ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY N° 2035 DE 17 DE JULIO DE 1956 Y SUS REFORMAS: "LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN"

NIDIA LORENA CÉSPEDES CISNEROS
Y VARIAS SEÑORAS DIPUTADAS
Y SEÑORES DIPUTADOS

EXPEDIENTE N.° 21.648

DEPARTAMENTO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS
UNIDAD DE PROYECTOS, EXPEDIENTES Y LEYES

NOTA: **A solicitud de las partes interesadas, este Departamento no realizó la revisión de errores formales, materiales e idiomáticos que pueda tener este proyecto de ley.**

PROYECTO DE LEY

REFORMA AL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY N° 2035 DE 17 DE JULIO DE 1956 Y SUS REFORMAS: "LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN"

Expediente N.° 21.648

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La filosofía y concepción original del Consejo Nacional de la Producción, justificaba la existencia de ciertas competencias especiales con el propósito de fomentar la producción agrícola e industrial y la estabilización de los precios de los artículos requeridos para la alimentación de los habitantes del país, así como, los de las materias primas demandadas por la industria nacional, procurando un equilibrio justo en las relaciones entre productores y consumidores, con miras al mejoramiento de las condiciones de vida de los costarricenses (artículo 4 de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, del 17 de julio de 1956). Lo anterior, para conservar una paridad entre el acceso y el consumo de ciertos productos básicos.

(…) Esto es parte de las acciones afirmativas del Estado a favor de entes públicos como el Consejo Nacional de la Producción, ideadas con el fin de establecer políticas preferenciales a favor de ciertas instituciones, en razón del fin público que persiguen. (…) No obstante, a partir del Programa de Reconversión Agropecuaria del Consejo Nacional de la Producción, vigente a partir de diciembre de 1997, se modifica, sustancialmente, la finalidad del Consejo Nacional de la Producción en relación a las actividades productivas del sector agropecuario "(...) en procura de su modernización y verticalización para darle la eficiencia y competitividad que requiere el desarrollo económico de Costa Rica". Bajo ese panorama, (…) la norma no cumple con la función asignada, originalmente, por el legislador al Consejo Nacional de la Producción y riñe con el modelo económico consagrado en la Constitución. En efecto, actualmente, la norma (…) obliga a los entes públicos a proveerse del Consejo, todo tipo de suministros genéricos a los precios establecidos por ese ente.

Lo anterior, genera una situación asimétrica en perjuicio de los proveedores privados, a quienes se les restringe la posibilidad de ofrecer sus productos a las instituciones estatales. (…)
(Extracto del voto salvado de la resolución 18484-2007 de la Sala Constitucional)

De acuerdo al artículo 9 aquí reformado, las Juntas de Educación y las organizaciones que se dedican a administrar comedores estudiantiles, cuyo presupuesto depende del Programa Panea-Mep del Ministerio de Educación Pública, actualmente se encuentran en la obligación de recibir, de manera exclusiva, los productos suministrados por el Consejo Nacional de la Producción.

La modificación de la Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Producción, fue realizada mediante ley N° 8700 y es la que se encuentra vigente actualmente.

"Artículo 9.- ***Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo Nacional de Producción (CNP) todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de esta Institución, a los precios establecidos. Para tal efecto, dichos entes quedan facultados para que contraten esos suministros directamente con el CNP, el cual no podrá delegar ni ceder, en forma alguna, esta función.***

En cumplimiento de esta labor, el CNP deberá fungir, con carácter de prioridad, como facilitador en el acceso a este mercado, por parte de los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios, agroindustriales, pesqueros y acuícolas de Costa Rica.

El CNP podrá contratar con otro tipo de proveedor o proveedores, cuando se carezca de oferta por parte del micro, pequeño y/o mediano productor nacional, o se presente desabastecimiento en el ámbito nacional, a fin de resguardar el mercado, garantizando el servicio al cliente, mientras el CNP, con sus propios recursos, promueve, impulsa, desarrolla o gestiona y habilita los programas dirigidos a los proveedores prioritarios, señalados en el párrafo anterior de este artículo, como obligación expresa del CNP de apoyar, en el ámbito nacional, a este tipo de productores para incorporarlos a los procesos que desarrolla.

Se autoriza al CNP para que en los suministros que ofrezca a la Comisión Nacional de Prevención de Riesgos y Atención de Emergencias (CNE), incorpore otros productos industriales no alimenticios, pero que son necesarios para completar el abastecimiento mínimo que requiere y demanda la CNE.

Se entienden como suministros genéricos propios del tráfico ordinario del CNP, los devenidos de la producción e industrialización de productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas."
(El destacado no corresponde al original)

La vulnerabilidad económica de los y las estudiantes

En el informe del MEP se indicó que “el menú aplicable a los comedores estudiantiles, está inmerso en una estrategia para mejorar la cobertura educativa, disminuir la exclusión o deserción y auspiciar la universalización de la educación, siendo que el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y Adolescente (PANEA) es un programa social en la educación de tipo selectivo, esto es que está dirigido a poblaciones meta definidas, en función de su condición de pobreza, vulnerabilidad o exclusión. Lo anterior porque, la selectividad permite “incrementar la relación efectividad/costo, es decir, se pueden destinar más recursos por beneficiario o incrementar la cobertura. Este incremento se logra, precisamente al beneficiar a las personas que lo requieran según la población meta definida, o que se traduce en la necesidad de aplicar criterios de selectividad con el objeto de ampliar la titularidad efectiva de derechos a quienes se encuentran más privados de ellos.

De conformidad con el artículo 42 de la Ley Fundamental de Educación N° 2160, las Juntas de Educación actúan como delegaciones de las municipalidades y son organismos auxiliares de la Administración Pública. Las Juntas son agencias que permiten asegurar la integración de la comunidad y el centro educativo.

Esto es reforzado por el artículo 5 del Decreto Ejecutivo N° 38249-MEP nombrado "Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas", el cual indica que las Juntas actúan como organismos auxiliares de la Administración Pública, las Juntas tienen personalidad jurídica y patrimonio propio. Les corresponde la administración de los recursos públicos transferidos para el funcionamiento del centro educativo.

Esta "obligatoriedad" para que los comedores estudiantiles de proveerse a través del Consejo Nacional de Producción, ha generado una serie de inconvenientes y perturbaciones a los comedores estudiantiles cuyo fin primordial es alimentar a la mayor cantidad de estudiantes de la mejor manera posible.

Siendo el Consejo Nacional de la Producción el proveedor exclusivo, obligado a entregar los productos que se requieren para la alimentación en los comedores escolares, la principal problemática que presenta este con el abastecimiento, comprende las siguientes situaciones:

- Sobre precio elevado de los productos que se deben adquirir en los comedores escolares.
- Entrega de productos en mal estado de conservación (condiciones desfavorables de calidad).
- Poca variedad en los alimentos que entregan.
- Exceso de trámites, pese a que se trata de la alimentación de estudiantes.
- Atraso en la entrega de los productos.
- Inadecuada gestión de las correspondientes facturas.
- No se da una inmediatez en las compras.
- No siempre se adquieren productos frescos e inocuos.
- Cantidad de productos que no son refrigerados, ni congelados de manera adecuada.

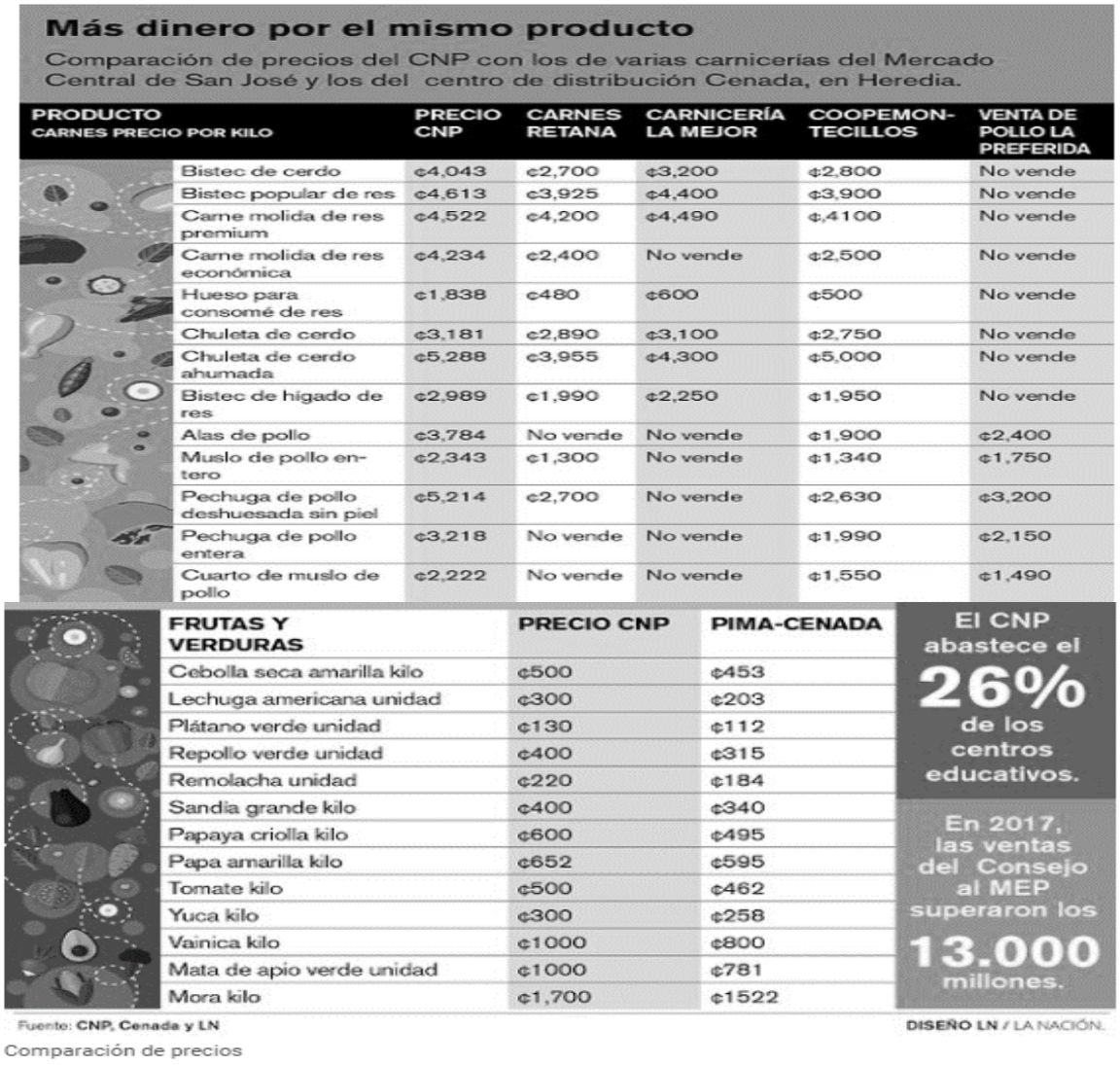
En referencia a la compra obligada con sobre precios, la Opinión Jurídica N° OJ-044 del 26 de abril de dos mil uno, de la Procuraduría General de la República, emitida a varios diputados del periodo 1998 - 2002, menciona lo siguiente:

[…]

"Amén de todo lo expuesto, cabe advertir que en aplicación de los principios de razonabilidad y proporcionalidad, antes mencionados, y de los mismos límites para el ejercicio de cualquier competencia pública –artículos 15 y 16 de la Ley General de la Administración Pública– el CNP está obligado a examinar la conveniencia presupuestaria de incluir a un determinado producto dentro de las previsiones del artículo 9º, ***en tanto ello no implique precios superiores a aquellos que podrían obtenerse en el mercado privado****. La anterior aseveración tiene importancia en el tanto que es claro que, si bien se sostiene que la norma no contiene roces con el Texto Fundamental,* ***su aplicación a circunstancias específicas sí podría acarrear lesión de aquellos postulados que informan el Ordenamiento Jurídico****. A tal efecto, corresponde al CNP determinar, con fundamento en sus propias competencias, cuáles productos pueden ser vendidos a los entes públicos sin que ello implique erogaciones económicas mucho mayor que aquellas que se producirían si esos mismos entes contrataran con particulares el suministro de esos*

productos. Claro está, que lo anterior es un problema de aplicación de la norma, que en nada incide sobre su conformidad con el Texto Fundamental" (El destacado no corresponde al original)

Según se demuestra en la publicación del periódico La Nación de 6 de junio de 2017, siendo las fuentes Cenada y el mismo Consejo Nacional de Producción, resultan evidentes las pérdidas de poder adquisitivo de las Juntas de Educación:



Más dinero por el mismo producto

Comparación de precios del CNP con los de varias carnicerías del Mercado Central de San José y los del centro de distribución Cenada, en Heredia.

PRODUCTO CARNES PRECIO POR KILO	PRECIO CNP	CARNES RETANA	CARNICERÍA LA MEJOR	COOPEMON-TECILLOS	VENTA DE POLLO LA PREFERIDA
Bistec de cerdo	¢4,043	¢2,700	¢3,200	¢2,800	No vende
Bistec popular de res	¢4,613	¢3,925	¢4,400	¢3,900	No vende
Carne molida de res premium	¢4,522	¢4,200	¢4,490	¢,4100	No vende
Carne molida de res económica	¢4,234	¢2,400	No vende	¢2,500	No vende
Hueso para consomé de res	¢1,838	¢480	¢600	¢500	No vende
Chuleta de cerdo	¢3,181	¢2,890	¢3,100	¢2,750	No vende
Chuleta de cerdo ahumada	¢5,288	¢3,955	¢4,300	¢5,000	No vende
Bistec de hígado de res	¢2,989	¢1,990	¢2,250	¢1,950	No vende
Alas de pollo	¢3,784	No vende	No vende	¢1,900	¢2,400
Muslo de pollo entero	¢2,343	¢1,300	No vende	¢1,340	¢1,750
Pechuga de pollo deshuesada sin piel	¢5,214	¢2,700	No vende	¢2,630	¢3,200
Pechuga de pollo entera	¢3,218	No vende	No vende	¢1,990	¢2,150
Cuarto de muslo de pollo	¢2,222	No vende	No vende	¢1,550	¢1,490

FRUTAS Y VERDURAS	PRECIO CNP	PIMA-CENADA
Cebolla seca amarilla kilo	¢500	¢453
Lechuga americana unidad	¢300	¢203
Plátano verde unidad	¢130	¢112
Repollo verde unidad	¢400	¢315
Remolacha unidad	¢220	¢184
Sandía grande kilo	¢400	¢340
Papaya criolla kilo	¢600	¢495
Papa amarilla kilo	¢652	¢595
Tomate kilo	¢500	¢462
Yuca kilo	¢300	¢258
Vainica kilo	¢1000	¢800
Mata de apio verde unidad	¢1000	¢781
Mora kilo	¢1,700	¢1522

El CNP abastece el **26%** de los centros educativos.

En 2017, las ventas del Consejo al MEP superaron los **13.000** millones.

Fuente: CNP, Cenada y LN

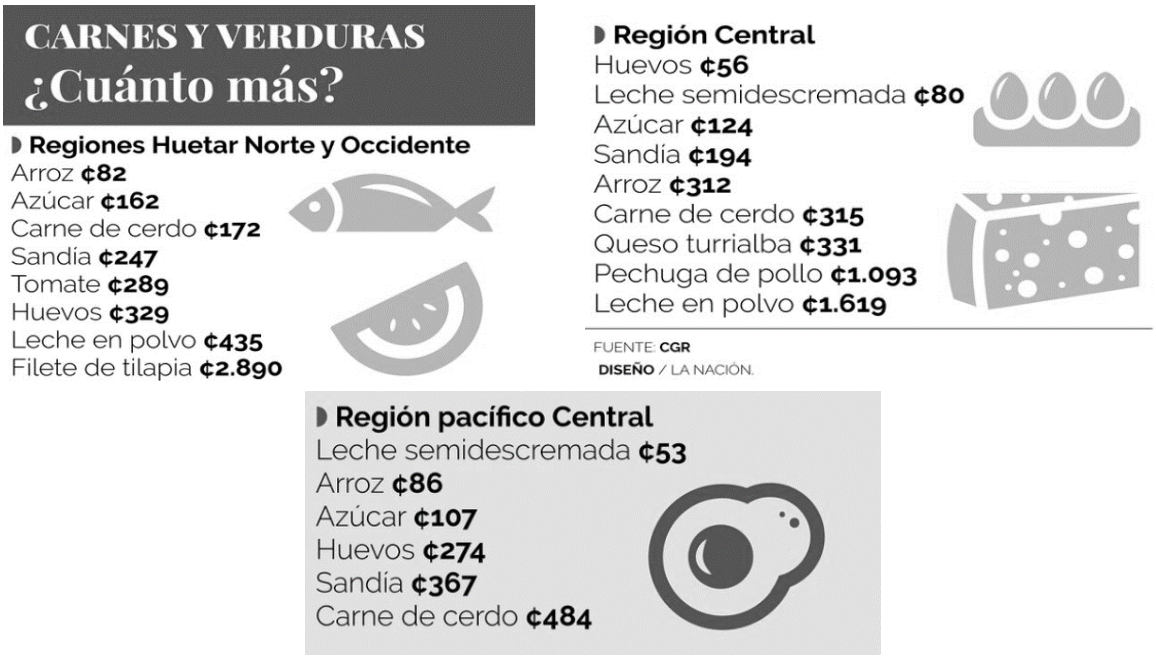
DISEÑO LN / LA NACIÓN

Comparación de precios

https://www.nacion.com/el-pais/educacion/ley-obliga-a-escuelas-a-comprar-alimentos-mas-caros-al-cnp/HYMV2QATU5A6BN6FGF3OSK32JM/story/

El informe N° DFOE-EC-IF-00003-2019 de 27 de marzo de 2019 de la Contraloría General de la República, evidencia las pérdidas sensibles que tienen los comedores estudiantiles al verse obligados a comprarle únicamente al Programa de

Abastecimiento Institucional del Consejo Nacional de Producción, según la siguiente regionalización.



https://www.nacion.com/el-pais/educacion/contraloria-cnp-vende-a-escuelas-alimentos-a/XKKG4BQP2FFVLOPF7HJ2RSB744/story/?li_source=LI&li_medium=bottom_article&li_pl=c14ee158-cb2b-4532-9221-afbf7f2e34fc&li_tr=bottom_article

Tal y como se puede inferir de los gráficos anteriores, el Consejo Nacional de Producción le está transfiriendo costos injustificados a los comedores estudiantiles, donde los principales perjudicados son los estudiantes.

De la misma manera, el Consejo Nacional de Producción solo actúa como proveedor de los comedores estudiantiles en aquellas zonas donde tiene presencia, creando una diferencia en los costos de operación entre los diferentes centros educativos del País.

Los atrasos en las entregas, los productos recibidos en malas condiciones, la no inmediatez de las compras que permitiría la escogencia de productos frescos que de otra manera llegan al centro educativo dañados, la falta de una correcta refrigeración de varios productos, que además de los abusivos sobre precios encarecen la operación de los comedores, entre otros problemas, evidencian la urgente necesidad de liberar, mediante reforma legislativa, a las Juntas de Educación y/o cualquier organización que administre comedores estudiantiles cuyo presupuesto dependa del Ministerio de Educación Pública, de la obligación de tener como proveedor exclusivo al Consejo Nacional de Producción.

Mantener esta condición desventajosa para los centros educativos con el pretexto de que de esta manera el Consejo Nacional de Producción puede recibir y comercializar los productos de pequeños y medianos productores nacionales sería, en primera instancia, un contrasentido, ya que se perjudica a un grupo mucho más vulnerable, que el que se pretende ayudar.

Las quejas de pequeños y medianos productores locales son recurrentes en el sentido de que ya no pueden abastecer los comedores estudiantiles ni tampoco el Consejo Nacional de Producción les recibe sus productos para comercializarlos

Resultan prudentes y necesarias las siguientes preguntas:

¿Respeta el CNP el criterio de escogencia de proveedores locales, que figuren como pequeños y medianos productores?

¿Estamos seguros los costarricenses de que efectivamente el Consejo Nacional de Producción cumple realmente con el mandato de recibir y comercializar los productos de los pequeños y medianos productores locales?

Ni las Juntas de Educación ni los estudiantes deben estar obligados a asumir pérdidas por la incapacidad de gestión de una institución, en este caso del Consejo Nacional de Producción.

Según Repretel, la Dirección de los Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública (MEP) acumula ya 200 denuncias en contra de esta institución que actualmente ofrece alimentación a 1.879 centros educativos del país. De acuerdo con el director de los Programas de Equidad, esta situación conlleva también a que el CNP responda con poca agilidad a problemas que se presentan en los centros educativos relacionados con la mala calidad de productos.

http://www.repretel.com/actualidad/centros-educativos-resisten-comprarle-cnp-165339

Tal y como está la norma actualmente, los comedores estudiantiles solo tienen tres posibilidades para abastecerse:



Fuente: Libro "Proceso de compra de frutas y hortalizas a los agricultores familiares: Guía dirigida a juntas de educación y juntas administrativas de centros de educación".

A la fecha, 1,870 comedores estudiantiles son obligados a tener como proveedor exclusivo al Consejo Nacional de Producción y se estima que a finales del 2019 serán 2,087 comedores estudiantiles los incluidos del total de 4565.

Esta reforma no pretende cerrar el Consejo Nacional de Producción, tampoco eliminar la obligatoriedad para el resto de instituciones. Sin embargo, la cobertura social que reviste a los comedores estudiantiles, que en su gran mayoría atiende a menores estudiantes con grados alarmantes de vulnerabilidad, en pobreza y pobreza extrema, obliga a todos los funcionarios públicos a buscar la mayor eficiencia en su funcionalidad, permitiéndoles cotizar y comprar mejor calidad a mucho mejores precios, con plazos de entrega oportunos, favoreciendo y dinamizando el comercio local y haciendo que los recursos alcancen para atender mejor a más estudiantes.

Las señoras y señores diputados estamos llamados a atender de manera oportuna el abuso que se está cometiendo contra una de las poblaciones más vulnerables de nuestro País.

El excluir a los comedores estudiantiles de la obligatoriedad de comprar sus suministros al Consejo Nacional de Producción, no solamente es un asunto de justicia social, sino también de necesidad de proteger a nuestros estudiantes de ser

utilizados para suplir las necesidades de una institución que perdió su norte y las funciones para las que fue creada.

En virtud de las consideraciones expuestas, someto a conocimiento de la Asamblea Legislativa el siguiente proyecto de ley para su estudio y aprobación por parte de los señores diputados y las señoras diputadas.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA
DECRETA:

REFORMA AL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY N° 2035 DE 17 DE JULIO DE 1956 Y SUS REFORMAS: "LA LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE PRODUCCIÓN"

ARTÍCULO UNO- PARA QUE SE REFORME EL PÁRRAFO PRIMERO DEL ARTÍCULO 9 DE LA LEY N° 2035 DE 17 DE JULIO DE 1956 Y SUS REFORMAS: "LEY ORGÁNICA DEL CONSEJO NACIONAL DE LA PRODUCCIÓN", PARA QUE EN ADELANTE SE LEA DE LA SIGUIENTE MANERA:

Artículo 9-

a) Los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo todo tipo de suministros genéricos propios del tráfico de éste, a los precios establecidos. Para tal efecto, dichos entes quedan facultados para que contraten esos suministros directamente con el CNP, el cual no podrá delegar ni ceder, en forma alguna esta función. **Quedan excluidas de esta obligación las juntas de educación y/o cualquier organización dedicada a la administración de los comedores estudiantiles cuyos fondos provengan del MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA.**

[…]

[…]

[…]

[…]

Rige a partir de su publicación

Nidia Lorena Céspedes Cisneros

Dragos Dolanescu Valenciano

Shirley Díaz Mejía

Jonathan Prendas Rodríguez

Marulin Raquel Azofeifa Trejos

Diputadas y diputados

18 de octubre de 2019

NOTAS: Este proyecto pasó a estudio e informe de la Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Sociales.

El Departamento de Servicios Parlamentarios ajustó el texto de este proyecto a los requerimientos de estructura.