreso per cápita en Costa Rica

Los quintiles se utilizan para definir sectores socioeconómicos según ingreso per cápita del hogar, es decir, según el total de dinero que aportan el o los integrantes de un hogar, dividido por el número de miembros de éste. Por lo tanto, permite diferenciar a la población por nivel de ingreso según el número de integrantes de la familia. Cada quintil corresponde a un 20% de la población siendo los dos primeros quintiles los que poseen menores ingresos. Según la ENAH 2011, se definen los hogares del I quintil, como aquellos en los que su ingreso neto per cápita es menor a ₡77.028, en el caso del II quintil el ingreso se encuentra en un rango de ₡77.028; y ₡131.227. De esta forma, el I quintil de ingreso per cápita está conformado por 265 541 hogares y 1 042 982 personas. Por su parte, el II quintil tiene 265 653 hogares, lo cual equivale a 987 240 personas.

Tabla 1
I y II quintiles de ingreso per cápita, hogares y personas según región, 2011

Regiones	I quintil		II quintil	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Costa Rica	265 541	1 042 982	265 653	987 240
Central	175 223	687 586	174 966	648 568
Chorotega	18 110	69 645	18. 199	67 927
Pacífico Central	13 753	52 500	13 957	50 630
Brunca	16 633	66 034	16 726	63 614
Huetar Atlántica	27 478	117 205	27 349	103 359
Huetar Norte	14 451	59 895	14 563	59 429

Fuente: Elaboración propia, según la ENAHO 2011 del INEC

En ambos quintiles, la región Central concentra el 65% de los hogares. El restante 35% se ubica en su orden en las regiones Huetar Atlántica (11%), Brunca (7%), Chorotega (7%), Huetar Norte (5,5%) y Pacífico Central (4,5%). En cuanto a la cantidad de miembros por hogar, en promedio las regiones registran cuatro miembros. La región Chorotega se encuentra entre las regiones que poseen más miembros por hogar, seguida por las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte.

Tabla 2
I y II quintiles de ingreso per cápita, miembros por hogar, fuerza de trabajo y tasa de desempleo abierto según región, 2011

Regiones	Miembros por hogar		Fuerza de trabajo		Tasa de desempleo abierto	
	I quintil	II quintil	I quintil	II quintil	I quintil	II quintil
Central	3,92	3,71	1,29	1,62	18,5	8,4
Chorotega	3,85	3,73	1,02	1,36	23,8	11,3
Pacífico Central	3,82	3,63	1,22	1,32	33,1	15,4
Brunca	3,97	3,80	1,13	1,37	23,4	6,5
Huetar Atlántica	4,27	3,78	1,05	1,21	31,3	13,6
Huetar Norte	4,14	4,08	1,11	1,35	16,1	7,7

Fuente: Elaboración propia, según ENAHO 2011 del INEC

En cuanto a la fuerza de trabajo, en ambos quintiles, los hogares de la región Central registran la mayor participación de sus miembros en la fuerza de trabajo, seguida por las regiones Pacífico Central, Brunca y Huetar Norte. Las regiones Chorotega y Huetar Atlántica cuentan con la menor participación de miembros por hogar en la fuerza de trabajo. Los datos también muestran que el II quintil registra una mayor participación de miembros del hogar en la fuerza de trabajo en cada una de las regiones.

En lo que se refiere a la tasa de desempleo abierto, para el I quintil, las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica superan el 30%. Las regiones que presentan menores tasas de desempleo son la Huetar Norte y la Central, con cifras inferiores al 20%. El II quintil presenta tasas de desempleo menores, ya que no superan el 15,4%. Las mayores cifras se registran en las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica.

Tabla 3

I y II quintil de ingreso per cápita, porcentaje de hogares con jefatura femenina, años de escolaridad promedio de personas de 15 años y más, porcentaje de jefes de hogar con estudios de primaria (incompleta y completa), según región, 2011

Regiones	Hogares con jefatura femenina		Escolaridad promedio		Jefes de hogar con estudios de primaria	
	I quintil	II quintil	I quintil	II quintil	I quintil	II quintil
Central	38	34	6,4	7,4	69	62
Chorotega	39	33	5,8	6,6	70	57
Pacífico Central	33	27	6,1	6,7	67	56
Brunca	29	28	5,7	5,9	71	67
Huetar Atlántica	40	31	5,7	5,9	67	66
Huetar Norte	28	26	4,8	5,7	71	71

Fuente: Elaboración propia, según ENAHO 2011 del INEC

En el I quintil, las regiones Huetar Atlántica, Chorotega y Central registran porcentajes de hogares con jefatura femenina cercanos al 40%. Por su parte, las regiones Huetar Norte y Brunca, registran cifras inferiores al 30%.

En el II quintil, en todas las regiones los porcentajes de hogares con jefatura femenina son un poco más bajos. Pero de igual forma, las regiones Huetar Atlántica, Chorotega y Central registran las mayores cifras. Las regiones Huetar Norte y Brunca tienen un porcentaje de hogares con jefatura femenina de alrededor de un 25%.

En lo que se refiere a la escolaridad promedio, para el I quintil los jefes de hogar de la región Central presentan los mayores niveles, seguidos por los que provienen de las regiones Pacífico Central y Huetar Atlántica. Los jefes de hogar de las regiones Chorotega, Brunca y Huetar Norte presentan los menores niveles de escolaridad. Para el II quintil, las mayores cifras se registran en la región Central, seguida de las regiones Pacífico Central

y Chorotega. Las regiones Brunca, Huetar Atlántica y Huetar Norte registran la escolaridad promedio más baja con menos de 6 años.

En cuanto al nivel de instrucción, para los dos quintiles la mayoría solamente cuenta con estudios de primaria (completa o incompleta). En las regiones Huetar Norte y Brunca se registran porcentajes cercanos al 15% de jefes de hogar sin ningún nivel de instrucción. Estos bajos niveles de escolaridad influyen de manera directa en el tipo y calidad de empleo e ingresos de los jefes de hogar. En efecto, de acuerdo con los datos del I quintil, casi la mitad de los jefes de hogar se dedican a ocupaciones no calificadas. Específicamente para la región Central dicho rubro registra un 44,45%, mientras en las demás regiones superan el 50%.

Tabla 4

I y II quintiles de ingreso per cápita, porcentaje de jefes de hogar en ocupaciones no calificadas, actividades agropecuarias y asalariados según región, 2011

Regiones	Ocupaciones no calificadas		Actividades agropecuarias		Asalariadas	
	I quintil	II quintil	I quintil	II quintil	I quintil	II quintil
Central	44	35	19	13	51	64
Chorotega	50	41	34	21	45	62
Pacífico Central	52	30	17	15	45	77
Brunca	50	35	53	42	50	51
Huetar Atlántica	51	53	39	49	53	75
Huetar Norte	58	45	59	53	58	69

Fuente: Elaboración propia, según ENAHO 2011 del INEC.

En el quintil II el porcentaje de jefes de hogar dedicados a ocupaciones no calificadas tiende a ser mucho menor, particularmente en las regiones Central, Pacífico Central, Brunca y Chorotega. En cuanto a las principales ramas de actividad para las cuales el jefe de hogar mantiene el empleo principal, para el I quintil, en las regiones Brunca y Huetar Norte, más del 50% se dedica a actividades agropecuarias. Se acercan también a este

porcentaje las regiones Chorotega y Huetar Atlántica. Aunque la región Central registra el menor porcentaje de jefes de hogar en actividades agropecuarias, no hay que olvidar que cerca del 65% de la población del quintil I reside aquí.

Para el II quintil la agricultura sigue siendo una actividad importante, pero con menos importancia relativa. En las regiones Central, Pacífico Central y Chorotega, el porcentaje de jefes de hogar dedicados a la agricultura es bajo, debido a la importancia que tienen las actividades relacionadas con el comercio, la construcción y la industria manufacturera.

En cuanto a la categoría ocupacional, en ambos quintiles la mayoría se trata de asalariados de empresas privadas e instituciones públicas. En el quintil II y para todas las regiones, más del 65% de los jefes de hogar son asalariados.

Si se examinan los ingresos totales de los hogares, en ambos quintiles, los pertenecientes a la región Central superan al promedio del total del país. Las regiones Brunca y Chorotega son las que registran los menores ingresos.

Tabla 5

I y II quintiles de la población, ingreso total e ingreso neto per cápita del hogar, según región, 2011

Regiones	Ingreso total		Ingreso neto per cápita	
	I quintil	II quintil	I quintil	II quintil
Central	235 275	460 277	59 857	123 981
Chorotega	119 224	277 785	31 735	74 402
Pacífico Central	150 044	329 407	38 500	91 096
Brunca	113 208	260 613	27 910	69 428
Huetar Atlántica	147 408	294 951	34 491	78 359
Huetar Norte	141 390	314 109	33 133	77 328

Fuente: Elaboración propia, según ENAHO 2011 del INEC

Dicha desigualdad provoca que un hogar de la región Brunca o Chorotega perciba la mitad de lo que recibe uno de la región Central. Por ejemplo, para el I quintil en el 2011 los hogares de la región Central percibieron un ingreso aproximado a los 235 000 colones, mientras que los hogares de la región Brunca y Chorotega 113 000 colones y 119 000 colones, respectivamente. La situación es similar para el II quintil, donde los ingresos de los hogares de la región Central son el doble de lo que reciben los hogares de las regiones Brunca, Chorotega y Huetar Atlántica. En síntesis, los ingresos per cápita de los hogares muestran lo mismo en ambos quintiles, y la región Central es la que significativamente percibe un ingreso mayor en relación con las otras regiones del país.

Efectos de las variaciones en el costo de los alimentos sobre la población de menores ingresos

En Costa Rica se tiene una CBA urbana (CBAU) y una CBA rural (CBAR) que constan de 52 y 44 alimentos respectivamente. El requerimiento energético promedio per cápita diario para la zona urbana es de 2.184 calorías y para la zona rural 2.258 calorías (INEC, 2011b: 2). Se calcula una CBA nacional (CBAN) que resulta de la ponderación de los alimentos que se repiten en la CBAU y la CBAR.

En la CBAR, los grupos de alimentos que tienen un mayor aporte en su estructura calórica son el pan y los cereales (39%) los cuales incluyen pan, arroz, espaguetis, cereales y harina de maíz (masa); el azúcar (18%) y las grasas (16%) que agrupan aceite, manteca vegetal, margarina y natilla (INEC, 2011a: 7-8). En conjunto, estos tres grupos representan más del 70% de las calorías. Los cinco alimentos con mayor participación en la estructura calórica son: arroz, azúcar, aceite, frijoles y manteca vegetal.

Los grupos de alimentos que tienen un mayor peso relativo dentro de la estructura calórica de la CBAU son el pan y los cereales (34%), los que incluyen pan, arroz, tortilla de maíz, espaguetis, cereales, harina de maíz (masa); azúcar (16%) y grasas (15%) donde se agrupan aceite, manteca vegetal, margarina y natilla (INEC, 2011a: 5-6). En conjunto estos grupos aportan el 65% del total de calorías. Los 5 alimentos con mayor peso relativo en la estructura calórica son: arroz, azúcar, aceite, frijol y pan salado.

El abastecimiento de los productos de la CBA se realiza con producción nacional e importaciones. En cuanto a alimentos como el arroz, el frijol y el maíz, un porcentaje se produce en el país y el resto se importa. En el caso de productos como azúcar, raíces, tubérculos, tomate, papa, cebolla, hortalizas, frutas, lácteos, huevos y cárnicos, el consumo interno se cubre en un 100% con producción nacional. No obstante, productos como la carne de res, pollo, cerdo, huevos y lácteos, dependen de la importación de materias primas como sorgo, soya y maíz amarillo. Algo similar ocurre en la industria de pan, galletas y pastas.

Entre enero de 2006 y diciembre de 2011, la CBAN mostró un crecimiento del 113%, al pasar de 19 742 colones a 42 010 colones. En el caso de la CBAU, esto pasa de 21 126 colones a 44 846 colones, un crecimiento del 112%. La CBAR pasa de 18 452 colones a 37 456 colones, lo que significa un crecimiento del 102%.

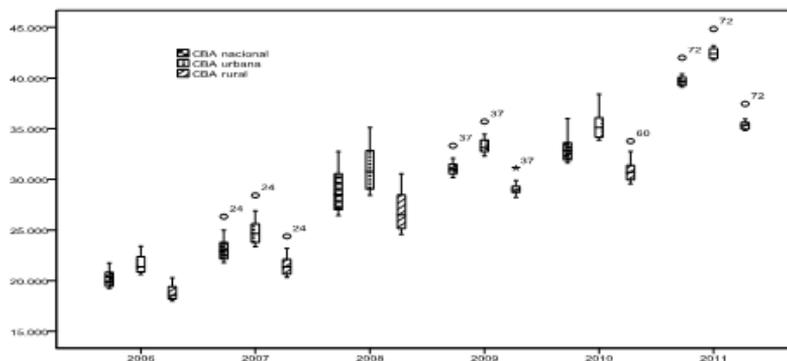
Tabla 6
Costo anual promedio per cápita de la CBA, 2006-2011.

Año	CBAN	CBAU	CBAR
2006	20 155,69	21 634,96	18 806,19
2007	22 00,95	24 956,04	21 595,32
2008	28 982,98	31 182,86	26 959,21
2009	31 152,04	33 415,34	29 120,65
2010	33 042,21	35 368,97	30 907,79
2011	39 842,54	42 564,94	35 470,06

Fuente: Elaboración propia, según datos del INEC

En términos del costo promedio, la CBAN pasó de costar 20 156 colones en el año 2006 a un monto de 39 842,54 colones en el año 2011. Tanto la CBAU como la CBAR presentan un comportamiento similar. El diagrama de caja muestra que efectivamente dicho comportamiento es creciente. También es posible observar, por el tamaño de las cajas, cómo en los años 2008 y 2010 el costo de las tres CBA experimenta importantes variaciones a lo largo de los meses y cómo durante los años 2009 y 2011 presenta menor variación.

Figura 1
Diagrama de caja. Costo de las CBA nacional, urbana y rural.



Fuente: Elaboración propia, según datos del INEC

Si se calcula el porcentaje del ingreso que los hogares destinan a la compra de los alimentos, se puede observar cómo los del I quintil destinan prácticamente todos sus ingresos a la compra de alimentos.

Tabla 7
Porcentaje de los ingresos destinados a la adquisición de la CBAN en los hogares del I y II quintiles de ingresos, 2006-2011

Regiones	I quintil						II quintil					
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Central	76	70	71	72	57	67	38	36	38	37	28	32
Chorotega	169	118	119	120	109	126	70	57	61	57	48	54
Pacífico Central	98	88	101	98	83	103	54	48	57	54	38	44
Brunca	145	112	122	141	120	143	69	58	61	69	53	57
Huetar Atlántica	102	95	108	100	90	116	53	51	58	54	43	51
Huetar Norte	113	95	95	100	95	120	57	54	51	50	42	52

CBAN se refiere al costo promedio per cápita anual
 Los porcentajes hacen referencia al CBA/Ingresos per cápita

Fuente: Elaboración propia, según datos del INEC

En regiones como la Chorotega y la Brunca, que tienen los ingresos per cápita más bajos del país, el costo de la CBA supera los ingresos, lo cual refleja que

muchos de los hogares de esta región viven en situaciones de pobreza extrema. La región Central es la única donde el ingreso es superior al costo de la CBA. Para los hogares de la región Pacífico Central, Huetar Atlántica y Huetar Norte, el ingreso que perciben apenas permite cubrir el costo de la CBA. Para los hogares del II quintil, casi en todas de las regiones, se destina más de la mitad de los ingresos para adquirir alimentos. Solamente los hogares de la Región Central muestran porcentajes de gasto en alimentos por debajo del 40%.

Si se examina la importancia de cada grupo alimentario o alimento específico en el gasto que destinan estos hogares a la adquisición de alimentos, en el I quintil el mayor peso lo tiene el arroz, seguido de los productos a base de harina de trigo, los productos lácteos, las carnes, el azúcar y las grasas-aceites. De esta forma, los aumentos en los precios que experimente cualquiera de estos alimentos, va a incidir directamente en la capacidad de consumo de los hogares pertenecientes al I quintil.

Tabla 8

I y II quintiles de ingresos, porcentaje de gasto de cada grupo alimenticio o alimento específico con respecto al gasto total de la estructura de gasto en alimentos y bebidas.

Alimento	I Q	II Q	Alimento	I Q	II Q
Arroz	11,34	7,35	Frutas	1,92	1,84
Panes y prod. panadería	7,20	8,71	Raíces y tubérculos	1,75	1,97
Leche, yogur y queso	6,44	7,59	Carne de cerdo	1,48	1,81
Azúcares, dulces y golosinas	6,37	6,40	Papa	1,37	1,51
Azúcar corriente	6,07	3,91	Tomate	1,18	1,01
Carne de res	4,36	5,14	Pescado	0,72	0,72
Vegetales	4,02	3,75	Snacks	0,72	0,74
Frijoles	3,93	2,69	Cebolla	0,69	0,62
Grasas y aceites	3,82	3,23	Plátanos	0,53	0,69

Pan baguette y manita o piña de pan	3,81	4,42	Sal	0,37	0,19
Pollo	3,75	3,63	Chile dulce	0,26	0,32
Leche de vaca fluida	3,25	3,80	Chayote	0,26	0,30
Café	2,98	2,57	Tortillas	0,25	0,35
Huevos	2,69	2,63	Yuca	0,24	0,27
Atún enlatado	2,69	2,57	Bananos	0,21	0,14
Embutidos	2,48	2,64	Naranja	0,19	0,16
Bebidas gaseosas	2,23	2,63	Papaya	0,17	0,15
Comidas rápidas	2,10	4,08	Piña	0,17	0,14
Aceite	1,97	1,78	Zanahoria	0,17	0,17

Fuente: Elaboración propia, según datos de SINSAN

Por su parte, para el II quintil, el mayor peso lo tienen los productos a base de harina de trigo, seguidos por los productos lácteos, las carnes (10,58%) y el arroz.

En cuanto al comportamiento de los precios de los alimentos, cuantificados por el Índice de Precios al Consumidor (IPC), el grupo de los alimentos y bebidas registra un aumento del 78,7% desde julio de 2006 hasta diciembre de 2011, muy superior al mostrado por el IPC general (49,86%). Para dicho grupo, los aumentos más importantes se dieron en los períodos 2006-07 y 2007-08, con 20,96%, y 22,81% respectivamente, muy superiores a los registrados en el IPC general, 10,81% y 19,90%.

Tabla 9
IPC general y alimentos. Variaciones interanuales 2006-2011

Periodo	IPC general	Alimentos y bebidas no alcohólicas
2006-07	10,81	20,95
2007-08	13,90	22,82
2008-09	4,05	-1,45
2009-10	5,82	9,03
2010-11	4,74	4,07

Fuente: Elaboración propia, según datos del INEC

Dentro del grupo de alimentos, las hortalizas, leguminosas y tubérculos presentan el mayor incremento con un 126,55%, donde las hortalizas son la clase con la mayor variación con un aumento del 182,75%, mientras que en el caso de las leguminosas el incremento es del 82,15% y los tubérculos han aumentado un 72,22%. El segundo grupo que registra una de las mayores variaciones es el de los productos lácteos y huevos, con una variación del 95,80%, seguido por el grupo del café y té con 93,217%.

Tabla 10
IPC grupo de alimentos y bebidas no alcohólicas, por clases, 2011

Clase	2011
Pan y cereales	186,98
Carnes	154,59
Pescado	170,54
Productos lácteos y huevos	195,80
Aceites y grasas	182,02
Frutas	174,48
Hortalizas, leguminosas y tubérculos	226,55
Azúcar y golosinas	149,36
Productos alimenticios	157,24
Café y té	193,22
Jugos y bebidas no alcohólicas	145,26

Fuente: Elaboración propia, según datos del INEC

Aunque la mayoría de los alimentos registra importantes aumentos, al tratarse de bienes con una baja ponderación en el IPC, sus variaciones tienen pocos efectos en el cálculo del IPC general y en consecuencia en el indicador de inflación. De hecho, el grupo de los alimentos y bebidas pondera el 18,61% y ese porcentaje se reparte entre 99 bienes. A manera de ejemplo, se puede estudiar el comportamiento de los precios del café y el arroz, ambos productos muy representativos en el patrón de consumo de la población costarricense. En el caso del IPC del café, entre el año 2006 y el 2011, registra una tasa de crecimiento del 95,37%, es decir, el doble que el IPC general.

Tabla 11
IPC general, alimentos, café y arroz, 2006-2011

IPC	2006	2007	2008	2009	2010	2011
General	102,96	114,09	129,95	135,21	143,09	149,86
Alimentos y bebidas no alcohólicas	107,58	130,12	159,81	157,49	171,71	178,70
Café	100,92	110,07	124,65	132,44	164,61	197,17
Arroz	100,35	113,44	163,22	184,75	204,76	183,82

Variaciones interanuales

IPC	2006-07	2007-08	2008-09	2009-10	2010-11
General	10,81	13,90	4,05	5,82	4,74
Alimentos y bebidas no alcohólicas	20,95	22,82	-1,45	9,03	4,07
Café	9,07	13,25	6,25	24,29	19,78
Arroz	13,04	43,88	13,19	10,83	-10,23

Fuente: Elaboración propia, según datos del INEC

Como se observa, el IPC del café entre los años 2006 y 2009 estuvo por debajo del IPC general y del IPC de los alimentos y bebidas. No obstante, a partir del año 2010 tiende a sobrepasar el IPC general y para el 2011, supera tanto al IPC general como al IPC de los alimentos y bebidas. En el caso del arroz, la situación es similar, entre el año 2006 y 2011, el IPC del arroz aumentó en 83,18%. De igual forma, muy por arriba del IPC general. Los datos muestran

cómo el IPC del arroz a partir del año 2008 tiende a estar por encima del IPC general y del IPC de los alimentos y bebidas.

Si se examinan las variaciones interanuales registradas por los diferentes IPC, el café registra variaciones bastante marcadas, sobre todo en los últimos dos años. En el caso del arroz, en el período 2007-2008 mostró una tasa de variación de 43,88%, muy por encima del 13,90% que registró el IPC general.

La baja ponderación que tienen el café (0,54%) y el arroz (0,98%) en el IPC, provoca que los aumentos que registran estos productos no se vean reflejados en el indicador de inflación. De hecho, tanto el café como el arroz no se ubican entre los principales bienes y servicios que ponderan el IPC. El arroz se ubica en la posición 20 y el café en la 36, entre un total de 292 bienes y servicios. Los bienes o servicios que tienen mayor ponderación son la gasolina (5,81%), el “casado” (4,63%), los alquileres de vivienda (4,34%), la adquisición de vehículo (3,75%), así como los servicios de electricidad (3,37%) y domésticos (3,13%).

Tabla 12

IPC. Bienes y servicios con mayor ponderación.

Bien o servicio	Ponderación	Bien o servicio	Ponderación
Gasolina	5,81	Transporte en taxi	1,76
Casado	4,63	Servicio odontológico	1,46
Alquiler de vivienda	4,34	Servicio de agua	1,14
Adquisición de vehículo	3,75	Paquetes turísticos	1,07
Servicio de electricidad	3,37	Televisión por cable	1,06
Servicio doméstico	3,13	Pan salado	1,06
Pasaje en autobús urbano	2,44	Combo con pollo	1,02
Servicio de teléfono celular	1,97	Educación secundaria	1,01
Servicio de teléfono fijo	1,82	Leche líquida	1,01
Educación superior	1,78	Arroz	0,98

Fuente: Elaboración propia, según datos del INEC

Por su parte, si se consideran los bienes y servicios que mayor variación han experimentado durante el período en estudio, tomado como indicador el IPC que registra cada uno a diciembre del 2011, los alimentos son los que mayor variación registran.

Tabla 13
IPC. Bienes y servicios con mayor IPC a diciembre del 2011.

Bien o servicio	IPC diciembre 2011	Bien o servicio	IPC diciembre 2011
Tomate	420,22	Consulta con ginecólogo	198,82
Huevos	315,37	Alimento para animales domésticos	198,2
Chile dulce	313,23	Consulta con pediatra	197,92
Zanahoria	254,05	Café	197,17
Harina de maíz	248,72	Queso crema	197,03
Ajillo	243,43	Culantro	195,25
Vainica	238,18	Pan dulce	193,96
Repollo	237,71	Cambio de aceite	193,69
Yuca	228,27	Pintado de vehículo	193,04
Papas tostadas	228,25	Ajuste de frenos	190,33
Chayote	227,16	Aceite	189,66
Servicio de agua	223,56	Pollo entero	189,52
Tortillas de maíz	214,18	Natilla	189,27
Mantequilla	213,39	Manteca	188,42
Lechuga	213,03	Transporte en taxi	187,73
Banano	212,97	Repostería	187,22
Elote	212,58	Ultrasonido	186,82
Pastas	212,2	Atún en conserva	186,72
Consulta con médico general	211,35	Empanada	185,75
Radiografía	208,5	Ajo	185,35
Cebolla	208,41	Limpieza de prendas de vestir	184,82
Plátano	203,93	Arroz	183,82
Alas de pollo	202,91	Pollo asado	183,76

Galletas dulces	200,06	Sándwich	183,27
Pan salado	200,02	Sal	183,11

Fuente: Elaboración propia, según datos del INEC

Como se puede observar en el cuadro anterior, de los 50 bienes y servicios que mayor IPC registran a diciembre del 2011, 75% son alimentos. Tanto el café como el arroz, se encuentran en dicha lista, en las posiciones 29 y 47 respectivamente. No obstante, como se mencionó anteriormente, al ser los alimentos y bebidas de bienes con una baja ponderación en el IPC, sus variaciones tienen pocos efectos en el cálculo de la inflación.

Políticas públicas para mejorar el acceso social a los alimentos en Costa Rica

Las dos principales acciones implementadas en el país para mejorar el abastecimiento y acceso social a los alimentos de la población de menores ingresos son el Plan Nacional de Alimentos y la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021. El Plan Nacional de Alimentos surge durante el Gobierno de Oscar Arias (2006-2010), con el objetivo de asegurar la disponibilidad de alimentos básicos, garantizar el acceso de alimentos a los grupos vulnerables y evitar el incremento en los niveles de pobreza ante los aumentos de los precios en los productos de la CBA.

Las acciones para asegurar la disponibilidad de alimentos estaban dirigidas principalmente al aumento del área sembrada y a la producción de: arroz, maíz blanco y frijol. El acceso a los alimentos constaba de una serie de subsidios a familias en condición de extrema pobreza y del aumento de la cobertura del Programa Avancemos. Se trataba básicamente de un apoyo económico mensual que rondaba entre 11 000 colones y 50 000 colones, según la condición de la familia, para la compra de alimentos y útiles escolares.

Por su parte, la propuesta de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Costa Rica se contextualiza en el Marco del Plan de Salud de Centroamérica y República Dominicana 2010-2015, aprobado por el Consejo de Ministros de Salud del Sistema de Integración Centroamericana, así como en el Plan Nacional de Salud en Costa Rica 2010-2021, que establece diversas líneas de acción en los diferentes ámbitos de la seguridad alimentaria y nutricional.

Con base en lo anterior, el Ministerio de Salud, por medio de la Dirección de Planificación Estratégica de las Acciones en Salud y la SEPAN, como instancia responsable de la Política, desarrolló un proceso de formulación de la Política Nacional SAN, cuyo propósito es identificar y articular las acciones necesarias que contribuyan a mejorar el estado nutricional de la población.

La formulación de la Política Nacional SAN se fundamentó en una serie de acciones y asuntos críticos que parten de situaciones como: la crisis alimentaria y cambio climático; la producción limitada de granos básicos, frutas y vegetales; la falta de infraestructura por parte de los pequeños y medianos productores; la falta de estrategias de mercadeo para la comercialización de la producción nacional; la carencia de estadísticas de la producción nacional de alimentos; los problemas de acceso limitado a alimentos de alto valor nutritivo; los hábitos alimentarios y estilos de vida que afectan negativamente la salud y nutrición de la población, la alta prevalencia de sobrepeso y obesidad en la población y un porcentaje significativo de la niñez que presenta baja talla, entre otras.

También se reconoce que no hay impacto de las acciones de la Política Nacional SAN en las políticas de gobierno para combatir la pobreza, capacidad institucional insuficiente para trabajar articuladamente con fines de SAN, así como la ausencia de un sistema de vigilancia en SAN que permita conocer la información oportuna para la toma de decisiones efectivas.

Así, la Política Nacional SAN contempla una serie de políticas de intervención en los asuntos críticos mencionados, entre las cuales se pueden destacar el fomento de la producción y acceso de alimentos con calidad e inocuidad, el mejoramiento de las condiciones básicas para la comercialización de la producción de nacional de alimentos, el desarrollo de acciones estratégicas para mejorar el acceso a los alimentos en los grupos vulnerables, así como el fortalecimiento de la atención integral del sobrepeso, la obesidad y la desnutrición en todos los grupos etarios de la población por área geográfica, género, estrato socio- económico y etnia. También contempla la promoción del concepto de SAN en el nivel político institucional y de la sociedad civil, el fortalecimiento de la articulación interinstitucional e intersectorial, así como el apoyo para la creación de un sistema de vigilancia de la seguridad alimentaria y nutricional.

Con respecto a los alcances de estas dos acciones, solamente existe información para el PNA, el cual fue ejecutado durante la segunda mitad del año 2008, durante todo el año 2009 y durante los primeros meses de 2010. El Plan como tal no siguió siendo ejecutado durante el Gobierno de Laura Chinchilla (2010-2014), ya 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 (FAO, 2011e:3).

Se pueden destacar algunos resultados del PNA, tomando como referencia los informes de avance del PNA (2008 y 2009), elaborados por SEPSA, así como la evaluación del PNA realizada por la FAO (2011), y el Informe de los resultados del estudio sobre los programas y proyectos PNA (2011) realizado por la Contraloría General de la República.

Con respecto al aumento de las aéreas de siembra, producción y consumo, solamente en el arroz se lograron resultados satisfactorios; en el caso del frijol y el maíz no se cumplió con las expectativas planteadas.

En cuanto a la reducción de la vulnerabilidad social y lucha contra la pobreza, se destinaron recursos mediante las becas para primaria de FONABE, las ayudas de 50 000 colones para compra de alimentos y útiles escolares, la ampliación del Programa Avancemos y los CEN-CINAI.

En su informe, la FAO considera que 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, lo cual marca un giro radical en la política agrícola del país, sin que ello fuera objeto de debate nacional por las implicaciones que significaba.

Por otra parte, indica que 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. 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.

No obstante, en dicho informe la FAO señala una serie de apreciaciones críticas derivadas de la ejecución del PNA, entre las que se pueden destacar los alimentos seleccionados como prioritarios y la incompatibilidad de la política agrícola definida en el PNA con la política económica y comercial vigente, en cuanto se fomentó la producción de alimentos en un contexto de precios altos, donde el productor obtendría precios altos por su producto, con lo cual estaría dispuesto a incrementar su producción, pero también se quería beneficiar al consumidor pobre, 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. Entre otros aspectos, se señalan problemas relacionados con las capacidades institucionales, ejecución del presupuesto, mecanismo de seguimiento y evaluación.

Conclusiones

A manera de conclusión, se puede decir que la población perteneciente a los quintiles I y II se trata de hogares compuestos por miembros con bajos niveles de escolaridad y dedicados a ocupaciones no calificadas relacionadas con la agricultura, lo cual redundaría en niveles salariales relativamente bajos. De igual forma, es clara la diferencia que se establece entre la región Central y las demás regiones, en cuanto a los niveles de instrucción, empleo e ingresos de los jefes de hogar, lo cual evidencia la necesidad de establecer políticas públicas diferenciadas entre las distintas regiones.

En el caso del I quintil, se trata de hogares cuyo ingreso en su totalidad es destinado a la adquisición de alimentos, por lo que cualquier aumento que experimenten, influye directamente en la cantidad y calidad de alimentos que pueden consumir. En regiones como la Chorotega y Brunca el costo de la CBA supera los ingresos, lo cual refleja que los hogares de estas regiones viven en condición de pobreza extrema, con un limitado acceso a los alimentos cuando los precios aumentan.

Como se pudo constatar, el aumento en los precios de los alimentos es superior al que registra el IPC, lo cual provoca que los ingresos que percibe esta población no compensen los aumentos en los precios de los alimentos. Por ejemplo, los precios de los alimentos entre los años 2007 y 2008

aumentaron en 20,95% y el IPC solo aumentó en 13,90%. Estos aumentos en los precios de los alimentos no se reflejan proporcionalmente en el IPC, debido a que cuentan con una baja ponderación.

También resulta evidente que el Estado tiene una clara y definida política de seguridad alimentaria que garantice la disponibilidad y el acceso a los alimentos ante una eventual crisis. La política del SAN es un planteamiento que establece algunas líneas de acción para la seguridad alimentaria; sin embargo, no se cuenta con un estudio evaluativo ni con los indicadores necesarios que logren determinar los resultados puntuales conseguidos con dicha política. En el caso particular del PNA, se identifica como un plan ser de carácter coyuntural, que tuvo un horizonte de acción inferior a tres años, se ejecutó de manera rápida y no se logró llevar a cabo las acciones a plena capacidad.

Referencias bibliográficas

- AGUIRRE(2004). Seguridad alimentaria. Una visión desde la antropología alimentaria. En *Desarrollo Integral en la Infancia: El Futuro Comprometido*. Fundación CLACYD. Córdoba, Argentina. Consultado el 08 de noviembre de 2013, en línea: <http://www.suteba.org.ar/download/trabajo-de-investigacion-sobre-seguridad-alimentaria-13648.pdf>
- ARAYA, C. (2008). Porqué la crisis alimentaria y como superarla. Por qué la carestía de granos en Costa Rica. *Revista Ambientico*. N°176, pág. 3-4. Consultado el 08 de noviembre de 2013, en línea: http://www.ecmar.una.ac.cr/index.php?option=com_remository&Itemid=37&func=download&id=227&chk=b6ffc304b12a0524ec6d3f52c80fc213&no_html=1
- CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. (2011). Informe de los resultados del estudio sobre los programas y proyectos del Plan Nacional de Alimentos (PNA). Área de fiscalización de servicios económicos, informe No. DFOE-EC-IF-11-2011. San José, Costa Rica. Consultado el 01 de septiembre de 2013, en línea: http://www.asamblea.go.cr/Informes_de_la_Contraloria/Informes%202011/l-%20informes_diciembre_2011/DFOE-EC-IF-11-2011.pdf

- FAO. (1996). Cumbre Mundial sobre la Alimentación, 13-17 de noviembre. Roma, Italia. Consultado el 29 de junio de 2013, en línea: <http://www.fao.org/docrep/003/w3613s/w3613s00.htm>
- FAO. (2002). Cumbre Mundial sobre la alimentación 1996, cinco años después, confirma el compromiso de reducir el hambre. Consultado el 17 de abril de 2011, en línea: www.fao.org/worldfoodsummit/spanish/newsroom/news/8580-es.html
- FAO. (2010). El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo 2010. Notas. Roma, Italia. Consultado el 09 de noviembre de 2013, en línea: <http://www.fao.org/docrep/013/i1683s/i1683s.pdf>
- FAO. (2011a). Iniciativa sobre la subida de los precios de los alimentos. Consultado el 18 de abril de 2011, en línea: <http://www.fao.org/isfp/antecedentes/es/>
- FAO. (2011b). Crecimiento Demográfico y Crisis Alimentaria Consultado el 16 de abril de 2011, en línea: <http://www.fao.org/docrep/U3550t/u3550t04.htm>
- FAO. (2011c). Una introducción a los conceptos básicos de la seguridad alimentaria. La Seguridad Alimentaria. Información para la toma de decisiones. Consultado el 17 de abril de 2013, en línea: <http://www.fao.org/docrep/014/al936s/al936s00.pdf>
- FAO. (2011d). Seguridad Alimentaria y Nutricional. Conceptos Básicos. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria (PESA). Consultado el 17 de abril de 2013, en línea: <http://www.pesacentroamerica.org/biblioteca/2011/conceptos2011.pdf>
- FAO. (2011e). Evaluación del Plan Nacional de Alimentos de Costa Rica. Consultado el 5 de agosto de 2013, en línea: http://www.infoagro.go.cr/Documents/EVALUACION_DEL_PLAN_NACIONAL_DE_ALIMENTOS_enero_2011.pdf

- INEC. (2011a). Costo de la canasta básica alimentaria. Boletín mensual, nueva canasta básica alimentaria, Vol. 1, Año 17, Enero. San José, CR. Consultado el 20 de junio de 2012, en línea: <http://www.inec.go.cr/A/MT/Econ%C3%B3micos/Canasta%20b%C3%A1sica%20alimentaria2004/Publicaciones/C3/01.Enero/A%C3%B1o%202011.pdf>
- INEC. (2011b). Resumen Metodológico, nueva canasta básica alimentaria, San José. CR. Consultado el 16 de febrero de 2012, en línea: <http://www.inec.go.cr/A/MT/Econ%C3%B3micos/Canasta%20b%C3%A1sica%20alimentaria2004/Metodolog%C3%ADa/Documento%20Metodolog%C3%ADa%20Canasta%20B%C3%A1sica%20de%20Alimentos.pdf>
- IICA, (2010). La Agricultura de Costa Rica: Situación al 2010, su evolución y prospectiva. Consultado el 15 de junio de 2012, en línea: <http://www.iica.int/Esp/regiones/central/cr/Documentos%20Oficina%20Costa%20Rica/Agricultura-CR.pdf>
- IICA. (2012). Situación de la seguridad alimentaria en las Américas: documento para alimentar el diálogo de la 42.a Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos. San José, Costa Rica. Consultado el 20 de octubre de 2012, en línea: http://www.oas.org/es/sre/dai/sociedad_civil/Docs/OEA%20Seguridad%20Alimentaria%20April%2017%202012.pdf
- SEPSA. (2008). Plan Nacional de Alimentos Costa Rica: oportunidad para la agricultura nacional. San José, Costa Rica. Consultado el 29 de abril de 2013, en línea: <http://www.mag.go.cr/bibliotecavirtual/a00129.pdf>
- SCHEJTMAN, A. (2006). Seguridad, Sistemas y Políticas Alimentarias en Centroamérica: Elementos para una estrategia integral de seguridad alimentaria. Consultado el 26 de junio de 2013, en línea: http://www.rimisp.org/wpcontent/files_mf/1366827759dtr4_seguridadalimentaria.pdf
- TOLER, S. (2006). Reflexiones en torno a la seguridad alimentaria en Argentina. X Jornadas de Economía Crítica. ¿Alternativas al capitalismo? Barcelona, España. Consultado el 08 de noviembre de 2013, en línea: <http://pendientedemigracion.ucm.es/info/ec/jec10/ponencias/206StellaSoler.pdf>