

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

*DISEÑO DE UN MODELO PARA LA PROMOCIÓN DE LA EFECTIVIDAD DE
LAS COMPRAS PÚBLICAS DEL PRODUCTO CÁRNICO EN LAS JUNTAS DE
EDUCACIÓN DEL CANTÓN CENTRAL DE HEREDIA*

Trabajo final de investigación aplicada sometido a la consideración de la
Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública
para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública
con énfasis en Gestión Pública

Carlos Manuel González Barrantes

Mari Trinidad Vargas Álvarez

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2019

DEDICATORIA

Dedico este trabajo a mi madre, Luz Marina, por ser la mujer ejemplar quien ha inspirado en mí el amor por el estudio y por el trabajo, así como el deseo de superación.

Para Gravin mi esposo, porque su amor y su apoyo me acompañaron siempre durante el desarrollo de este trabajo, él hace que cada momento tenga sentido.

AGRADECIMIENTOS

Agradezco a Dios, por permitirme finalizar este proyecto con éxito.

También agradezco a los profesores, Alejandro, Orlando y Víctor,

Por su apoyo y por compartir su amplio conocimiento.

A mi compañero Carlos Manuel, porque en equipo siempre se logran mejores resultados.

Para José Luis, un agradecimiento de modo especial.

Mari Trini

DEDICATORIA

A mis papás, Víctor Manuel y Yenory, porque hoy soy lo que soy gracias a ellos, porque mis logros siempre serán también de ustedes.

A mi esposa Adriana, por su apoyo, y ese amor auténtico e incondicional, Te Amo.

Ustedes siempre serán parte de mis éxitos.

AGRADECIMIENTOS

A mis papás y a mi esposa, a ustedes por toda la ayuda e impulso que me dieron en este año para terminar mi Tesis.

A mi profesor coordinador Alejandro, y mis profesores guías en esta investigación, Víctor y Orlando, gracias infinitas por su ayuda, y su disposición en todo momento.

A Don Rafael por su gran apoyo y anuencia a colaborar en todo momento a lo largo de la elaboración de este trabajo.

Y por su puesto a mi compañera Mari Trinidad porque siempre es y será un gusto trabajar a su lado.

A todos, gracias infinitas...

Carlos Manuel

“Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Administración Pública con Énfasis en Gestión Pública.”

Firmado por LEONARDO CASTELLON RODRIGUEZ (FIRMA)
PERSONA FISICA, CPF-01-0927-0673.
Fecha declarada: 29/07/2021 11:36 AM
Esta representación visual no es fuente
de confianza. Valide siempre la firma.

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Representante del Decano
Sistema de Estudios de Posgrado

ALEJANDRO CALVO CASTILLO (FIRMA) Firmado digitalmente por
ALEJANDRO CALVO CASTILLO
(FIRMA)
Fecha: 2021.07.30 16:27:11 -06'00'

Máster Alejandro Calvo Castillo

Profesor Guía
VICTOR MANUEL DE JESUS GARRO MARTINEZ (FIRMA) Firmado digitalmente por VICTOR
MANUEL DE JESUS GARRO
MARTINEZ (FIRMA)
Fecha: 2021.08.03 17:52:10 -06'00'

M.Sc. Víctor Garro Martínez
Lector

ORLANDO JOSUE HERNANDEZ CRUZ (FIRMA) Firmado digitalmente por
ORLANDO JOSUE HERNANDEZ
CRUZ (FIRMA)
Fecha: 2021.07.29 19:14:36 -06'00'

Dr. Orlando Hernández Cruz

Lector

OLMAN ANDRES VILLARREAL GUZMAN (FIRMA) Firmado digitalmente por
OLMAN ANDRES VILLARREAL
GUZMAN (FIRMA)
Fecha: 2021.07.30 15:55:14
-06'00'

M.Sc. Olman Villarreal Guzman
Representante del Director

Programa de Posgrado en Administración Pública

CARLOS MANUEL GONZALEZ BARRANTES (FIRMA) Firmado digitalmente por
CARLOS MANUEL GONZALEZ
BARRANTES (FIRMA)
Fecha: 2020.10.14 14:04:50 -06'00'

Carlos Manuel González Barrantes
Sustentante

MARI TRINIDAD VARGAS ALVAREZ
(FIRMA)

Mari Trinidad Vargas Álvarez
Sustentante

Tabla de contenidos

Dedicatoria y agradecimientos	ii
Hoja de aprobación	iv
Tabla de contenidos	v
Resumen.....	vii
Lista de cuadros.....	viii
Lista de tablas	viii
Lista de figuras.....	viii
Lista de abreviaturas	lix
Capítulo I.....	1
Introducción.....	1
1.1 Antecedentes	1
1.2 Justificación	16
1.3 Pregunta de investigación	18
1.4 Objetivos de la investigación.....	19
Capítulo II.....	21
Marco teórico	21
2.1 La Administración Pública, marco conceptual	21
2.2 Las compras públicas: controles y reglas.....	25
2.3 Principios de eficacia y eficiencia. Su papel en la consecución de los objetivos ulteriores de la Administración Pública	30
2.4 Tipos y Modalidades de Contratación Pública. Énfasis en el análisis particular del Convenio Marco y sus alcances.....	33
2.5 Marco Conceptual de las Juntas de Educación en Costa Rica, su estructura, funcionamiento y atribuciones con respecto a su marco legal.....	58
Capítulo III.....	73
Marco metodológico	73
3.1 Presentación	73
3.2 Enfoque de investigación	73
3.3 Tipo de investigación	75
3.4 Unidad de análisis.....	76
3.5 Diseño muestral	76
3.6 Variables.....	82

3.7	Técnicas e instrumentos de recolección de la información	89
3.8	Técnica de análisis de información	90
3.9	Validación de la información.....	91
Capítulo IV		92
Presentación y análisis de resultados.....		92
4.1	Introducción	92
4.2	Herramientas y recursos con los que cuentan las Juntas de Educación para efectuar las compras públicas.....	93
4.3	Proceso de contratación efectuado por las Juntas de Educación del Primer Circuito de Heredia, para realizar las compras de los productos cárnicos de consumo en las escuelas.....	104
4.4	Magnitud de las compras públicas de productos cárnicos realizadas por las Juntas de Educación en las escuelas seleccionadas	114
Capítulo V		130
Conclusiones y recomendaciones		130
5.1	Conclusiones	130
5.2	Recomendaciones	137
5.2.1	Propuesta de Modelo de contratación para promover la efectividad en las compras de los productos cárnicos para los comedores estudiantiles	134
5.2.2	Propuesta para la implementación de la modalidad del convenio marco en el caso de los comedores estudiantiles de las escuelas del primer circuito de Heredia.	145
Bibliografía		159
Anexo único		166

Resumen

Las Juntas de Educación se constituyen como un pilar fundamental para el correcto funcionamiento de las escuelas y colegios del país, siendo una de sus principales funciones el relacionado con el funcionamiento y abastecimiento de los comedores estudiantiles de las escuelas del país.

Dichas organizaciones enfrentan una coyuntura compleja, toda vez que se enfrentan a una serie de limitaciones en diversos ámbitos, tales como: el presupuestario, la planificación, infraestructura, hasta aspectos más de tipo operativos entre los que se identifican la falta de disponibilidad de sus miembros y la ausencia de personal en muchos casos. Circunstancias que afectan negativamente el funcionamiento de los comedores estudiantiles.

Ante este escenario, en el presente trabajo de investigación se plantea como reto el explorar una de las principales oportunidades de mejora de estos órganos colegiados, a saber: la eficientización de sus procesos de contratación, siendo que se estima importante abordar dicha área de acción de estos órganos colegiados, con la finalidad de promover trámites más expeditos y sencillos, pudiendo acudir a procedimientos no ordinarios o a modalidades de contratación más beneficiosas como el convenio marco por ejemplo.

Asimismo, en el presente trabajo se ahondará en torno al fundamento técnico y jurídico para la implementación del modelo propuesto, definiendo aspectos como: las vías legales existentes, las partes involucradas y sus roles, las herramientas, los mecanismos, y los controles requeridos para que el modelo resulte exitoso.

De igual manera, el presente trabajo pretende plasmar cuales serían entonces los beneficios de la puesta en funcionamiento del modelo propuesto y su contribución con la eficientización del funcionamiento de los comedores estudiantiles.

Lista de cuadros

Cuadro 1. Estadísticas referentes al presupuesto asignado y ejecutado para compra de alimentos y bebidas, por las escuelas que conforman el primer circuito educativo de la Dirección Regional de Educación de Heredia. Diciembre de 2016, en colones.....	78
Cuadro 2. Escuelas seleccionadas en la muestra.....	80
Cuadro 3. Variables del estudio.....	82
Cuadro 4. Análisis comparativo de las contrataciones de las escuelas del primer circuito educativo, Heredia.....	102
Cuadro 5. Tipos de productos cárnicos adquiridos, a diciembre 2017.....	111
Cuadro 6. Precio y cantidad de las compras de productos cárnicos adquiridos a diciembre 2017 para la muestra seleccionada.....	113
Cuadro 7. Precio y cantidad de las compras del producto huevos.....	115
Cuadro 8 Precio y cantidad de las compras del producto pechuga de pollo, a diciembre 2017.....	116
Cuadro 9. Precio y cantidad de las compras del producto carne molida, a diciembre 2017.....	117

Lista de tablas

Tabla.1. Principales escuelas que conforman el primer circuito educativo de la Dirección Regional de Educación de Heredia.....	76
Tabla 2.Presupuesto asignado y ejecutado para compra de alimentos y bebidas, principales escuelas que conforman el primer circuito educativo de la Dirección Regional de Educación de Heredia, Diciembre 2016.....	77
Tabla 3. Gasto ejecutado por las escuelas seleccionadas en la muestra para la compra de alimentos y bebidas.....	110

Lista de figuras

Figura 1. Esquema de los tipos de procedimientos en materia de contratación pública.....	33
--	----

Lista de abreviaturas

CGR	Contraloría General de la República
MEP	Ministerio de Educación Pública
CNP	Consejo Nacional de Producción
PAI	Programa de Abastecimiento Institucional
DPE	Dirección de Programas de Equidad
PAT	Plan Anual de Trabajo
PANEA	Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y el Adolescente
LGAP	Ley General de la Administración Pública, Nro. 6277
LCA	Ley de Contratación Administración. Nro. 7494
RLCA	Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa
LAFRPP	Ley de Administración Financiera de la República y de Presupuestos Públicos
DIEE	Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo
SICOP	Sistema Integrado de Compras Públicas



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Carlos Manuel González Barrientes, con cédula de identidad 112740488, en mi condición de autor del TFG titulado Diseño de un Modelo para la promoción de la efectividad de las empresas públicas del producto cívico en las Juntas de Educación del Cantón Central de Heredia

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Carlos Manuel González Barrientes

Número de Carné: A42374 Número de cédula: 112740488

Correo Electrónico: cmgonz02@yahoo.es

Fecha: _____ Número de teléfono: 88779756

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Alejandro Calvo Castillo

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, Mari Trinidad Vargas Álvarez, con cédula de identidad 30390 0421, en mi condición de autor del TFG titulado Diseño de un Modelo para la promoción de la efectividad de las compras públicas del producto cónico en las Instas de Educación del Cantón Central de Heredia

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: Mari Trinidad Vargas Álvarez

Número de Carné: 135 446 Número de cédula: 30390 0421

Correo Electrónico: mari-trini.vargas@cgr.go.cr

Fecha: _____, Número de teléfono: 8329 1333

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): Alejandro Calvo Castillo


FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

Capítulo I

Introducción

1.1 Antecedentes

1.1.1 Régimen de contratación administrativa en Costa Rica, sus principios rectores

La Constitución Política de Costa Rica emitida en noviembre de 1949, establece en el artículo 182 que los contratos para la ejecución de obras públicas que celebren los Poderes del Estado, las Municipalidades y las instituciones autónomas, las compras que se hagan con fondos de estas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley en cuanto al monto respectivo.

De ahí que el legislador del 49 consideró dotar a la Administración Pública con la herramienta de la contratación administrativa para que esta lograra mediante su implementación la satisfacción de sus necesidades en lo que a la adquisición de bienes y servicios se refiere, partiendo del supuesto que sería la ley la que se encargaría de establecer las particularidades y el alcance de dicho instrumento.

Es así como a nivel legal, el régimen de contratación administrativa en Costa Rica nació entonces con la promulgación de la ley Nro. 7494, que ha sido sujeta a dos grandes modificaciones por reforma legal: la Ley Nro. 7612 y la Ley Nro. 8511, de 1996 y 2006, respectivamente; respondiendo la primera a los habituales errores, vacíos, e inconsistencias de las leyes nuevas, y la segunda

norma nació como resultado de los escándalos de corrupción en materia de contratación administrativa, estableciendo controles aún más estrictos en los procesos de adquisición en que se utilizan fondos públicos.

La Ley Nro. 7494 establece un sistema de contratación basado en procedimientos concursales, asimismo dota a la Administración Pública de la posibilidad de implementar procedimientos alternativos que tal y como se verá en el capítulo que sigue se caracterizan por ser más flexibles y expeditos, permitiendo adaptar la necesidad de la Administración.

De ahí que el artículo 2 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, fija como parte de su marco rector, a efecto de ir demarcando sus alcances, que la actividad contractual se regirá por los siguientes principios:

Eficiencia. Todo procedimiento debe tender a la selección de la oferta más conveniente para el interés público e institucional, a partir de un correcto uso de los recursos públicos. En las distintas actuaciones prevalecerá el contenido sobre la forma.

Eficacia. La contratación administrativa estará orientada al cumplimiento de los fines, metas y objetivos de la entidad, en procura de una sana administración.

Publicidad. Los procedimientos de contratación se darán a conocer por los medios correspondientes a su naturaleza. Se debe garantizar el libre y oportuno acceso al expediente, informes, resoluciones u otras actuaciones.

Libre competencia. Se debe garantizar la posibilidad de competencia entre los oferentes. No deben introducirse en el cartel restricciones técnicas, legales o económicas que injustificadamente limiten la participación de potenciales oferentes.

Igualdad. En un mismo concurso los participantes deben ser tratados y examinados bajo reglas similares.

Buena fe. Las actuaciones desplegadas por la entidad contratante y por los participantes se entenderán en todo momento de buena fe, admitiendo prueba en contrario.

Intangibilidad patrimonial. Las partes están obligadas a mantener el equilibrio financiero del contrato.

En el presente trabajo se ahondará con especial interés en los principios de eficiencia y eficacia; esto en razón de que según se verá supra se pretende valorar y analizar la implementación de una modalidad de contratación (convenio marco) para procurar la maximización de estos dos principios tal y como se explicará en los capítulos que siguen.

1.1.2 Responsabilidades relacionadas con el abastecimiento de alimentos en los comedores escolares

El artículo 146 del Decreto Ejecutivo Nro. 38170-MEP, Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, establece que el citado Ministerio contará con la Dirección de Programas de Equidad que es “el órgano técnico responsable de reducir la brecha de oportunidades en el sistema educativo costarricense, procurando el acceso y la

permanencia de los estudiantes de más bajos ingresos mediante el manejo integral de los distintos programas sociales del MEP, específicamente los relacionados con los servicios de alimentación y nutrición, transporte estudiantil y becas”.

Según el artículo 147 del referido Decreto, entre sus funciones, dicha Dirección de Programas de Equidad debe:

- a) Planificar y desarrollar, en sus aspectos administrativos, operativos y financieros, la prestación de los servicios que se brindan a los estudiantes por medio de los programas de equidad del MEP, respetando la normativa vigente en la materia;
- b) Proponer el uso de nuevos modelos para la prestación de los servicios;
- e) Diseñar y establecer un sistema de información para el seguimiento y evaluación de los servicios;
- f) Establecer los mecanismos de control requeridos y velar por el uso racional de los recursos destinados a la prestación de los servicios;
- g) Realizar evaluaciones periódicas sobre la prestación de los servicios;
- h) Velar porque los recursos girados a las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas, destinados a la prestación de los servicios, sean utilizados de manera eficiente, transparente y oportuna.

De igual forma, de acuerdo con los artículos 148 y 152 de la normativa antes citada, para implementar el Programa de Alimentación y Nutrición Escolar y del Adolescente (PANEA), se estableció que la Dirección de Programas de Equidad contará con el Departamento de Alimentación y Nutrición; por ello, este Departamento tiene asignadas entre sus funciones las siguientes:

a) Implementar los procedimientos para dirigir, normar, ejecutar, supervisar y evaluar el PANEA, de conformidad con los lineamientos emitidos por la Dirección de Programas de Equidad;

b) Proponer las políticas de asignación de los recursos y de los lineamientos de trabajo del PANEA;

c) Controlar y ejecutar el presupuesto establecido para el programa PANEA por medio de la asignación de recursos a las instancias ejecutoras;

d) Coordinar con el Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto los aspectos alimentario-nutricionales a considerar en la definición de los parámetros de medición del impacto en la población beneficiaria del PANEA;

e) Definir las variables alimentario nutricionales a considerar en el sistema de información integrado de los programas de equidad;

g) Colaborar con el Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto en la realización de estudios sobre la calidad de la prestación del servicio en los comedores estudiantiles;

i) Diseñar propuestas de menús para los comedores estudiantiles según la dirección regional de educación a la que pertenecen los centros educativos;

k) Establecer el perfil de los productos que se pueden consumir en los comedores estudiantiles, de acuerdo con los menús establecidos por el PANEA;

n) Elaborar las planillas de transferencias a las Juntas para la compra de alimentos, subsidio para el pago de servidoras

y recursos para el equipamiento, mobiliario y mantenimiento de la planta física de los comedores estudiantiles.

Con respecto al inciso n) señalado en el párrafo anterior, cabe resaltar que si bien las Juntas funcionan como organismos auxiliares de la Administración Pública, para su funcionamiento deben mantener una estrecha coordinación con las autoridades del Ministerio de Educación Pública correspondientes.

Otro actor público involucrado en el proceso de compras públicas de alimentos para abastecer a los comedores estudiantiles, es el Consejo Nacional de Producción (CNP), debido a que el artículo 9 de la Ley Nro. 2035, denominada Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción establece específicamente lo siguiente:

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.

En razón de lo mencionado anteriormente, las Juntas de Educación y Administrativas deben acudir al Consejo Nacional de Producción para abastecerse de los alimentos necesarios para el funcionamiento del comedor estudiantil, en aplicación del artículo 9 de la Ley Orgánica antes citado.

No obstante, según informó el Ministro de Educación Pública mediante el oficio DM-1709-12-2018, pese a que el CNP ha continuado sus esfuerzos administrativos para seguir ampliando los centros educativos que se abastecen por medio del Programa de Abastecimiento Institucional; para el año lectivo 2019, únicamente 2.057 centros educativos serán incorporados a dicho Programa, lo que representa un 45% de los centros educativos en total; por lo que más de la mitad de los centros educativos del país, tendrán la responsabilidad de abastecer los comedores escolares mediante la aplicación de procedimientos de contratación administrativa que efectúen las Juntas. (E. Mora, comunicación personal del 6 de diciembre, 2018).

En ese sentido, cabe resaltar que de los 2.057 centros educativos seleccionados por el CNP, para ser incorporados al Programa PAI durante el 2019, solamente seis de estos se encuentran ubicados en la provincia de Heredia; de los cuales, ninguno se refiere a escuelas ubicadas en el cantón central de Heredia, población objeto de esta investigación.

Aunado a lo anterior, según el informe Nro. DFOE-EC-IF-00005-2019, del 27 de marzo de 2019, emitido por la Contraloría General de la República de Costa Rica (CGR); al 30 de junio de 2018, el PAI abastecía de suministros al 27,6% (1.116 de 4.040) de los comedores estudiantiles administrados por los Centros de Educación Primaria del país, por lo que los comedores restantes fueron atendidos por proveedores privados contratados por las respectivas Juntas de Educación.

1.1.3 Limitaciones que presentan las Juntas para su funcionamiento

Las Juntas de Educación enfrentan algunas limitaciones tanto presupuestarias como de planificación y operativas, siendo que surgen entonces retos a efectos de cumplir con su finalidad, entre los que se pueden señalar principalmente: la profesionalización de sus miembros y la implementación de mejoras en su gestión mediante un mayor apoyo de las autoridades del MEP creadas para brindar servicios de gestión y supervisión sobre las Juntas.

La Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública, señaló como parte de los resultados del Informe 64-16, que existía disparidad en la cantidad de funcionarios de las áreas de juntas de las Direcciones Regionales en función de la cantidad de juntas adscritas, en ese sentido indicó lo siguiente:

(...) a cada Dirección Regional de Educación le corresponde a través del Departamento de Servicios Administrativos Financieros, la fiscalización de las Juntas de Educación y Administrativas que tiene a su cargo; sin embargo, existe cierta disparidad entre la cantidad de juntas a atender y el personal de apoyo de la gestión de juntas de los departamentos de Servicios Administrativos Financieros en cada dirección regional. Tal condición impacta en la calidad del servicio de gestión que se brinda y en la asesoría a los usuarios. (Auditoría Interna, 2016; p.10).

Otra de las deficiencias señaladas por la Auditoría Interna en el informe antes citado, consiste en la ausencia de un sistema de administración y control presupuestario, para el control de los recursos que se transfieren a las juntas, lo cual ha devenido en carencia de información presupuestaria para la adecuada toma de decisiones por parte de las entidades superiores ante el uso de los recursos, y dificultad en la labor de fiscalización y control razonable en los presupuestos que manejan las juntas administrativas y educativas. (Auditoría Interna, 2016; p.14).

Dicha situación afecta de manera directa la función asignada a las Juntas de Educación, referente a la compra de alimentos para los comedores escolares; en ese aspecto específico, la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública también reconoció como parte del Informe 19-16, que si bien existen los lineamientos elaborados por la Dirección de Programas de Equidad, que consisten en una guía diseñada incluso para todo aquel que no es especialista

en la normativa, donde se consigna paso a paso qué debe hacer el usuario, desde confeccionar un expediente, mantener un registro de proveedores, hasta como realizar el trámite licitatorio en toda sus fases; además, y que en dicho documento se suministra un modelo del convenio contractual denominado: “CONTRATO CON PROVEEDORES PARA LA COMPRA DE ALIMENTOS QUE SERÁN PREPARADOS Y SERVIDOS EN LOS COMEDORES ESTUDIANTILES”; se ha determinado en distintas evaluaciones realizadas por la Auditoría Interna, que las Juntas de Educación y Administrativas están integradas por personas que no mantienen la preparación académica suficiente, aspecto que constituye una limitante para el desempeño de estos órganos. (Auditoría Interna, 2016; p.4-5).

En dicho informe la Auditoría Interna señaló también, que se denota por parte de la Dirección de Programas de Equidad, el débil acompañamiento directo y/o personal hacia los órganos que administran los fondos correspondientes, muestra de ello son las demandas judiciales y administrativas presentadas ante la C.C.S.S, y a las cuales han tenido que hacer frente algunas Juntas de Educación y Administrativas. (Auditoría Interna, 2016; p.10).

Específicamente en cuanto al suministro del producto cárnico en los comedores escolares, en 2006 la Auditoría Interna del MEP realizó una evaluación de la calidad de los productos entregados en dichas instalaciones, cuyos resultados fueron presentados en el Informe 03-06. Para tal fin, se efectuó un “Análisis bacteriológico y de especies a muestra de carne”, dando como resultado que en la muestra tomada en el Centro Educativo Manuel Hidalgo Mora de Aserrí, el día 29 de junio del 2005, correspondiente a la entrega efectuada en ese momento por el proveedor, se determinó que la carne procedía de equino y había sido facturada por parte del proveedor como carne de res, asimismo, la carne presentaba patógenos que pueden producir reacción negativa al organismo humano, por lo que la contaminación podría estarse presentando debido a las etapas que pasa el producto como la manipulación a la hora de sacrificar el animal en el matadero, almacenamiento, preparación y distribución

del producto hacia los clientes por parte del proveedor, y por último, el manejo utilizado por las servidoras de los comedores escolares al momento de recibir y usar el producto para su preparación. (Auditoría Interna, 2006; p.2).

La situación señalada anteriormente, no es un caso aislado, pues en 2016 medios de comunicación publicaron la noticia sobre la venta de carne de origen equino a una escuela ubicada en Cartago, entre ellos la revista ProAgro.com publicó en su página web, que el proveedor implicado se encontraba suscrito en el Programa de Abastecimiento Institucional (PAI), dicha situación provocó que el CNP suspendiera la licencia concedida al proveedor, e interpusiera una denuncia contra la empresa, al considerarse que se estaba cometiendo un fraude porque los consumidores estaban ingiriendo un producto diferente al que le ofrecieron; además, por considerarse que la carne de caballo no cumple con los requisitos sanitarios, que debe aprobar todo tipo de carne, porque rara vez son criados para consumo humano.

Aunado a las deficiencias mencionadas, existen otros asuntos de control interno señalados por la Auditoría Interna del MEP en el Informe 03-06; como por ejemplo, las situaciones detectadas en la escuela Roberto Cantillano Vindas, donde se determinó que el proveedor no presentó una factura por cada entrega de mercadería, y tampoco portaba una balanza para efecto de verificar el peso de los productos en presencia de los encargados de la recepción de éstos, situación que se puede estar presentando en otros centros educativos. (Auditoría Interna, 2006; p.3-4).

1.1.4 Utilización de la modalidad de Convenio Marco para adquisición de alimentos en los comedores escolares, a la luz de la participación del Consejo Nacional de Producción en el abastecimiento de estos

Estos convenios se traducen en un Catálogo Electrónico que contiene la descripción de los bienes, obras y servicios ofrecidos, sus condiciones de contratación y la individualización de los proveedores a los que se adjudicó el

Convenio Marco. De esta manera, los compradores de cada una de las instituciones públicas después de encontrar lo que buscan en el Catálogo Electrónico, sólo deben emitir la orden de compra al proveedor sin realizar más trámites. Según el Ministerio de Hacienda, la utilización del Catálogo Electrónico de Convenios Marco permite lograr: Transparencia, ya que cada uno de los Convenios Marco se realiza por medio de licitaciones públicas. Eficiencia, debido al menor precio del producto y al menor tiempo que se debe destinar a realizar la adquisición. Eficacia, permite elegir lo que se necesita a través de un Catálogo Electrónico, donde los proveedores y sus productos ya han sido evaluados. (Boletín de Convenio Marco, 2012).

En cuanto a los beneficios de la utilización del procedimiento de compra denominado convenio marco, el Ministerio de Hacienda ha indicado que existen numerosas ventajas para las instituciones públicas al comprar por catálogo, las que en forma conjunta fomentan el uso de esta herramienta para efectuar adquisiciones eficaces, eficientes y transparentes. De acuerdo con lo anterior se pueden mencionar las siguientes:

Genera precios de compra más competitivos, ya que al agrupar las compras de varios servicios se obtiene una demanda potencial alta, lo que genera un mercado atractivo para el proveedor, quien oferta mejores precios.

Plazos de entrega más convenientes, debido a que los plazos se acortan significativamente al evitar los trámites propios de la contratación administrativa.

Disminución de costos de inventario, ya que los productos son despachados cuando la entidad lo solicita, por lo que no necesita mantener niveles altos en bodega.

Liberación de recursos humanos para el desarrollo de las

compras importantes o complejas de la organización.

Eliminación de etapas del procedimiento de contratación, por ejemplo, la elaboración de carteles, la invitación a los proveedores a participar, el plazo de preparación de ofertas, la elaboración de actas y resoluciones, recursos, etc.

Disminución notoria de los tiempos de procesos, lo cual permite satisfacer oportunamente las necesidades o requerimientos de las distintas instituciones públicas.

En la experiencia para Costa Rica, se puede observar los ahorros obtenidos en costos de compra, de acuerdo al tiempo de trabajo de los colaboradores, gastos administrativos y ahorro en precios. (Boletín de Convenio Marco, 2012).

Por su parte, la Contraloría General de la República emitió el criterio DCA-2862 (12868), del 28 de noviembre de 2012, relacionado con la aplicación de los procedimientos de contratación administrativa para la compra de alimentos en los comedores estudiantiles, que realizan las Juntas de Educación y Administrativas y los alcances de la resolución No. R-DCA-048-2012 de la Contraloría General. En dicho criterio ha dicho que el convenio marco es un acuerdo que firman los órganos o entes que comparten una misma proveeduría o sistema de compras, ya sea electrónico o físico, con el fin de que una unidad central promueva una licitación para escoger un proveedor de una serie de bienes y/o servicios requeridos por el grupo de administraciones que trabajan por medio de una misma proveeduría o sistema de compras. El documento a través del cual se formaliza la relación con el contratista se llama convenio marco y la contratación es considerada como de cuantía inestimable, conforme las reglas aplicables del artículo 115 del Reglamento a la Ley de Contratación

Administrativa. Su plazo máximo es de 4 años. (CGR, criterio, 28 de noviembre, 2012; p.8).

Sobre el proceso de compra para los comedores estudiantiles, la Contraloría General de la República analizó en dicho criterio, que si bien las Juntas Administrativas y de Educación, en principio deben acudir al Consejo Nacional de Producción para comprar de forma directa los suministros para los comedores estudiantiles, pueden excepcionarse justificadamente de dicho procedimiento cuando no resulta la forma adecuada e idónea de satisfacer la necesidad de la Administración –lo cual debe quedar acreditado-, y en ese caso, las Juntas pueden recurrir a los procedimientos de contratación administrativa establecidos en la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento para lograr satisfacer su necesidad y dar el servicio continuo de comedor. También indicó el Ente Contralor que en razón de la vinculación de las Juntas con el Ministerio de Educación, existe la posibilidad de suscribir un convenio marco para la compra de suministros para los comedores escolares, para lo cual en este caso el Ministerio de Educación puede tramitar un solo procedimiento de licitación pública y una vez adjudicado el concurso por dicha entidad, las Juntas de Educación y las Administrativas, pueden adquirir los respectivos bienes y servicios emitiendo las respectivas órdenes de compra o pedido, durante el plazo máximo de cuatro años. Al respecto el Órgano Contralor literalmente manifestó:

En vista de lo cual, considera este órgano contralor, que las Juntas Administrativas y de Educación junto con el Ministerio de Educación pueden valorar la suscripción de un convenio marco para la compra de alimentos para la elaboración de los alimentos y la correspondiente prestación del servicio de comedor estudiantil, ya que el fin último que persigue el convenio marco es que las compras públicas realizadas por la Administración como un todo considerada resulten más

eficientes, eficaces y transparentes, al promover un único concurso licitatorio para la satisfacción de las necesidades de compra coincidentes entre diversos órganos y entes públicos, que se ven agrupadas para ser atendidas mediante la realización de un único procedimiento, obteniéndose así mejores precios y condiciones. (CGR, criterio, 28 de noviembre, 2012).

Es así como en consideración de la problemática y los retos que enfrentan las Juntas de Educación, el presente trabajo pretende contribuir con el proceso de mejora y optimización de estos, mediante el diseño de un modelo para la promoción de la efectividad y la eficiencia de las compras públicas del producto cárnico en las Juntas de Educación, siendo que se pretende el establecimiento de un modelo piloto en el Cantón Central de Heredia, el cual sea susceptible de ser adaptado en otras regiones del país.

Este modelo pretende abordar la viabilidad técnica y jurídica respecto de la implementación del instrumento del “convenio marco” en las compras del producto cárnico en las Juntas, el cual permite centralizar sus compras en una sola compra cuyo líder del proceso sería el Ministerio de Educación Pública como instancia rectora en materia de Juntas de Educación, quien pondría al servicio de estas su experiencia y capacidad de gestión.

Se pretende presentar algunas recomendaciones en torno al contenido deseable de un convenio marco para estos fines, así como el diseño de una metodología para la implementación de un modelo que contribuya con la efectividad de las compras públicas del producto cárnico en las Juntas de Educación.

1.2 Justificación

Según como se abordó en el apartado que antecede, en Costa Rica hay cerca de 4.658¹ centros educativos que ejecutan programas de equidad del MEP, en la mayoría de los casos con la intervención de las Juntas de Educación y Administrativas que se encuentran activas y recibiendo transferencias. Estas organizaciones cumplen una función que es de suma importancia para el desarrollo y la promoción de la educación en el país, siendo que se constituyen como órganos que deben instituirse en cada distrito escolar, para ejercer funciones inspectoras sobre las escuelas y colegios oficiales, ejerciendo labores de vigilancia y promoción de obras en los centros educativos que interesen al cantón, así como realizan labores de coordinación con el respectivo Director del centro educativo para el desarrollo de programas, proyectos y servicios de apoyo, de acuerdo con las necesidades y prioridades establecidas en el Plan Anual de Trabajo del centro educativo.

Entre las funciones que asumen estas organizaciones, se encuentran las relacionadas con el abastecimiento, mantenimiento y funcionamiento de los comedores estudiantiles de los centros educativos. Como se indicó supra el legislador ha dotado a las Juntas de Educación de personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, por lo que estas organizaciones asumen la labor de administrar los comedores estudiantiles.

Al respecto, es importante destacar que los comedores escolares cumplen una importante labor en las comunidades, siendo que constituyen una diferencia fundamental en la calidad alimentaria de los estudiantes, e incluso en ocasiones son la única posibilidad para llevar el sustento a muchos niños en comunidades de alto riesgo social. Es así como el PANEA proporciona una alimentación complementaria nutritiva a los estudiantes de los Centros Educativos Públicos de todo el país, provenientes de familias en condición de

¹Contraloría General de la República, Informe Nro. DFOE-SOC-IF-00026-2018, p. 16, párrafo 2.6.y p. 11, párrafo 1.27.

pobreza o pobreza extrema y desarrolla una cultura alimentaria - nutricional que promueva la práctica de estilos de vida saludables en la comunidad educativa. Este es un programa del Ministerio de Educación Pública de Costa Rica, que es ejecutado por las Juntas de Educación de las escuelas.

Cabe subrayar que, según el Informe de auditoría de carácter especial acerca de los programas de equidad ejecutados por el ministerio de educación pública, Nro. DFOE-SOC-IF-00026-2018, emitido por la CGR el 21 de diciembre de 2018, el PANEA mantenía al 2018 un presupuesto de ₡98.183,23 millones, de los cuales el 80,4% los ocupaba el componente de alimentación.

En ese contexto, acontece que las Juntas de Educación enfrentan una serie de problemáticas que limitan su accionar, algunas de estas limitaciones son de tipo presupuestarias, de planificación y operativas, siendo que surgen entonces retos a efectos de cumplir con su finalidad, entre los que se pueden señalar principalmente: la profesionalización de sus miembros y la implementación de mejoras en su gestión mediante un mayor apoyo de las autoridades del MEP creadas para brindar servicios de gestión y supervisión de las Juntas.

Por lo anterior, se considera relevante e incluso se constituye como una necesidad el abordaje del tema que propone esta investigación, siendo que ciertamente la propuesta de un diseño de modelo para la promoción de la efectividad de las compras públicas para las Juntas de Educación constituye una iniciativa que va a contribuir en gran medida a la solución de parte de la problemática que actualmente enfrentan estas organizaciones, y consecuentemente va a tener un impacto directo en la implementación del Programa de Alimentación y Nutrición Escolar y del Adolescente (PANEA).

En un marco aún más macro de las bondades del presente trabajo, se puede considerar que la incitativa aquí propuesta, constituye un esfuerzo que contribuye con la eficientización y el mejoramiento de la gestión pública, toda vez que pretende maximizar el quehacer del aparato público mejorando los servicios

que brinda la organización pública al ciudadano, enmarcado en ese deber del Estado por procurar mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos y dotar de igualdad de oportunidades a todos sus habitantes, en consistencia con el ordinal 46 de la Constitución Política.

Claro está, que en atención de la cantidad de Juntas de Educación (4.485 que se encuentran activas) y la complejidad organizacional que respecto de estas existe, es necesario delimitar la investigación de forma que sea posible abarcar con propiedad la población objeto de análisis, razón por la que se inicia con una propuesta (plan piloto) sobre las compras del producto cárnico en el cantón central de Heredia, bajo el entendido de que el modelo propuesto es susceptible de ser aplicado en otras poblaciones y con otros bienes y servicios requeridos por estas organizaciones.

1.3 Pregunta de investigación

En correspondencia con el apartado que antecede, se considera que la problemática que en la actualidad enfrentan las Juntas de Educación es compleja, y ha sido objeto de análisis de la Auditoría Interna del Ministerio de Educación Pública, siendo que entre los factores que se mencionan principalmente encontramos la baja profesionalización de sus miembros, deficiencias respecto de los controles y la falta de acompañamiento y apoyo por parte del Ministerio en torno a la labor de las Juntas de Educación.

Asimismo, según se indicó supra, se han presentado una serie de denuncias relacionadas con la calidad de los alimentos que adquieren las Juntas de Educación, así como se habla también de un uso de los recursos que no necesariamente se da de la mejor manera, detectándose además que respecto de los recursos que se les trasladan a estas organizaciones hay una ausencia de sistemas de administración y control presupuestario para el control de los recursos que se transfieren a las juntas.

Ciertamente, el papel de los comedores estudiantiles reviste una importancia mayúscula, dado que según como se indicó, constituyen el sustento de miles de niños en situación de pobreza, y se presentan como la única alternativa alimentaria de estas poblaciones desfavorecidas.

De ahí la importancia de eficientizar las compras de estas organizaciones, a efectos de mejorar tanto la calidad como el costo del servicio que brindan las Juntas de Educación en materia de comedores estudiantiles. Lo que sin duda alguna contribuye como una gestión pública más eficiente y eficaz, una gestión que promueve la mejora del servicio que los comedores estudiantiles le dan a su público meta.

Este trabajo pretende el diseño de un modelo para lograr esa efectividad en las compras del producto cárnico de las Juntas de Educación en el Cantón Central de Heredia, siendo que entonces cabe preguntarse: ¿Cuál puede ser el modelo para lograr la efectividad de las compras públicas del producto cárnico en las Juntas de Educación del Cantón Central de Heredia?, de forma tal que se pueda atacar el problema actual en los términos expuestos.

1.4 Objetivos de la investigación

En procura de dar respuesta a la interrogante antes planteada, se propuso el siguiente objetivo general y objetivos específicos, según se detalla seguidamente:

1.4.1 Objetivo general

Diseñar un modelo para la promoción de la efectividad de las compras públicas del producto cárnico en las Juntas de Educación del Cantón Central de Heredia.

1.4.2 Objetivos específicos

1. Analizar la situación actual en relación con las compras públicas de productos cárnicos que realizan las Juntas de Educación en el cantón

central de Heredia.

2. Determinar el fundamento jurídico para la implementación de un modelo que promueva la eficiencia respecto de las compras de los productos cárnicos.
3. Definir las herramientas, los mecanismos y los controles requeridos para la puesta en práctica de un modelo que promueva la eficiencia respecto de las compras de los productos cárnicos.
4. Determinar los posibles beneficios derivados de la implementación del modelo propuesto.

Capítulo II

Marco teórico

2.1 La Administración Pública, marco conceptual

En Costa Rica el concepto de Administración Pública ha sido desarrollado a nivel legislativo, siendo que la Ley General de la Administración Pública, Ley Nro. 6227 en su artículo 1 establece en torno a este concepto: “La Administración Pública estará constituida por el Estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado”.

En relación con la anterior definición presente en el citado numeral 1 de la Ley Nro. 6227, la Procuraduría General de la República ha efectuado algunas precisiones, siendo que al respecto indicó:

La "Administración Pública" está integrada por los tres poderes del Estado -el Legislativo y Judicial en la medida en que realizan, excepcionalmente, funciones administrativas-, las Municipalidades, las Instituciones Autónomas y demás entidades de Derecho público que realicen función administrativa (igual concepto al que establece el artículo 1° inciso 4) de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa).

Conforme se podrá apreciar, la anterior definición nos muestra el concepto de Administración Pública desde un punto de vista subjetivo, sea como el conjunto de órganos a

los que se les atribuye la función administrativa, como competencia característica y normal.

En su acepción objetiva, la Administración Pública implica el desarrollo de la función administrativa por parte de las autoridades pertenecientes al orden administrativo. Desde esta última perspectiva, la Administración Pública constituye una de las funciones del Estado. (Procuraduría General de la República. Dictamen Nro.C-028-98 (1998) y C-164-2014 (2014)).

A nivel doctrinario el Dr. Jorge Enrique Romero Pérez ha definido el concepto de Administración Pública de la siguiente manera:

Conjunto de entes públicos que configuran la organización administrativa de un Estado. Aquí estamos ante la idea del Estado como aparato.

Al Estado, se le conoce como el ente público mayor (cuando se refiere al Poder Central) para contrastarlo con los entes públicos menores, como la Caja Costarricense de Seguro Social, el Instituto Nacional de Seguros, el Instituto Costarricense de Electricidad (que constituyen el poder descentralizado respecto de ese Poder Central).(Romero, J, 2008).

Nótese cómo el concepto de Estado reviste entonces una importancia mayúscula cuando se hace alusión a la Administración. De ahí que resulta importante aclarar que este concepto de Estado posee muchas acepciones posibles, siendo que la doctrina y jurisprudencia ha dado múltiples definiciones, donde la amplitud de lo que abarca este concepto puede variar significativamente dependiendo de qué definición se tome. Es así como el concepto de Estado puede ser definido desde diversas perspectivas u ópticas: política, sociológica, antropológica, jurídica, económica, etc.

Nos interesa en este caso, y dentro de esa variedad de posibles acepciones la jurídica, siendo que de conformidad con el Dr. Jorge Enrique Romero Pérez, el Estado en esa acepción jurídica se refiere a: “la organización política de un pueblo sobre un territorio determinado con el fin de realizar el bien común o lograr el interés público” (Romero, J, 2008).

En relación con el caso costarricense manifiesta Romero Pérez que: “Se puede indicar que el Estado, en su acepción más amplia, abarca tanto el Poder Central como al Poder Descentralizado. Atañe a la totalidad de la Administración Pública” (Romero, J, 2008).

En atención a la acepción amplia de Estado el tratadista Eduardo Ortiz Ortiz indica que:

(...) El Estado es la comunidad organizada jurídicamente sobre la base de un poder soberano y comprende los tradicionales elementos, población, territorio y gobierno. No hay aquí la idea de un sujeto sino la idea de un conjunto de elementos armónicamente ordenados a través de un solo ordenamiento jurídico, que a todos los contempla y vincula. El Estado dentro de esa concepción, puede ser un sujeto, pero a la par de otros múltiples que pueblan el territorio nacional... (Ortiz, E, 1998, pág. 343).

En una acepción más restringida del concepto de Estado se habla de Estado central o centralizado, acepción donde se incluye únicamente al Poder Ejecutivo y sus carteras Ministeriales. Bajo la misma tónica de la acepción restringida de Estado el tratadista Eduardo Ortiz Ortiz incorpora dentro de este concepto de Estado a los tres poderes de la República (Poder Judicial, Ejecutivo y Legislativo) (Ortiz, O, 1998, pág. 344).

En correspondencia con lo anterior, tenemos que de conformidad con nuestra Constitución Política y según lo ha definido claramente la jurisprudencia judicial en el caso costarricense tenemos que nuestra carta magna instituyó un Estado Unitario, donde el mecanismo de la descentralización fue el escogido por nuestros constituyentes para la organización Estatal, al respecto la Sala Constitucional indica lo que se transcribe a continuación:

XXIX.- Desde el punto de vista constitucional, es necesario comenzar por recalcar que Costa Rica, desde su nacimiento, ha sido un Estado unitario concentrado, lo cual quiere decir que no ha tenido nunca ningún tipo de descentralización política propiamente dicha. La única que ha conocido, es la administrativa, sea esta territorial -municipios- o institucional. De manera que es inútil todo ejercicio tendente a distinguir, como pretenden los recurrentes, entre descentralización meramente administrativa y otras formas posibles de descentralización, la política. Esto obliga a considerar fundamentales para la decisión de este caso, las disposiciones de carácter legal, reglamentario o meramente administrativos que, a lo largo de los años han organizado los territorios en cuestión, desde la perspectiva de la división

territorial administrativa, única que se conoce en Costa Rica
[...]

La Constitución Política determina el tipo de organización administrativa que existe en el país. El artículo 168 dispone claramente que para los efectos de la Administración Pública "...el territorio nacional se divide en provincias, éstas en cantones y los cantones en distritos". El artículo 169 establece que "...La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal...". Por otra parte, de conformidad con el artículo 2° de la Constitución Política, la soberanía reside en "la Nación" y el Estado ejerce esa soberanía sobre todo el territorio nacional, por delegación del pueblo. Desde el punto de vista jurídico, la soberanía alude a esa condición de superioridad que tiene el Estado sobre cualquier otro poder, a lo interno y a lo externo. Hacia lo interno, significa que el Estado es soberano respecto de los otros entes u órganos que existen y actúan dentro del territorio// (...) Estos dos principios, unidad del Estado y soberanía estatal, constituyen los límites al ámbito de desarrollo de la autonomía de los entes locales..." (Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, 2006).

En atención de las consideraciones expuestas, se aclara que en el presente trabajo al referirse al concepto de Administración Pública nos referimos entonces a su concepto en su acepción subjetiva, entendida como el Estado y sus instituciones, entendiendo que en el caso costarricense este se estructuró como un Estado unitario con descentralización territorial y administrativa.

2.2 Las compras públicas: controles y reglas

El término de compras públicas se refiere a que es el Estado o bien la Administración Pública (un ministerio, una institución pública, una municipalidad, etcétera), en sentido general, quien está comprando, ante una necesidad que

debe cubrir, como puede ser una obra, un servicio, o suministros; para lo cual se celebra un contrato por la Administración Pública, que tiene por objeto la satisfacción directa de necesidades colectivas, o en general, la obtención de los fines propios del ente que promueve el negocio. (CGR, ABC-CA, 2016).

Dichas compras se realizan con “fondos públicos”, que son los dineros que el Estado obtiene, entre otros, de impuestos como el de renta, bienes inmuebles, peajes, préstamos con bancos nacionales e internacionales, etc.

Esto quiere decir que el Estado realiza sus compras con dinero público que aportamos todos los ciudadanos y por esto es que deben existir controles y reglas sobre la forma en que se gasta ese dinero, que es de todos nosotros, y que por ende, debe ser invertido de la mejor manera posible en nuestro propio beneficio.

Esas reglas a las que está obligado el Estado cuando compra lo que necesita o, mejor dicho, cuando realiza procedimientos de contratación administrativa, se encuentran definidas en una serie de normas, que entre otras son:

- La Constitución Política
- La Ley General de la Administración Pública, Nro. 6277
- La Ley de Contratación Administración. Nro. 7494
- El Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa. Decreto Ejecutivo Nro. 33411-H del 27 de septiembre de 2006, y sus reformas.
- El cartel de cada procedimiento de compra.

Como parte de los controles y reglas que regulan la forma en que se gasta el dinero asignado para realizar compras públicas, se encuentra la adecuada planificación, que consiste en una de las etapas más importantes dentro del procedimiento de una compra pública, ya que es aquí donde de manera cuidadosa, la Administración va definir qué debe comprar, las características del objeto o servicio que quiere adquirir, el dinero con el que cuenta, la forma como

se va a prestar el servicio, y demás temas que son muy importantes, para que la compra sea todo un éxito. (CGR, ABC-CA, 2016).

En ese sentido, el artículo 7 de la Ley Nro. 7494, Ley de Contratación Administrativa, establece que el procedimiento de contratación se iniciará con la decisión administrativa de promover el concurso, emitida por el jerarca o titular subordinado competente. Esta decisión encabezará el expediente que se forme y contendrá una justificación de su procedencia, una descripción y estimación de costo del objeto, así como el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución.

La justificación del inicio del procedimiento de contratación deberá estar acorde con lo establecido en los planes de largo y mediano plazos, el Plan Nacional de Desarrollo, cuando sea aplicable, el plan anual operativo, el presupuesto y el programa de adquisición institucional, según corresponda. Por lo tanto, las compras que realiza una determinada Administración, deben responder a un plan institucional, previamente definido.

Particularmente, en relación con el tema bajo estudio, el artículo 47 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Nro. 38249-MEP, establece que la Junta es responsable de formular el presupuesto del centro educativo, utilizando como base el Plan Anual de Trabajo y los lineamientos técnicos en materia presupuestaria, financiera y contable dictados por el Departamento de Gestión de Juntas de la Dirección Financiera del MEP. El Director del Centro Educativo deberá enviar a la Junta, a más tardar el último día hábil del mes de setiembre de cada año, el PAT del año siguiente, como base para la formulación del presupuesto. En ningún caso los egresos podrán ser superiores a los ingresos previstos.

Otro de los controles establecidos se encuentra relacionado con el uso de un presupuesto público, sobre lo cual es preciso señalar que el presupuesto es el programa de gastos que elabora la Junta, para atender las necesidades que están contenidas en el Plan Anual de Trabajo que elaboró el Director del Centro

Educativo. Debe contener todos los ingresos que estima la Junta que recibirá y el detalle de todos los gastos que planea la Junta ejecutar. Tiene vigencia del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año. Para su elaboración, la Junta puede consultar estadísticas de gastos de años anteriores, costos estimados de la realización de nuevos proyectos, información de precios de mercado de los bienes y servicios que desea adquirir; según lo define el MEP en el procedimiento denominado “Presentación, por parte de la Juntas de Educación y Juntas Administrativas del Presupuesto Ordinario ante la Dirección Regional de Educación”. (MEP, 2016).

El procedimiento antes citado, refiere a la vez a la Ley Nro. 8131, Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, la cual establece en su artículo 5, como principios presupuestarios los siguientes:

Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.

Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1 de enero al 31 de diciembre.

Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

En cumplimiento de la normativa anteriormente citada, las Juntas, con la asesoría del Tesorero-Contador, tienen la función de formular y aprobar una propuesta del presupuesto (mediante la elaboración del presupuesto ordinario, del extraordinario y de posibles modificaciones presupuestarias), que constituye el programa de gastos para atender las necesidades que están contenidas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) que elaboró el Director del Centro Educativo (CE). El presupuesto debe contener todos los ingresos que estima la Junta que recibirá y el detalle de todos los gastos que planea la Junta ejecutar. (MEP, 2016).

Dicha propuesta deberá ser sometida por la Junta, al proceso de aprobación del presupuesto que realiza el Departamento de Servicios Administrativos y Financieros de la Dirección Regional del MEP,

correspondiente; el presupuesto ordinario debe quedar aprobado finalmente a más tardar el 31 de diciembre de cada año. (MEP, 2016).

Finalizado el ejercicio económico, las Juntas deberán elaborar la liquidación de los ingresos y los gastos del presupuesto. Según el procedimiento establecido por el MEP para realizar dicha liquidación, esta debe reflejar al menos: El resumen de la totalidad de los ingresos recibidos por la Junta y el total de gastos ejecutados en el periodo, para cada fuente de financiamiento; ambos a la fecha de corte 31 de Diciembre del año que corresponda; al realizar la liquidación anual, debe detallarse la clasificación del superávit según sea libre o específico; comentarios generales de la liquidación de los ingresos y gastos; cualquier información que sea solicitada mediante requerimientos específicos del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros. (MEP, 2016).

2.3 Principios de eficacia y eficiencia. Su papel en la consecución de los objetivos ulteriores de la Administración Pública

Los principios de eficacia y eficiencia se constituyen como principios rectores en lo que al funcionamiento de la Administración Pública se refiere.

Nuestra Constitución alude en el artículo 191 a la “*eficiencia de la administración*”, como principio rector de la función y de la actuación administrativa. Como complemento de lo anterior, valga destacar que el profesor Ernesto Jinesta Lobo en referencia a la derivación constitucional de estos principios ha indicado que:

(...) los principios de eficacia y eficiencia se encuentran contenidos explícitamente en nuestra Constitución Política cuando el constituyente se refiere a conceptos claves como el de “buena marcha del gobierno” (artículo 139, inciso 4°), “buen funcionamiento de los servicios y dependencias administrativas” (artículo 140, inciso 8) e, incluso expresamente “eficiencia de la

administración” (artículo 191), “buen desempeño” (artículo 85, referido a las universidades públicas) y “buen servicio” (artículo 157, referido al Poder Judicial) ...²

A nivel legal son varias las normas que hacen referencia a ambos principios, a modo de ejemplo, tenemos que Ley General de la Administración Pública, Nro. 6227 menciona en cuatro ocasiones el principio de eficiencia como rector de la actuación administrativa (artículos 4, 8, 225 y 269), asimismo, la Ley de Planificación Económica, Ley Nro. 5525, contiene un capítulo (V) destinado a la “Eficiencia de la Administración Pública” y su artículo 16 dispone que “Los ministerios e instituciones autónomas y semiautónomas llevarán a cabo una labor sistemática de modernización de su organización y procedimientos, a fin de aumentar la eficiencia y productividad de sus actividades...”, incluso, el artículo 17 de ese cuerpo normativo hace referencia a una “Comisión de Eficacia Administrativa”.

Ya entrando en materia de contratación administrativa tenemos que el artículo 4 de la Ley Nro. 7494, establece los principios de eficiencia y eficacia como rectores del quehacer de la Administración Pública. En cuanto a la aplicación de los principios de eficiencia y eficacia en materia de contratación administrativa, señala que: “todos los actos relativos a la actividad de contratación administrativa deberán estar orientados al cumplimiento de los fines, las metas y los objetivos de la administración, con el propósito de garantizar la efectiva satisfacción del interés general, a partir de un uso eficiente de los recursos institucionales”.

Estos principios se pueden enfocar en dos dimensiones, por un lado está el deber de la Administración por desempeñar sus labores amparadas a estos principios, por otra parte, está la dimensión que hace referencia al derecho que

²Jinesta, E (2009). Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Pública. Constitución y Justicia Constitucional. 134-153.

ostentan los administrados para exigirle a la Administración Pública que dirija sus acciones y que desempeñe sus labores amparada a los principios de eficiencia y eficacia.

Al respecto, ha indicado la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia en torno a la definición de estos principios ha señalado lo que se transcribe a continuación:

La eficacia como principio supone que la organización y función administrativa deben estar diseñadas y concebidas para garantizar la obtención de los objetivos, fines y metas propuestos y asignados por el propio ordenamiento jurídico, con lo que debe ser ligado a la planificación y a la evaluación o rendición de cuentas (artículo 11, párrafo 2º, de la Constitución Política). La eficiencia, implica obtener los mejores resultados con el mayor ahorro de costos o el uso racional de los recursos humanos, materiales, tecnológicos y financieros.(Resolución Nro.11382-2003).

La Administración Pública requiere de una serie de insumos y herramientas para lograr sus objetivos, siendo la contratación administrativa una de las principales para procurar estos insumos, lo que a su vez está estrictamente ligado con los principios de eficacia y eficiencia, los que deben ser el norte de la Administración en su diario quehacer puesto que en la medida en que logre acercarse más a este ideal, más cerca estará por consiguiente de procurar su finalidad última que es la satisfacción del interés público y el bien común.

2.4 Tipos y Modalidades de Contratación Pública. Énfasis en el análisis particular del Convenio Marco y sus alcances

En esta sección, se pretende abordar de manera general los diferentes procedimientos de contratación pública que nuestro ordenamiento jurídico establece, siendo que nos referiremos a las principales modalidades de contratación administrativa de los llamados procedimientos ordinarios, con un especial énfasis en la del convenio marco, como una de las opciones que tiene a su alcance la Administración Pública para ejercer la contratación pública.

En la presente sección se espera entonces dotar al lector de una visión general de todo el panorama y las posibilidades con que cuenta la Administración Pública para ejercer la contratación pública, donde se destacará y se ahondará en torno a la modalidad del convenio marco, analizando y estudiando las particularidades y las bondades de esta modalidad, como un medio para fomentar la eficientización de las compras públicas.

En el siguiente cuadro se muestra un esquema donde se puede organizar y clasificar los procedimientos de contratación de conformidad con nuestra Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, abordaremos de manera muy general lo dispuesto en el presente esquema en el mismo orden.

Figura 1

Esquema de los tipos de procedimientos en materia de contratación pública



Fuente: Calvo, 2015, p.397.

2.4.1 Tipos de Procedimientos de Contratación en General

De conformidad con nuestra Ley de Contratación Administrativa, se puede hablar de procedimientos Ordinarios y No Ordinarios.

Entre los procedimientos Ordinarios de Contratación Pública tenemos a la: Licitación Abreviada, Licitación Pública, y al procedimiento de Remate. Este tipo de procedimientos tienen la característica de ser concursales, lo que significa que estos promueven la participación de varios aspirantes a ser adjudicados, entendiéndose oferentes, quienes compiten por ser finalmente elegidos con base en las reglas previamente definidas en el cartel.

Los procedimientos de contratación pública No Ordinarios se regulan a partir del ordinal 125 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, entre los que encontramos las Excepciones, y por otra parte están las Autorizaciones Especiales, siendo que según como se verá, la normativa establece las causales y los mecanismos para ejercer este tipo de procedimientos.

2.4.1.1 Procedimientos de Contratación Ordinarios

- **Licitación Pública**

La Licitación Pública se regula en los ordinales 41 a 43 de la Ley Nro. 7494, y 91 a 96 de su Reglamento Nro. 33411, este procedimiento es uno de los llamados procedimientos concursales y de contratación ordinarios.

De conformidad con la normativa de cita, la Licitación Pública aplica en atención de lo dispuesto en el numeral 27 de la citada Ley de Contratación, el cual establece una serie de parámetros en relación con el presupuesto de las instituciones y la estimación contractual de los bienes o servicios que se pretenden adquirir. De ahí que el procedimiento de licitación pública está dispuesto para aquellas contrataciones en donde se prevé una mayor cuantía económica, siendo que la Administración deberá efectuar la estimación contractual a la luz de lo dispuesto en el ordinal 31 de la Ley Nro. 7494.

Además de lo dispuesto en el artículo 27 de cita, este procedimiento es obligatorio en toda venta o enajenación de bienes, muebles o inmuebles, en las contrataciones de cuantía inestimable, en los casos de compra de suministros cuando se trate de la modalidad de entrega según demanda y ejecución por consignación, en los convenios marco regulados en el presente Reglamento, o en el arrendamiento de bienes públicos, salvo si se utiliza el procedimiento de remate, así como en los procedimientos de concesión de instalaciones públicas, esto de conformidad con el artículo 41 de la Ley Nro. 7494 y el numeral 92 del Reglamento a esa ley.

El artículo 42 de la Ley Nro. 7494 establece una estructura mínima que debe de seguir el procedimiento, de modo tal que al menos se cumpla con lo que se indica a continuación:

- a) La realización de estudios suficientes que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con eficiencia y seguridad razonables.

- b) La preparación del cartel de licitación, con las condiciones generales así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad.
- c) El desarrollo, en el cartel, de un sistema de evaluación de las ofertas, orientado a que la administración escoja la oferta que satisfaga mejor el interés público.
- d) La publicación, en el periódico La Gaceta, de la invitación a participar, así como de las modificaciones del cartel y del acto de adjudicación.
- e) La publicidad de todos los trámites del procedimiento y el acceso a todos los estudios técnicos, preparados por la administración o para ella, incluso los registros y las actas de las audiencias que se celebren.
- f) El establecimiento de un plazo mínimo para recibir ofertas de quince días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación del aviso a participar y hasta el día de la apertura de las ofertas, inclusive.
- g) Se debe otorgar la posibilidad de objetar el cartel cuando se considere que viola algunos de los principios generales o las disposiciones normativas que rigen la contratación.
- h) Se debe establecer el deber de rendir una garantía de cumplimiento, así como la garantía de participación deberá otorgarse en los casos en que la administración lo solicite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley Nro. 7494.
- i) La posibilidad de subsanar los defectos de las ofertas en el plazo que indique el Reglamento de la Ley Nro. 7494.
- j) La motivación del acto de adjudicación, el cual deberá ser dictado dentro del plazo establecido en el cartel, que no podrá ser superior al doble del plazo fijado para recibir ofertas. Dicho plazo podrá ser prorrogado por un período igual y por una sola vez, mediante resolución motivada.
- k) La posibilidad de recurrir el acto de adjudicación.
- l) La obligación de re adjudicar o declarar desierto el concurso cuando, por la interposición de recursos, se anule el acto de adjudicación.

- m) La posibilidad de mejorar, dentro del concurso, los precios de las empresas elegibles.

La licitación pública constituye el procedimiento más formal, abierto a la participación y riguroso para la Administración Pública y su filosofía parte de la presunción de garantizar el correcto uso de los fondos públicos, tomando en cuenta que este es el procedimiento que se usa para las compras públicas con mayor cantidad de recursos; valga destacar que una compra que se encuentre bien planificada, va a tener presente estas formalidades, así como sus plazos, y por lo tanto, no debería existir obstáculo para que se lleve a cabo sin problema alguno el procedimiento de compra.

Con relación a la licitación Pública se parte de la máxima de que a mayor gasto mayor control, pues hay más recursos en juegos y por ende se debe ser más riguroso en controlar la forma en se invierten los mismos.

La principal crítica que se le hace a este procedimiento de contratación es precisamente su rigurosidad e inflexibilidad, siendo que en ocasiones el procedimiento puede resultar largo y engorroso, susceptible de múltiples acciones recursivas que retrasan la toma de decisiones de la Administración.

- Licitación Abreviada

La Licitación Abreviada se regula en los ordinales 44 a 46 de la Ley de Contratación Administrativa, y 91 a 96 de su Reglamento Nro. 33411. Al igual que la licitación pública este procedimiento es uno de los llamados procedimientos concursales y de contratación ordinarios.

De conformidad con la normativa de cita, la Licitación Abreviada al igual que la licitación pública aplica en atención de lo dispuesto en el numeral 27 de la citada Ley de Contratación, el cual establece una serie de parámetros en relación con el presupuesto de las instituciones y la estimación contractual de los bienes o servicios que se pretenden adquirir. De ahí que el procedimiento de Licitación Abreviada está dispuesto para aquellas contrataciones en donde se

prevé una menor cuantía económica, siendo que la Administración deberá efectuar la estimación contractual a la luz de lo dispuesto en el ordinal 31 de la Ley Nro. 7494.

Además de lo dispuesto en el artículo 27 de cita, este procedimiento es obligatorio en toda venta o enajenación de bienes, muebles o inmuebles, en las contrataciones de cuantía inestimable, en los casos de compra de suministros cuando se trate de la modalidad de entrega según demanda y ejecución por consignación, en los convenios marco regulados en el presente Reglamento, o en el arrendamiento de bienes públicos, salvo si se utiliza el procedimiento de remate, así como en los procedimientos de concesión de instalaciones públicas, esto de conformidad con el artículo 41 de la Ley Nro. 7494 y el numeral 92 del Reglamento a esa ley.

El artículo 45 de la Ley Nro. 7494 establece una estructura mínima que debe de seguir el procedimiento, de modo tal que al menos se cumpla con lo que se indica a continuación:

Estructura mínima. En la licitación abreviada se invitará a participar a un mínimo de cinco proveedores del bien o servicio, acreditados en el registro correspondiente.

Si el número de proveedores inscritos para el objeto de la contratación es inferior a cinco, la administración deberá cursar invitación mediante publicación en el Diario Oficial La Gaceta. La Administración también queda facultada, en cualquier otro caso, para cursar invitación mediante publicación en el Diario Oficial La Gaceta, cuando así lo estime conveniente para la satisfacción del interés público.

Independientemente de la forma o el medio de invitación, la administración está en la obligación de estudiar todas las ofertas presentadas a concurso. En los casos en los que se utilice un registro precalificado, podrán participar solamente las empresas que cumplan esa precalificación, antes de la apertura de las ofertas, independientemente de si han sido invitadas o Nro.

El plazo para recibir ofertas no podrá ser inferior a cinco días hábiles ni superior a veinte, salvo en casos muy calificados en que la administración considere necesario ampliarlo hasta un máximo de diez días adicionales; para ello, deberá dejar constancia, en el expediente, de las razones que lo justifican.

El acto de adjudicación deberá dictarse dentro del plazo establecido en el cartel, el cual no podrá ser superior al doble del fijado para recibir ofertas. Este plazo podrá prorrogarse por un período igual y por una sola vez, siempre y cuando se acrediten razones de interés público para esa decisión. Vencido dicho plazo sin que se haya dictado el acto de adjudicación, los oferentes tendrán derecho a dejar sin efecto su propuesta y a que se les devuelva la garantía de participación, sin que les resulte aplicable sanción alguna. Asimismo, los funcionarios responsables de que el acto de

adjudicación no se haya dictado oportunamente, estarán sujetos a las sanciones previstas en los artículos 96 y 96 bis de esta Ley, por incumplimiento general de plazos legales.

Para lo no previsto en esta sección, el procedimiento de licitación abreviada se regirá por las disposiciones de la presente Ley para la licitación pública, en la medida en que sean compatibles con su naturaleza.

Este procedimiento de contratación parte de la filosofía de que a menor cuantía de los negocios se requieren menos formalismos, pues es necesario dotar los procedimientos de más agilidad, para así efficientizar la operación de la Administración. De ahí que los plazos en esta modalidad de contratación son menores (por ejemplo el plazo para presentar ofertas y adjudicar), la concurrencia de oferentes es menos amplia y los plazos para las actuaciones de las partes también son menores, así como se limitan las vías de acceso, pues la invitación se hará a las empresas inscritas en el registro de elegibles de la institución.

Revierte una importancia particular referirnos al tema de la invitación en este tipo de contratación, siendo que en aquellos casos en que se cuente con menos de cinco proveedores inscritos en el Registro de Proveedores, se debe publicar la invitación en la Gaceta, caso en el que cualquier interesado podría participar, y cuando estemos en presencia de cinco o más proveedores inscritos el registro, basta con la invitación directa a cada uno de ellos, siendo en este supuesto potestad de la Administración Pública la invitación.

Valga destacar que de conformidad con el ordinal 45 de la Ley Nro. 7494, lo que no esté regulado expresamente para la licitación abreviada, le aplicará de forma supletoria las reglas de la licitación pública.

- Remate

El remate es un procedimiento concursal que se regula en los artículos 49 y 50 de la Ley Nro. 7494, y 101 a 102 de su Reglamento Nro. 33411. Este procedimiento es uno de los llamados procedimientos concursales y de contratación ordinarios.

Este procedimiento de contratación está diseñado para que la Administración pueda vender o arrendar sus bienes muebles e inmuebles que ya no requiere. En este procedimiento se fija un precio base y se adjudica a quien logre hacer la mejor oferta. Valga destacar que el proceso permite obtener mejoras en los precios iniciales fijados mediante una puja que se da de viva voz entre los interesados.

La Administración debe designar a un funcionario que lleve a cabo el remate, quien tendrá la asistencia de un secretario y un pregonero, encargados de monitorear el trámite durante el tiempo en que esté abierto el concurso.

Dentro del procedimiento destacan dos momentos particulares: la valoración de bienes y la invitación. Respecto de la valoración, se debe contar con un avalúo practicado por funcionarios de la misma institución (personal con la experticia requerida) o en caso de que se carezca de ese tipo de personal, este se debe practicar por la Dirección General de Tributación Directa del Ministerio de Hacienda. En torno a la invitación valga destacar que la normativa exige que se proceda con la comunicación por medio de publicación en el Diario Oficial La Gaceta, adicionalmente, es factible convocar por otros medios que la Administración estime convenientes, siendo necesario que en todos los casos se haga referencia expresa a los bienes objeto de remate, su naturaleza y principales características, precio base, lugar, fecha y hora en que podrán ser examinados los bienes objeto del remate.

Una de las particulares de este procedimiento es que se constituye como un requisito el tener los bienes a disposición de los potenciales interesados (con

al menos cinco días hábiles de anticipación a la fecha del remate), para que puedan examinarlos y así analizar el ofrecimiento que harán con posterioridad.

Este procedimiento parte de la máxima de contar con la mayor asistencia de interesados para así tener más posibilidades de un mejor precio de los bienes y así obtener el mejor precio posible.

El artículo 50 de la Ley Nro. 7494 establece una estructura mínima que debe de seguir el procedimiento del remate.

2.4.1.2 Procedimientos de Contratación No Ordinarios

El espíritu de la Contratación Administrativa reside en constituirse en un medio eficaz para la satisfacción de los intereses y las necesidades de la Administración, atendiendo a los principios que la Ley de Contratación Administrativa, Ley Nro. 7494 define en su Capítulo I, Sección Segunda. En esa búsqueda del objeto de la Contratación Administrativa sucede que existen una serie de necesidades, que debido a sus particularidades requieren de un trámite distinto a los procedimientos ordinarios regulados en nuestra normativa. Esto en atención a que el uso de los procedimientos ordinarios previstos derivaría en una contradicción con los propios principios que informan la materia.

De ahí que resulta imperioso la existencia de procedimientos alternos a los ordinarios, mediante los cuales se pueda atender los supuestos específicos no compatibles con los procedimientos ordinarios, respetando eso sí en la medida de lo posible, los principios inherentes a la contratación administrativa.

Visto lo anterior a nivel legislativo y reglamentario se han definido 2 vías principalmente para establecer procedimientos no ordinarios a saber: las excepciones y las autorizaciones, lo que se detalla con más detalle a continuación.

- Excepciones

Los procedimientos de excepción son aquellos que expresamente la normativa los ha excluido de la aplicación de procedimientos de contratación ordinarios, lo cual puede ser por diversas razones según se verá; no obstante la razón primordial que motiva este tipo de excepciones es esa búsqueda por la satisfacción del interés público, lo que constituye uno de los principios rectores en materia de contratación administrativa.

La Ley Nro. 7494 establece en su artículo 2 una lista de excepciones para la aplicación de procedimientos ordinarios de contratación, dicho ordinal establece:

Se excluyen de los procedimientos de concursos establecidos en esta ley las siguientes actividades:

a) La (actividad ordinaria)* de la Administración, entendida como el suministro directo al usuario o destinatario final, de los servicios o las prestaciones establecidas, legal o reglamentariamente, dentro de sus fines.

(*) Mediante Resolución Nro. 6754-98 del 22 de setiembre de 1998 la Sala Constitucional indicó: "interpretese la definición de "actividad ordinaria" contenida en los artículos 2 de la Ley de la Contratación Administrativa, número 7494, de dos de mayo de mil novecientos noventa y cinco, reformada por Ley número 7612 de veintidós de julio de mil novecientos noventa y seis, así como en los artículos 76.1 y 76.2.1 del Reglamento General de la Contratación Administrativa, en el sentido de que se trata de la actividad o

servicio que constituye la prestación última o final de la Administración que realiza frente al usuario o destinatario final, actividad o servicio que deben estar definidos previamente en la ley, y cuyo desarrollo puede hacerse mediante reglamento autónomo o de servicio, pero no ejecutivo."

b) Los acuerdos celebrados con otros Estados o con sujetos de derecho público internacional.

c) La actividad contractual desarrollada entre entes de derecho público.

d) La actividad de contratación que, por su naturaleza o las circunstancias concurrentes, no pueda ser sometida a concurso público o no convenga someterla, sea porque solo existe un único proveedor, por razones especiales de seguridad o por otras igualmente calificadas de acuerdo con el Reglamento de esta Ley.

(Así reformado el inciso anterior mediante el artículo 1° de la ley Nro. 8511 del 16 de mayo del 2006).

e) Las compras realizadas con fondos de caja chica, según se dispondrá reglamentariamente, siempre y cuando no excedan de los límites económicos fijados conforme al inciso anterior.

f) Las contrataciones que se realicen para la construcción, la instalación o la provisión de oficinas o servicios en el exterior.

g) Las actividades que resulten excluidas, de acuerdo con la ley o los instrumentos internacionales vigentes en Costa Rica.

h) La actividad que, por su escasa cuantía, no convenga que sea sometida a los procedimientos ordinarios de concurso, de conformidad con los límites establecidos en el artículo 27 de esta Ley. En estos casos, la administración cursará invitación por lo menos a tres potenciales proveedores idóneos, si existen, y adjudicará a la oferta de menor precio, sin perjuicio de que se valoren otros factores que se estimen relevantes, lo cual deberá definirse en la invitación. La administración estudiará todas las ofertas que se presenten al concurso, independientemente de si provienen de empresas que fueron invitadas o no.

El trámite lo encontramos regulado en los artículos 134 y 135 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Nro. 33411.

La decisión de contratar con prescindencia de los procedimientos de contratación ordinarios corre bajo responsabilidad de la Administración, de ahí que dicha determinación debe ser acompañada de una justificación mediante el respectivo estudio técnico y legal, de forma tal que se logre acreditar que efectivamente se está ante un supuesto de prescindencia del procedimiento.

- Autorizaciones

Para el legislador no resulta factible definir taxativamente en la normativa todos los supuestos en los cuales la aplicación de un procedimiento de excepción es la mejor alternativa para satisfacer el interés público, toda vez que esta determinación termina siendo un asunto que debe de valorarse según sea cada caso concreto y en atención a la necesidad de la Administración. De ahí que, la fórmula propuesta por el legislador fue establecer un supuesto abierto bajo el cual delega en la Contraloría General de la República la facultad de valorar la viabilidad de utilizar un procedimiento extraordinario según sea el caso sometido a su conocimiento.

Al respecto, valga destacar que es el numeral 2 bis de la Ley Nro. 7494 el que establece los supuestos, acudiendo el legislador, como ya se expuso, a dejar tipos abiertos, haciendo referencia a aspectos como: la procura de la satisfacción del interés general, el evitar daños o lesiones a los intereses públicos, la urgencia, razones de compatibilidades tecnológicas o de equipos, así como aspectos de especialización de las bienes o servicios requeridos. Todo lo anterior claro está, siempre bajo la justificación razonada de la Administración, lo que debe ser expuesto ante el órgano contralor, así como en atención de los requisitos formales dispuestos en los artículos 146 y 147 del Reglamento Nro. 33411.

Cabe aclarar, que dichas autorizaciones son efectivas a partir del momento del recibo del oficio suscrito por la Contraloría General, que autoriza a proceder con determinada contratación, o en su defecto, a partir de una fecha en particular que se haya dispuesto; de ahí que sin la autorización formal, el procedimiento no nace a la vida jurídica.

Asimismo, la Administración quede imposibilitada para modificar discrecionalmente los términos y condiciones dispuestos por el órgano contralor en la respectiva autorización, debiendo esta apearse estrictamente a las concedidas por el ente autorizante.

2.4.2 Modalidades de Contratación en los Procedimientos Ordinarios

Como ya se analizó líneas arriba los procedimientos ordinarios se caracterizan por ser de naturaleza concursal, así como proponen estructuras más formales. Ahora bien, con la finalidad de promover la efficientización y la satisfacción del interés público como principios rectores en materia de compras públicas, el legislador ideó para el caso de las Licitaciones Públicas y Abreviadas una serie de modalidades para llevar a cabo dichas contrataciones, a saber: con financiamiento, precalificación, subasta a la baja, y la de convenio marco (restringida al caso de las licitaciones públicas), las que pasaremos a reseñar brevemente, siendo que centraremos el análisis en la de convenio marco, por ser de especial interés para la propuesta del presente trabajo.

2.4.2.1 Con Financiamiento

La licitación con financiamiento se regula primordialmente en el artículo 52 de la Ley Nro. 7494, así como 103 y 104 del Reglamento Nro. 33411. Es utilizada por la Administración en aquellos supuestos en que esta no cuenta con los recursos económicos suficientes para adquirir el bien o servicio requerido, proponiendo entonces que sean los oferentes los que deban ofrecer opciones de financiamiento; el cual puede darse directamente por el oferente, o bien a través de un tercero en atención a su requerimiento.

Es el único caso en el que resulta aceptable presentar ofertas conjuntas sin que el cartel tenga que habilitarlo expresamente, es decir, es factible tener dos oferentes, eso sí con una delimitación de responsabilidades en una sola oferta, entendiéndose el que financia y el que ejecuta los bienes o servicios requeridos por la Administración.

Esta modalidad de contratación tiene la particularidad de exigirle a la Administración el contemplar en los presupuestos futuros de la entidad contratante las partidas presupuestarias requeridas para hacerle frente a la deuda que se va a adquirir.

Por el carácter excepcional que tiene esta modalidad de licitación es preciso observar lo dispuesto en el ordinal 52 antes citado, de la Ley Nro. 7494, en el sentido de que antes de promover tales negocios, la Administración interesada deberá obtener las autorizaciones dispuestas en nuestro ordenamiento jurídico.

2.4.2.2 Precalificación

Este tipo de licitación se regula primordialmente en el artículo 53 de la Ley Nro. 7494, y 105 del Reglamento Nro. 33411, donde se define y se detalla el proceso que debe seguir la Administración para promover una licitación bajo esta modalidad. Se caracteriza por estar conformada por dos etapas: una primera de “precalificación”, y una posterior de “adjudicación” en la cual se consideran las ofertas que ya fueron seleccionadas en la primera etapa.

La etapa de precalificación consiste en llevar a cabo un análisis o “filtro” inicial, mediante un concurso (que podría ser una licitación pública o abreviada, según corresponda) en donde se reciben oferentes, los que son valorados en torno a una serie de aspectos y requisitos mínimos tales como: experiencia, capacidad financiera, personal calificado, etc, para posteriormente ser calificados y seleccionados. Los elegidos pasarán a conformar un registro de oferentes idóneos para los posteriores concursos promovidos por la Administración.

En la etapa de adjudicación, la Administración promueve una serie de concursos en los que sólo pueden participar quienes fueron seleccionados en la primera etapa. En esta fase se valora el objeto propiamente (ya no se vuelven a valorar las condiciones iniciales).

Este tipo de contratación eficientiza el proceso, pues adelanta en gran medida el análisis de la aptitud de los oferentes. Esta modalidad resulta apropiada para procesos de compra con cierto grado de complejidad, como cuando se pretende contratar infraestructura o servicios especializados.

2.4.2.3 Subasta a la Baja

Esta modalidad de contratación se regula primordialmente en el numeral 54 de la Ley Nro. 7494, así como del ordinal 106 a 114 del Reglamento Nro. 33411; parte de la filosofía universal de un remate, pero en el entendido de que ya no es una puja para definir quién puede pagar más por los bienes que se van a vender o arrendar, sino para determinar quién rebaja más el precio originalmente cotizado por la Administración.

La subasta a la baja es un mecanismo que contribuye con la eficientización del proceso de contratación, pues se caracteriza por su simplicidad y celeridad, así como introduce la oralidad en el proceso de compra, toda vez que a viva voz se escuchan ofertas y se adjudica al mejor postor.

Esta modalidad se aconseja emplear en procesos cuyo objeto es la adquisición de bienes genéricos, tales como: suministros, equipos o productos de uso común, cuya fabricación se base en reglas básicamente estandarizadas, a modo de ejemplo: clavos, clips, piedra, papel, entre otros.

El adjudicatario de la subasta está en la obligación de depositar una garantía de cumplimiento correspondiente al 10% del monto adjudicado, lo que debe efectuar dentro del día hábil siguiente; en caso de que no sea rendida, se declarará insubsistente, y se procede a seleccionar al segundo mejor postor ubicado en la subasta.

Nuestra normativa previó la posibilidad de realizar la subasta de forma electrónica, siempre que se cuenta con la infraestructura tecnológica necesaria para llevar a cabo el concurso, lo que se regula específicamente en los numerales 110 a 114 del Reglamento Nro. 33411.

2.4.2.4 Convenio Marco

Se trata de un acuerdo celebrado entre órganos o entes que compartan una misma proveeduría o bien un sistema de adquisiciones físico o electrónico. En dicho acuerdo, las partes se comprometen a que para la contratación de determinados bienes y servicios, una sola de las Administraciones que integre el

acuerdo, tramitará una licitación para escoger un proveedor, del cual las demás partes integrantes del acuerdo podrán adquirir los respectivos bienes y servicios con tan solo emitir órdenes de compra o pedido.

El Ministerio de Hacienda ha definido el convenio marco como un acuerdo celebrado por la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa o por la entidad pública a quien ésta haya autorizado, con varios proveedores, en el que se establecen precios, condiciones de compra y otras especificaciones del producto, del bien o el servicio, que rigen por un período de tiempo definido (Boletín de Convenio Marco, 2012).

Sobre esta modalidad profundizaremos en la sección que sigue, en atención a la importancia que esta figura tiene en la propuesta que se planteará en el capítulo V de este trabajo.

2.4.3 El Convenio Marco, reflexiones en torno a esta modalidad de contratación

Tal y como se expuso supra, cuando hablamos de convenio marco, estamos en presencia de una modalidad de contratación. Consiste en un acuerdo celebrado entre órganos o entes que comparten una proveeduría o sistema de adquisiciones en común, en el cual se pacta el compromiso de que la contratación de ciertos bienes y servicios sea tramitada por una sola unidad, para así elegir al o los proveedores necesarios, según las especificaciones de las instituciones usuarias del convenio, una vez adjudicadas, las opciones de negocio se incorporarán a un catálogo electrónico y las instituciones usuarias del convenio podrán emitir las órdenes de compra o pedido, sin necesidad de llevar a cabo otro tipo de procedimiento de contratación adicional.

En Costa Rica el Ministerio de Hacienda ha sido la institución que ha tomado la batuta en lo que a la promoción de esta figura se refiere, siendo que al respecto ha definido esta modalidad de la siguiente manera: "Es una modalidad de licitación pública mediante la cual se adjudica a un proveedor o proveedores,

determinadas opciones de negocio por haber cumplido con los requisitos establecidos en el pliego de condiciones” (Ministerio de Hacienda, 2009).

En el mismo orden de ideas, el Dr. Jorge Enrique Romero Pérez se ha referido a algunas definiciones de esta modalidad de contratación pública acudiendo al derecho comparado, siendo que nos presenta algunas definiciones tomadas principalmente de Panamá y Chile, al respecto dicho autor referencia las siguientes definiciones:

En esta introducción, indicaremos las siguientes definiciones de convenio marco, como una forma previa y parcial, de mostrar lo que ocurre en cada país analizado:

a) El convenio marco es una modalidad del contrato administrativo, en la que se establecen precios y condiciones de compra de bienes y de servicios, durante un plazo de tiempo definido (www.mercadopublico.cl; www.panamacompra.gob.pa).

b) El convenio marco es una modalidad de compra de bienes y servicios mediante un catálogo electrónico o tienda virtual, y que constituye la primera opción de compra de la administración pública (www.mercadopublico.cl).

c) El convenio marco es un mecanismo de compra a través de un catálogo electrónico, definido por la ley Nro. 19.886 del 2003: ley de bases sobre contratos de suministro y prestación de servicios, como la primera opción que debe

elegir la administración pública para realizar una adquisición de bienes y servicios. (www.mercadopublico.cl). (Romero, J, 2016).

Asimismo, valga destacar que se han admitido como válidos acuerdos celebrados entre entes y órganos que formen parte de un mismo grupo de interés económico, y de entes y órganos cuyas finalidades coinciden al compartir una misma actividad ordinaria (Oficio número DCA-0022 (00031) del 7 de enero del 2019, Contraloría General de la República).

Valga destacar que al crearse esta modalidad de contratación el legislador costarricense (véase artículo 115 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Nro. 33411) instauró como principio general la implementación de criterios sustentables, haciendo referencia a todos aquellos de tipo: económicos, sociales, ambientales y de innovación, los cuales podrán ser mejorados en cualquiera de sus etapas según las disposiciones del cartel; así como se pregona la promoción de la participación de las PYME mediante esquemas de regionalización.

2.4.3.1 Marco Normativo y particularidades del Convenio Marco en Costa Rica

En Costa Rica, el Convenio Marco se regula en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Nro. 33411, siendo que recientemente se efectuaron dos reformas a la norma, mediante las cuales se incluyeron artículos que regulan en detalle el convenio marco, a saber los Decretos Ejecutivos Nro. 40124 del 10 de octubre del 2016, y Nro. 41098 del 5 de marzo de 2018, los cuales conforman entonces la Sección V, del Capítulo VII de ese cuerpo normativo, dedicado a esta modalidad de contratación. De seguido pasaremos a analizar las principales particularidades que la norma en cuestión definió para esta modalidad de contratación pública.

Inicialmente, valga destacar que de conformidad con el artículo 115 del antes citado Reglamento Nro. 33411, se establece a la Dirección General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, del Ministerio de Hacienda, para llevar a cabo los procedimientos de contratación para celebrar convenios marco para la adquisición de bienes y/o servicios que requiera la Administración Central. En lo que respecta al resto de la administración descentralizada en sus distintas modalidades, podrán promover por su cuenta los convenios marcos que estimen pertinentes. De conformidad con el citado numeral ante un convenio marco vigente, independientemente de la institución que lo haya, cualquier administración podrá adherirse a su uso, siguiendo los lineamientos establecidos al efecto por la institución que administra ese convenio.

En atención de lo dispuesto por el ordinal 115 del Reglamento Nro. 33411, esta modalidad de contratación es considerada como de cuantía inestimable, por lo que solo podrá ser tramitada mediante licitación pública, conforme las reglas aplicables del artículo 115 y siguientes del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Nro. 33411. De conformidad ese mismo numeral, el plazo máximo es de 4 años, aunque en situaciones excepcionales podrá superarse el plazo previsto.

El mismo numeral 115 del Reglamento Nro. 33411, insta como una de las particulares de estos acuerdos, que una vez suscrito el mismo, resulta obligatorio para las partes comprar a través del convenio marco, por lo que primero deben consultar el catálogo de bienes y servicios contratados y utilizarlo para la adquisición de dichos bienes y servicios como primera opción. No obstante, el mismo artículo 115 establece que la Administración puede apartarse de lo anterior, y llevar a cabo otro procedimiento, únicamente en el caso que se logre acreditar y mediando resolución motivada que se podrían obtener condiciones más beneficiosas con otro procedimiento, tales como, precio, condiciones de las garantías, plazo de entrega, calidad de los bienes y servicios,

mejor relación costo-beneficio del bien, que se acredite la necesidad de hacer su propio concurso por separado.

Asimismo, el citado ordinal 115 establece que el contratista podrá realizar mejoras, u en beneficio de la Administración, ya sean temporales o definitivas, siempre que dichos beneficios no resulten ruinosos y se tendrá además la posibilidad de ampliar la cobertura del convenio.

En lo que respecta a las ofertas, el artículo 117 del Reglamento Nro. 33411 establece la posibilidad de presentar dos tipos de ofertas, a saber: una base y otra alternativa, entendida la primera como aquellas opciones de negocio que cumplan las condiciones establecidas en el cartel de la contratación, y las segundas como aquellas que representen una propuesta distinta o más conveniente a la definida en el cartel, respetando los elementos esenciales del objeto contractual y la necesidad de la administración; pudiendo adjudicarse ambos tipos de ofertas, si el cartel así lo permite. Asimismo, y en correspondencia con lo anterior, el numeral 118 de ese mismo cuerpo normativo, establece la posibilidad de que en aquellos convenios marco en ejecución, se dé la inclusión de nuevas opciones de negocio no contratadas originalmente, siempre y cuando obedezcan a una necesidad de bienes y/o servicios surgida o conocida con posterioridad al inicio del concurso que originó el convenio, y siempre que se trate del mismo giro comercial, para lo cual la Administración deberá hacer un estudio de factibilidad previo a cursar invitación a la totalidad de contratistas adjudicados, para que éstos puedan ofertar los bienes y/o servicios que se requieren incluir, siguiendo el procedimiento establecido en el citado artículo 118.

Otro aspecto a considerar, es la posibilidad que el legislador costarricense otorga en los artículos 119 y 122 del Reglamento Nro. 33411, en torno a la figura del convenio marco, para efectuar prórrogas del mismo, siendo necesario que el órgano o ente que lo administra realice un estudio de ejecución contractual en el plazo previo al vencimiento de cada período establecido en el cartel, evaluando la utilidad, ahorros obtenidos y en general el comportamiento de este, a fin de

determinar la viabilidad de su continuidad. Valga destacar, que en aquellos casos en donde se previó el mecanismo de la prórroga, resulta factible la autorización para el ingreso de nuevos proveedores, ante lo cual, es necesario que la administración licitante haya previsto y regulado dicho supuesto en el pliego de condiciones. Asimismo, los contratistas que se encuentren ejecutando un convenio marco, pueden no acogerse a una eventual prórroga de la contratación, situación que deberá ser advertida en el plazo establecido al efecto por el cartel o en su defecto con al menos un mes de anticipación del vencimiento del periodo en ejecución, asimismo, podrán mejorar su oferta.

No menos importante resulta la regulación dispuesta en el numeral 123 del Reglamento Nro. 33411, referente a la necesidad de contar con un expediente electrónico el que deberá contener la documentación que respalde la totalidad de los actos de todas las fases que componen el convenio marco, desde los actos preparatorios, hasta el seguimiento y control de la ejecución contractual.

2.4.3.2 Etapas

De conformidad con la regulación en Costa Rica en materia de convenio marco se pueden determinar 2 etapas al implementar esta modalidad de contratación.

Una primera etapa o procedimiento licitatorio: en la que se realizará el procedimiento licitatorio mediante el cual se adjudicará una o varias opciones de negocio para que puedan ser adquiridas en la segunda etapa por las instituciones usuarias, la adjudicación de una opción de negocio no implica un compromiso de compra por parte de la Administración. Realizada la adjudicación de Convenio Marco, cada proveedor adjudicado deberá rendir garantía de cumplimiento en los términos y condiciones establecidos en el cartel y/o la normativa vigente, la cual respaldará la totalidad de compras que se hagan con base en el convenio marco que garantiza.

Una segunda etapa o ejecución contractual: en esta etapa las opciones de negocio se incorporarán a un catálogo electrónico, a fin de que las instituciones usuarias adquieran los bienes y/o servicios adjudicados según sus necesidades y aplicando los criterios de compra establecidos en el cartel.

2.4.3.3 Modalidades de Convenio Marco

El legislador costarricense definió en el artículo 116 del citado Reglamento Nro. 33411, las modalidades de Convenio Marco que es factible celebrar para la Administración Pública, para lo cual definió dos modelos a seguir, a saber:

a) Modelo con listado o con precio desde la oferta: En este modelo de convenio marco, en la primera etapa del procedimiento de contratación se adjudicará a uno o varios proveedores; las opciones de negocio adjudicadas serán incluidas en el Catálogo Electrónico, en la segunda etapa, las instituciones usuarias seleccionarán la mejor opción de negocio en el momento de la compra, de acuerdo a las condiciones establecidas contractualmente.

b) Modelo con cotización o sin precio en la oferta: En este modelo de convenio marco, el precio será cotizado en su ejecución, por lo que en la primera etapa se adjudicarán las opciones de negocio que hayan cumplido con las demás condiciones establecidas por la administración licitante en el cartel. En la fase de ejecución contractual, las instituciones usuarias realizarán un mini concurso, emitiendo una solicitud de cotización a las empresas adjudicadas en las opciones de

negocio que requieran abastecerse, los adjudicatarios de estas dispondrán de un máximo de cinco días hábiles para remitir la cotización respectiva, salvo excepciones calificadas en cuyo caso el cartel de la contratación determinará el plazo correspondiente, resultando ganadora la oferta que de acuerdo a los criterios de selección establecidos en el cartel sea la mejor. (El subrayado no pertenece al original).

De conformidad con lo anterior, podemos ver como la modalidad de listado podría resultar más expedita, pues el modelo de cotización requiere la realización de un mini concurso donde se solicitarán cotizaciones a los posibles proveedores.

Ahora bien, resulta importante destacar que en cualquiera de las modalidades descritas el precio no constituye el único aspecto a considerar por parte de la Administración para tomar en el marco de su discrecionalidad la decisión del proveedor a elegir, siendo que el cartel del convenio debería como una buena práctica definir algunos criterios de selección a considerar por parte de la Administración.

En cuanto a la selección de la oferta, la normativa antes citada establece la posibilidad de recurrir el acto, en cuyo caso se aplicará lo establecido por el Reglamento Nro. 33411 en lo que se refiere al recurso de revocatoria de las contrataciones de escasa cuantía.

2.4.3.4 Ejecución o implementación del Convenio Marco

Resulta importante destacar que ambas modalidades de convenio marco se traducen en un catálogo electrónico, que contiene la descripción de bienes, obras y servicios ofrecidos, sus condiciones de contratación y la individualización de los proveedores a los que se adjudicó el convenio marco, de ahí que las instituciones usuarias del convenio, una vez ubicaron lo que buscan en el

catálogo, únicamente deben emitir la orden de compra al proveedor, sin necesidad de llevar a cabo otro tipo de procedimiento de contratación adicional.

Este catálogo debe entonces contar con una plataforma informática en línea, que permita el acceso a los usuarios para poder seleccionar el proveedor y los bienes y servicios requeridos.

Es así como la implementación en el sector público de la modalidad del convenio marco como una solución a las necesidades de adquisición de bienes y servicios de la Administración Pública, constituye una manifestación más de los esfuerzos en torno a la digitalización de la operación de la Administración, formando parte del llamado: “Gobierno Digital”, en aras de procurar una efficientización en la operación de la Administración.

Más adelante en el Capítulo V, se analizará a profundidad las bondades de esta modalidad de contratación, así como el impacto que podría tener su implementación en la operación de la Administración Pública.

2.5 Marco Conceptual de las Juntas de Educación en Costa Rica, su estructura, funcionamiento y atribuciones con respecto a su marco legal

2.5.1 Concepto de Juntas de Educación, su naturaleza jurídica

Según lo establecido en los artículos 41 y 42 de la Ley Fundamental de Educación Nro.2160, las Juntas se constituyen en organismos auxiliares de la Administración Pública y buscan servir como agencias para asegurar la integración de la comunidad y la escuela, dicha Ley además señala que en cada distrito escolar habrá una Junta de Educación quien es nombrada por la Municipalidad del cantón.

Las Juntas realizan funciones inspectoras sobre las escuelas y colegios oficiales, ejerciendo entonces labores de vigilancia y promoción de obras en los centros educativos que interesen al cantón, respectivamente; lo que se desprende de lo dispuesto en el artículo 9 del Código de Educación,

correspondiente a la Ley Nro. 181, siendo que tienen plena personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones.

Se trata entonces de entidades públicas –pues gozan de personalidad jurídica propia- que a pesar de ser nombradas por los Concejos Municipales según el artículo 13, inciso g) del Código Municipal, funcionan como organismos auxiliares del Ministerio de Educación Pública, en materia de política educativa y planeamiento de la enseñanza. De ahí que estos organismos tienen una importante función en lo que respecta al desarrollo de los centros educativos en el país. (Asamblea Legislativa, 1998).

En ese contexto, las Juntas constituyen la base para el funcionamiento de los centros educativos públicos, les corresponde coordinar con el respectivo Director de cada Centro Educativo, el desarrollo de programas y proyectos, así como la dotación de bienes y servicios. Tienen plena personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, y se encuentran sometidas a la tutela administrativa del Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Educación Pública como rector del sector educación, con el fin de garantizar que sus actuaciones sean consistentes con la política educativa aprobada por el Consejo Superior de Educación (CSE) y los lineamientos técnicos que regulan el funcionamiento de los centros educativos públicos, según lo establece el decreto ejecutivo Nro. 38249-MEP, Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas.

La Procuraduría General de la República ha analizado respecto de la naturaleza jurídica de las Juntas de Educación lo siguiente:

Si por disposición de los artículos 33 del Código de Educación y 41 de la Ley Fundamental de Educación, el nombramiento de las Juntas de Educación corresponde a la Municipalidad del Cantón, la injerencia de la Municipalidad en el funcionamiento de éstas, de conformidad con el artículo

4º del Código Municipal se circunscribe a una labor de vigilancia y promoción de obras en los centros educativos que interesen al cantón, mientras que la competencia que ejerce el Ministerio de Educación sobre las Juntas de Educación es más amplia. Según lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Fundamental de Educación, la actuación de las Juntas de Educación debe sujetarse a la política educativa y al planeamiento de la enseñanza que señale el Consejo Superior de Educación y el Ministerio de Educación Pública, y ello es así, por cuanto corresponde al Ministerio de Educación como órgano del Poder Ejecutivo la función de administrar todos los elementos que integran el ramo de la educación y cultura de todo lo que corresponde a la ejecución de las disposiciones pertinentes del Título Séptimo de la Constitución Política y de la Ley Fundamental de Educación; y es un hecho, que al haber alcanzado la educación de un alto grado de expansión, no pueden sustraerse las Juntas de Educación del proceso educativo nacional, y consecuentemente del proceso de integración de la comunidad y la escuela.(Dictamen C-128-92, 1992).

El Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas del Ministerio de Educación Pública (Decreto N° 38249-MEP), señala en su

artículo 1 en cuanto a la naturaleza de las Juntas, que la administración general de los centros educativos públicos, tanto en sus aspectos académicos como administrativos, es responsabilidad exclusiva e indelegable del Ministerio de Educación Pública, ejercida por medio de los directores nombrados para tales efectos por el MEP. (Ministerio de Educación Pública, 2014).

Las Juntas se encuentran integradas por cinco miembros propietarios con los cargos de Presidente, Vicepresidente, Secretario, Vocal 1 y Vocal 2, quienes desarrollan sus funciones “Ad Honorem”. Los requisitos para ser miembro de una Junta son:

- Ser costarricense o extranjero con cédula de residencia vigente.
- Ser mayor de edad.
- Saber leer y escribir.
- No contar con antecedentes penales.
- Estar incluido en la terna presentada por el MEP, según lo establece la normativa vigente.

Para el nombramiento de los miembros de las Juntas, corresponde al Director de cada Centro Educativo, en coordinación con el personal docente y administrativo proponer las ternas para los cinco miembros que conformarán la Junta, procurando un proceso de consulta transparente y participativa, así como verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos.

El Director del Centro Educativo deberá entregar la propuesta antes citada al Supervisor de Centros Educativos del MEP, quien verifica que se haya cumplido el procedimiento establecido y presenta la documentación para su trámite ante el correspondiente Concejo Municipal. Corresponde al Concejo Municipal realizar la selección y nombramiento de los cinco miembros que conformarán la Junta, así como su posterior juramentación.

Los miembros de las Juntas durarán tres años en el ejercicio de sus funciones y podrán ser reelectos, ya sea de manera individual o en pleno.

Durante la primera sesión de la Junta, ésta nombrará de su seno, por todo el período, un presidente, un vicepresidente, un secretario y dos vocales. El Director del Centro Educativo comunicará de manera inmediata al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros del MEP, el nombramiento respectivo con el fin de actualizar los procesos correspondientes.

2.5.2 Estructura del MEP relacionada con el funcionamiento de las Juntas

Según el Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Nro. 38249-MEP, la estructura y principales actores establecidos por el Ministerio de Educación Pública para apoyar el funcionamiento de las Juntas son los siguientes:

- Viceministerio de Planificación Institucional y Coordinación Regional: por medio de la Dirección de Gestión y Desarrollo Regional, ejerce la coordinación general de los procesos relacionados con el funcionamiento de las Juntas.
- Dirección de Gestión y Desarrollo Regional (DGDR): mantiene un registro actualizado de la normativa aplicable a las Juntas, formula y ejecuta en coordinación con las Unidades Ejecutoras de Transferencias del MEP el Plan Anual de Capacitación de Juntas, así como canaliza a las Unidades Ejecutoras de Transferencias del MEP, según corresponda, todas aquellas denuncias, consultas o solicitudes en materia de Juntas que sobrepasen la competencia de las Direcciones Regionales de Educación, brindando el seguimiento a la respuesta técnica correspondiente, para garantizar que ésta se realice en tiempo y forma.
- Dirección de Auditoría Interna: ejerce la fiscalización sobre las operaciones contables, financieras, administrativas y de otra naturaleza que realicen las Juntas con los fondos suministrados por el MEP, evalúa los procedimientos y registros adoptados por las Direcciones Regionales de Educación, para llevar a cabo las funciones de control que ejercen sobre las diferentes operaciones de las Juntas, fiscaliza la formulación,

ejecución y liquidación de los presupuestos de las Juntas, evalúa el sistema de control interno de las Juntas, advierte a las Juntas sobre las posibles consecuencias de determinadas conductas o decisiones.

- Dirección Financiera (DF): La Dirección Financiera tiene entre sus funciones la labor de establecer los lineamientos técnicos, directrices y manuales de procedimientos en materia presupuestaria, financiera y contable, para orientar la formulación, asignación, uso, supervisión y control de los recursos transferidos a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas; mediante el Departamento de Gestión de Juntas.
- Dirección de Programas de Equidad: Corresponde a la Dirección de Programas de Equidad dictar los lineamientos técnicos, directrices y manuales de procedimientos para orientar la asignación, ejecución, supervisión y control de los recursos canalizados para financiar el Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente, en adelante el PANEA, así como la transferencia de fondos públicos requeridos para el funcionamiento del servicio de comedores estudiantiles que contempla de la compra de alimentos, el financiamiento de bienes, servicios complementarios y la contratación de personal para el comedor escolar, entre otros.
- Direcciones Regionales de Educación (DRE): Existen 27 Direcciones Regionales de Educación, las cuales por medio de sus Departamentos de Servicios Administrativos y Financieros, les corresponde coordinar el proceso de inducción y capacitación de los miembros de las Juntas, organizar el proceso regional de Juntas, asesorar y brindar apoyo a los miembros de las Juntas en el cumplimiento de sus funciones, mantener un registro actualizado de cada Junta, dar seguimiento y supervisar el uso de los recursos canalizados a las Juntas.
- Patronatos Escolares: Son órganos auxiliares del MEP y su principal función es colaborar con las Juntas de Educación en el desarrollo de programas, proyectos y acciones dirigidas al mejoramiento de las condiciones generales del centro educativo y el bienestar de los

estudiantes.

- Director: Es el responsable de la administración general del centro educativo, tanto en aspectos técnicos como administrativos, en coordinación con las Juntas desarrolla programas y proyectos requeridos para atender las necesidades y prioridades del centro educativo, asimismo, el director brinda a la Junta el apoyo administrativo y logístico necesario para su funcionamiento. En las sesiones de la Junta tendrá derecho a voz pero no a voto.

2.5.3 Funcionamiento administrativo

Se encuentra establecido en el artículo 36 y 38 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Nro. 38249-MEP, que las Juntas se reunirán ordinariamente dos veces al mes y extraordinariamente cuando lo solicite el Presidente o tres de sus miembros y, en casos calificados, el Director del Centro Educativo a juicio del Presidente. El quórum será de tres miembros para que pueda sesionar válidamente la Junta.

Según el artículo 39 del Reglamento antes citado, todos los acuerdos de la Junta serán adoptados por mayoría absoluta del total de los miembros. Sin embargo, para que estos acuerdos puedan quedar en firme en la misma sesión se requiere la votación a favor de cuatro de sus miembros, lo cual constituye la mayoría calificada; de lo contrario tendrán firmeza hasta la siguiente sesión ordinaria o extraordinaria mediante la aprobación del acta correspondiente. Si existiere voto disidente de alguno de los miembros en cuanto al acuerdo tomado, deberá así consignarse en el acta respectiva.

Es deber del Director del Centro Educativo asistir a las reuniones de la Junta, según el artículo 40 del Reglamento referido; quien en las sesiones tendrá derecho a voz pero no a voto. Para este efecto, la Junta deberá notificarle las fechas de sesiones ordinarias y convocarlo en el caso de las extraordinarias, con la antelación establecida en la normativa.

Según establece el considerado IV de dicho cuerpo normativo, las Juntas de Educación están sometidas a las disposiciones legales que regulan la asignación, uso, supervisión y control de los recursos públicos canalizados por medio del Presupuesto Nacional y de otras fuentes de financiamiento, con el fin de garantizar que éstos sean utilizados para atender las necesidades de los centros educativos y mejorar el bienestar de la población estudiantil. Las Juntas desarrollarán sus funciones y competencias en estricto apego al bloque de legalidad aplicable y a los lineamientos técnicos complementarios dictados por el MEP.

Según el capítulo II del Reglamento antes referido, referente a las Funciones de las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, las Juntas tienen entre sus funciones la formulación del presupuesto del centro educativo; ejecutar de manera oportuna, eficiente y transparente los recursos públicos que les hayan sido transferidos, respetando el destino establecido según fuente de financiamiento; realizar los procesos de compras de bienes y servicios respetando los procedimientos de contratación establecidos; enviar al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros, así como al Director del Centro Educativo, copia del informe contable trimestral presentado por el Tesorero-Contador, con corte a los meses de marzo, junio, setiembre y diciembre; proveer los bienes y servicios requeridos para el funcionamiento operativo del centro educativo, tanto a nivel administrativo como académico; gestionar los procesos relacionados con la prestación de los servicios del comedor estudiantil y de transporte estudiantil, en sus diversas modalidades; contratar al Tesorero-Contador, bajo la modalidad de servicios profesionales, de acuerdo con los lineamientos establecidos y garantizar que la contabilidad se encuentre debidamente actualizada; autorizar los pagos al Tesorero-Contador garantizando la recepción y análisis previo de los informes contables mensuales, trimestrales y anuales establecidos; preparar informes de gestión al cierre de su período de nombramiento y rendir cuentas ante la comunidad educativa.

A las Juntas les corresponde coordinar con el respectivo director del centro educativo el desarrollo de los programas, proyectos y servicios de apoyo,

de acuerdo con las necesidades y prioridades establecidas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) del centro educativo. Corresponde al Director del Centro Educativo, como administrador general del mismo, coordinar con la Junta la formulación del Plan Anual de Trabajo (PAT), con el propósito de precisar y priorizar las necesidades del centro educativo y de la población estudiantil. El Plan Anual de Trabajo (PAT) constituye el instrumento oficial establecido por el MEP para orientar la planificación estratégica a nivel de centro educativo.

La distribución e inversión de los dineros correspondientes a las Juntas de Educación se hará de conformidad con la política educativa y el planeamiento de la enseñanza indicados por el Consejo Superior de Educación y el Ministerio del ramo, de acuerdo con el Reglamento que se dicte.

En cuanto al funcionamiento de las Juntas, estas deberán orientar sus acciones a la atención de las necesidades y prioridades del centro educativo y de la población estudiantil, de conformidad con lo establecido en el Plan Anual de Trabajo (PAT) del centro educativo y los lineamientos técnicos específicos dictados por el MEP.

Según establece el artículo 64 del Reglamento General de Juntas, los gastos operativos de los centros educativos se financiarán por medio de los fondos públicos provenientes de la Ley 6746 denominada "Crea Fondo Junta Educación y Administrativas Oficiales" y los recursos o donaciones provenientes de las siguientes leyes y sus reglamentos: Ley 7552 de nombre "Subvenciones a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por las Municipalidades" y Ley 8034 de nombre "Autorización a las instituciones descentralizadas y empresas públicas del Estado para donar mobiliario, equipo de oficina y de cómputo a favor del Ministerio de Educación Pública y otros fondos aplicables para ciertas Juntas."

Para administrar los fondos públicos antes citados, las Juntas deben inscribirse ante el Ministerio de Hacienda como acreedores de transferencias.

Esta inscripción se realiza por medio del Departamento de Gestión de Juntas, de la Dirección Financiera del MEP.

Se encuentra establecido que todos los recursos públicos transferidos a las Juntas por el MEP, así como los generados por la Junta o los provenientes de cualquier otra fuente, deberán ser depositados y manejados en cuentas bancarias abiertas a nombre de la Junta del centro educativo.

Como parte de las funciones del Contador-Tesorero, debe registrar, aplicar, analizar e interpretar la información contable financiera según fuente de financiamiento, con la finalidad de diseñar e implementar instrumentos y mecanismos de apoyo a la administración de las Juntas, que le permita a ésta la toma de decisiones; y a su vez, la presentación parcial o total de los estados financieros de un período económico, bajo las normas o principios contables establecidos y según los lineamientos técnicos establecidos por el Departamento de Gestión de Juntas de la Dirección Financiera. Asimismo, entre sus principales funciones, se encuentra establecido que este profesional deberá firmar en conjunto con el Presidente de la Junta las órdenes de retiro de fondos, órdenes de pago y de cheques correspondientes, presentar a la Junta los informes contables mensuales, trimestrales, y un informe anual, y brindar asesoría en el tema de su competencia a los miembros de la Junta.

Según establece el artículo 79 del Reglamento General de Juntas, el Tesorero-Contador deberá presentar a la Junta para su aprobación informes contables mensuales y trimestrales, según fuente de financiamiento, y deberá enviar una copia al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros de la Regional del MEP.

Le corresponde al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros de cada Dirección Regional de Educación, recibir y analizar los informes contables, financieros y presupuestarios que las Juntas aprueban y que son elaborados por el Tesorero-Contador; esta actividad debe realizarse dentro de los 15 días hábiles posteriores a la fecha de corte mensual; este período

aplica para los informes trimestrales de saldos que dispone cada Junta de Educación y Junta Administrativa.

El análisis que se realiza trata de comprobar la razonabilidad y consistencia de los datos presentados en los informes. Cualquier diferencia o situación que no se explique a partir del análisis de dichos informes, debe ser planteada ante la Junta para que instruya al Tesorero Contador y que realice las ampliaciones, correcciones o aclaraciones que corresponda.

Estos informes permiten a la Junta y al Director del Centro Educativo, conocer periódicamente las disponibilidades reales con que cuenta y dar seguimiento a los acuerdos tomados y los proyectos, desde el punto de vista de la inversión financiera. Puede también identificar recursos ociosos y disponibles para atender necesidades del centro educativo.

2.5.4 Procedimiento para compra de alimentos para los comedores estudiantiles.

La Dirección de Programas de Equidad, por medio de su Departamento de Alimentación y Nutrición, deben implementar los procedimientos para supervisar y evaluar el Programa de Alimentación y Nutrición Escolar y del Adolescente (PANEA), y debe colaborar con el Departamento de Planificación y Evaluación de Impacto en la realización de estudios sobre la calidad de la prestación del servicio en los comedores estudiantiles.

Cada Junta de Educación en coordinación con el Director del centro educativo, deben determinar la necesidad de los alimentos, líneas o productos, tanto en cantidad por adquirir durante el año, como en la calidad sugerida en el menú elaborado por el MEP, y deben activar los mecanismos de contratación administrativa para efectuar el proceso de contratación del proveedor correspondiente, con sujeción a lo preceptuado por la Ley de la Administración

Financiera y Presupuestos Públicos, la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, así como las disposiciones especiales que rigen la materia.

Las Juntas deberán mantener un registro de proveedores potenciales de bienes y servicios, debidamente clasificados por tipo de actividad. Dicha lista deberá ser actualizada al menos una vez al año.

Las Juntas están facultadas para realizar sus contrataciones por medio del Sistema Unificado Electrónico de Compras Públicas establecido por la Administración Pública, y tendrán los mismos beneficios que ostenten el Ministerio de Educación Pública y el resto del Poder Ejecutivo.

Según el procedimiento establecido por el MEP para realizar la contratación administrativa, independiente del monto estimado de la compra, se deberán aplicar por parte de las Juntas las siguientes etapas:

2.5.4.1. Etapas previas

- a) Determinación de necesidades de bienes y servicios.
- b) Formulación y aprobación del presupuesto por parte de la Junta, en forma articulada con el PAT que elaboró el Director del Centro Educativo.
- c) Aprobación externa del Presupuesto por parte del Jefe del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros de la Dirección Regional de Educación correspondiente.
- d) Elaboración del Plan de compras, que contiene el listado de las compras de bienes y servicios que se realizarán en el ejercicio económico y la fecha estimada de su realización. Es el programa de trabajo por medio del cual la Junta podrá guiarse para realizar sus compras. Este programa debe estar disponible para consulta de los interesados.
- e) Determinación del tipo de procedimiento: para ello la Junta debe regirse por los estratos de contratación administrativa que periódicamente actualiza la Contraloría General de la República, según el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa.
- f) Decisión de Inicio: es la decisión administrativa que da inicio al

procedimiento. Debe emitirse por medio de acuerdo de la Junta. Debe contener una justificación de la importancia de la compra; el monto estimado de la compra; el registro presupuestario donde se ha programado el gasto, el cronograma de la compra y el responsable de realizar el procedimiento. Debe describir en detalle el bien o servicio que se desea comprar y la cantidad.

- g) Conformación del expediente de contratación: toda la gestión de contratación administrativa, debe documentarse. Para ello, debe existir un expediente por cada procedimiento de compra, debidamente numerado y foliado. Además, deben establecerse las medidas de control interno necesarias para la custodia de dicho expediente. Este expediente puede ser consultado por las partes interesadas, previa solicitud ante la Junta. La documentación debe incluirse en el orden cronológico que se recibe y emite. Puede hacerse uso de medios electrónicos para el trasiego de documentos, siempre y cuando la Junta así lo establezca claramente en el cartel o pliego de condiciones.

2.5.4.2 Etapas de la contratación administrativa.

- a) Elaboración y publicación del pliego de condiciones o cartel: es el compendio de reglas y condiciones por las que se regirá una compra. Debe incorporar los requisitos, un detalle claro de los bienes y servicios por contratar; las condiciones que la Junta requiere en cuanto a plazos de entrega y garantías. También debe indicar el plazo y las condiciones de la recepción de las ofertas: hora, lugar, cantidad de copias, entre otras. Debe explicar cómo se evaluarán las ofertas; si solamente se evaluará la variable de precio, debe establecerse así en el cartel. Algunas direcciones de las Oficinas Centrales del MEP.
- b) Recepción de ofertas: es el procedimiento por medio del cual se reciben las ofertas de los interesados en participar en el concurso. La Junta debe realizar un análisis de los requisitos y condiciones formales solicitadas en el cartel para determinar si admite la oferta. Puede subsanar aspectos de

la oferta que no comprometan asuntos sustanciales del concurso. La puede ser excluida del concurso únicamente en casos en que se detecte una infracción sustancial a las condiciones del pliego de condiciones o al ordenamiento jurídico.

- c) Análisis de ofertas: consiste en evaluar cada oferta admitida, según se explicó en el cartel. Debe quedar constancia en el expediente de los procedimientos. Si se trata de analizar ofertas de bienes muy especializados, la Junta puede hacer uso de un criterio experto. Algunos ejemplos son: contratación de obra; compra de equipo de cómputo; entre otros.
- d) Acto de adjudicación: Es el acuerdo de la Junta por medio del cual formaliza la selección del proveedor adjudicado. Este acto debe comunicarse a los participantes y debe dejarse constancia del comunicado y del recibido.
- e) Ejecución de la compra: una vez que es firme la adjudicación, se procede a formalizarla por medio de la suscripción de contrato cuando corresponda, o bien, la emisión de la orden de compra.
- f) Recepción de bienes y servicios: la Junta y el proveedor coordinan aspectos logísticos de entrega. Una vez revisados los bienes y servicios que entrega el proveedor adjudicado contra los requerimientos de la Junta plasmados en el cartel y asumidos en la oferta, la Junta puede:
 - Realizar una recepción provisional, si requiere de algún criterio especializado para dar la recepción definitiva, o cuando las condiciones lo ameriten siempre bajo el principio de buena fe.
 - Realizar una recepción definitiva, que sería la base para iniciar el trámite de pago. Dicho trámite, debe estar respaldado por un acuerdo de Junta, que especifique el número de factura, el monto de la misma y el nombre del acreedor.
 - No recibir los bienes y servicios si ha comprobado que no corresponden a los pactados, fijando un nuevo plazo de entrega, según lo normado.

- Los miembros de las Juntas pueden dirigirse al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros de la Dirección Regional de Educación para evacuar sus consultas y recibir orientaciones respecto de los procedimientos de contratación administrativa. No obstante, es importante hacer notar que la competencia para resolver recursos o apelaciones sobre procedimientos de contratación administrativa que realizan las Juntas, no es del MEP ni de alguna de sus instancias. La normativa vigente otorga tales competencias a la Contraloría General de la República.

Capítulo III

Marco metodológico

3.1 Presentación

La presente investigación se desarrolló utilizando la metodología de investigación cualitativa, la cual utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación, según lo proponen Hernández, Fernández y Baptista. (2014, pág.358).

El tipo de investigación fue de carácter exploratorio, el cual tuvo como propósito examinar un tema o problema de investigación poco estudiado antes, o que hasta ahora es desconocido. (Hernández, Fernández y Baptista, 2014).

Por lo tanto, el acceso a los datos para su análisis e interpretación se efectuó por medio de la observación directa, las solicitudes de expedientes de contratación administrativa, y las entrevistas a los encargados de las Juntas de Educación; Directora de una escuela; Contadora de varias escuelas; funcionarios de la Dirección de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, y representantes de la empresa encargada de proveer al Estado el servicio del SICOP.

3.2 Enfoque de investigación

Esta investigación tuvo como propósito fundamental diseñar un modelo para la promoción de la efectividad de las compras públicas realizadas por las Juntas de Educación, para adquirir el producto cárnico de consumo en los centros educativos ubicados en el primer circuito educativo de la Dirección Regional de Educación de Heredia.

Es por esa razón, que el enfoque de investigación cualitativo que se utilizó para abordar la pregunta previamente definida referente a: ¿Cuál puede ser el modelo para lograr la efectividad de las compras públicas del producto cárnico, tramitadas por las Juntas de Educación del primer circuito educativo de la provincia de Heredia?; es el planteado por Hernández, Fernández y Baptista (2014, p.358), dicho tipo de investigación se enfoca en “comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto.”.

El enfoque cualitativo “Utiliza la recolección y análisis de los datos para afinar las preguntas de investigación o revelar nuevas interrogantes en el proceso de interpretación.” (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.7).

Cabe recordar que los estudios cualitativos pueden desarrollar preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos; por lo tanto, estas actividades sirven primero para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes; y después, para perfeccionarlas y responderlas. Con este enfoque la acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso circular en el que la secuencia no siempre es la misma, pues varía con cada estudio. (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.7).

El tema bajo estudio correspondió investigarlo mediante el enfoque cualitativo, porque lo que pretendía era examinar un fenómeno específico, orientado a la exploración, la descripción y el entendimiento del proceso de compras públicas que realizan las Juntas de Educación del primer circuito educativo de la Dirección Regional de Educación de Heredia, para abastecer de los productos cárnicos a los comedores estudiantiles.

Además, este estudio servirá para entender de manera general cómo se realiza el proceso de compras para todas las clases de productos que se

consumen en los comedores estudiantiles en Costa Rica, tanto los ubicados en las escuelas como en los colegios; por lo que el modelo que se pretende elaborar puede empezar aplicándose como un plan piloto para la compra de productos cárnicos en las escuelas del primer circuito de la provincia de Heredia, pero puede extenderse a todos los centros educativos del país y aplicarse para todos los productos que requieren adquirir los comedores estudiantiles para su funcionamiento.

3.3 Tipo de investigación

De acuerdo con los objetivos de la presente investigación y bajo el enfoque cualitativo antes explicado, este trabajo fue diseñado mediante los tipos de investigación denominados exploratorio y descriptivo.

La utilidad de los estudios exploratorios se debe a que “sirven para preparar el terreno, y generalmente anteceden a los otros tipos. Los estudios exploratorios se efectúan, normalmente, cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes”. (Batthyány, Cabrera y otros, 2011, p.33).

Por su parte, “los estudios descriptivos buscan caracterizar y especificar las propiedades importantes de personas, grupos, comunidades o cualquier otro fenómeno que sea sometido a análisis. Registran, miden o evalúan diversos aspectos, dimensiones o componentes de los fenómenos a investigar”. (Batthyány, Cabrera y otros, 2011, p.33). Este enfoque se utilizó porque se pretende describir las características que presentan las Juntas de Educación, además del funcionamiento de estas y su relación con el MEP, las formas implementadas para realizar las compras y las debilidades que presentan; con el propósito de generar como resultado de esta investigación un modelo que permita eficientizar las compras públicas del producto cárnico que efectúan las Juntas de Educación.

Se consideró apropiado aplicar los tipos de investigación exploratorio y descriptivo, porque actualmente no existen estudios que profundicen sobre la gestión administrativa que realizan las Juntas de Educación como órganos auxiliares del Ministerio de Educación Pública, para el funcionamiento de los centros educativos públicos.

Asimismo, tampoco existen análisis sobre las técnicas y las herramientas que permitan lograr la efectividad de las compras públicas que realizan las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas.

3.4 Unidad de análisis.

Las unidades de análisis son las Juntas de Educación como órganos auxiliares de la Administración Pública, y que se constituyen como la base para el funcionamiento de los centros educativos públicos; particularmente, las que se encuentran ubicadas en el primer circuito de la provincia de Heredia; para las cuales se evaluó la gestión administrativa que llevan a cabo respecto de las compras públicas del producto cárnico para abastecer a los comedores escolares.

3.5 Diseño muestral

En esta sección se ofrece una descripción de la técnica de muestreo, la que fue utilizada en este trabajo de investigación; explicando el procedimiento para la selección de las escuelas, y el resultado obtenido respecto a la muestra seleccionada de las escuelas del primer circuito educativo de la Dirección Regional de Educación de Heredia, en las cuales se realizó visita de campo para comprobar la situación actual de estas respecto del proceso para efectuar las compras públicas del producto cárnico para abastecer a los comedores escolares de la zona.

3.5.1 Técnica de muestreo

Se utilizó la técnica del muestreo de juicio, que consiste en una técnica alternativa que se puede aplicar cuando no es posible utilizar otros métodos; en esta ocasión la restricción se presentó por el reducido tamaño de la población objeto de análisis. Entre sus ventajas se encuentra que es una técnica muy sencilla y no tiene que pasar por procesos de técnicas matemáticas inferenciales.

3.5.2 Selección de los casos o de las unidades de análisis.

La población (unidades de análisis) de esta investigación está constituida por 11 escuelas que conforman el primer circuito educativo de la provincia de Heredia, según el detalle que se muestra seguidamente:

Tabla1

Principales escuelas que conforman el primer circuito educativo de la Dirección Regional de Educación de Heredia

Cantidad de escuelas	Nombre de las escuelas
1	Rafael Moya Murillo
2	Cleto González Víquez
3	Braulio Morales Cervantes
4	José Ramón Hernández
5	Fátima
6	Joaquín Lizano Gutiérrez
7	La Puebla
8	Atención Prioritaria San José
9	Laboratorio de Heredia
10	Julia Fernández Rodríguez
11	San Rafael de Vara Blanca

Fuente: Elaboración propia con base en datos suministrada por la Dirección Regional de Educación de Heredia, del MEP

Para la selección de los casos se utilizó un método de muestreo discrecional, para lo cual se recopiló los datos del presupuesto asignado y ejecutado del 1 de enero al 31 de diciembre del 2016, correspondiente a la subpartida 2.02.03 denominada “Alimentos y bebidas”, y se procedió a ordenar de manera descendente los centros educativos de acuerdo a su presupuesto. Para la selección de la muestra, las escuelas que presenten los montos de presupuesto ejecutado más grandes serán escogidas automáticamente, ya que interesa priorizar en este caso sobre los montos mayores, por ser estos monetariamente más importantes de controlar, y los montos pequeños tuvieron una menor posibilidad de estar dentro de la muestra. El porcentaje del presupuesto ejecutado, se estableció como el presupuesto ejecutado por cada escuela entre el presupuesto total ejecutado.

Tabla 2

Presupuesto asignado y ejecutado para compra de alimentos y bebidas, principales escuelas que conforman el primer circuito educativo de la Dirección Regional de Educación de Heredia. Diciembre 2016, cifras en colones

Escuelas	Presupuesto asignado (Ordinario/ Extraordinario)	Gasto ejecutado	Saldo
Total presupuesto	₡342.256.965	₡336.077.229	₡6.179.736
Rafael Moya Murillo	₡74.939.805	₡74.951.026	₡-11.220
Cleto González Víquez	₡55.069.003	₡54.514.913	₡554.090
Braulio Morales Cervantes	₡52.698.015	₡52.678.878	₡19.136
José Ramón Hernández	₡34.563.241	₡34.596.953	₡-33.712
Fátima	₡29.883.365	₡27.433.204	₡2.450.161
Joaquín Lizano Gutiérrez	₡29.883.365	₡27.433.204	₡2.450.161

Escuelas	Presupuesto asignado (Ordinario/ Extraordinario)	Gasto ejecutado	Saldo
La Puebla	₡19.603.136	₡19.570.331	₡32.805
San José	₡18.280.247	₡18.765.926	₡-485.679
Laboratorio de Heredia	₡16.741.306	₡17.096.169	₡-354.863
Julia Fernández Rodríguez	₡10.595.479	₡9.036.623	₡1.558.856

Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por la Dirección Regional de Educación de Heredia, del MEP

Con respecto a la Escuela San Rafael de Vara Blanca no fue posible obtener los datos del presupuesto ejecutado para el año 2016, debido a que según informaron en la Regional de Heredia, la escuela no presentó la liquidación presupuestaria al 31 de diciembre del 2016, por algunos inconvenientes que se presentaron, por lo anterior, la selección se tuvo que hacer sin considerar esa información.

Cabe resaltar que dentro de las estadísticas más importantes, se encuentra que el promedio de los montos en la suma del presupuesto asignado fue de ₡34.225.69; en el gasto ejecutado fue de ₡33.607.723; y de ₡617.974 en el saldo. El valor mínimo y máximo en el presupuesto ejecutado fue de ₡9.036.623 y ₡74.951.026, respectivamente. Para más detalle sobre las estadísticas descriptivas se presenta el siguiente cuadro:

Cuadro1

Estadísticas del presupuesto asignado y ejecutado para compra de alimentos y bebidas, por las escuelas que conforman el primer circuito educativo de la Dirección Regional de Educación de Heredia. Diciembre de 2016, en colones

Estadísticas	Presupuesto asignado	Presupuesto ejecutado	Saldo
Suma	€342.256.965	€336.077.229	€6.179.736
Promedio	€34.225.697	€33.607.723	€617.974
Mínimo	€10.595.480	€9.036.623	€485.679
Máximo	€74.939.806	€74.951.026	€2.450.161
Cantidad	10	10	10

Fuente: elaboración propia con base en datos suministrados por la Dirección Regional de Educación de Heredia, del MEP

3.5.3 Resultados

El tamaño de la muestra fue seleccionada considerando la importancia del presupuesto ejecutado del 1 de enero al 31 de diciembre del 2016 por cada escuela en la subpartida de “Alimentos y Bebidas”, respecto del total del presupuesto ejecutado por las 11 escuelas que conforman el primer circuito educativo; además, considerando también la disponibilidad de recursos para la ejecución de este trabajo; entre estos recursos la principal limitación se encuentra en el tiempo disponible de los investigadores para recolectar y analizar la información, por lo que no es posible analizar todas las escuelas del primer circuito. De acuerdo a estos supuestos, y bajo la premisa de abarcar las escuelas que ejecutan mayor cantidad de recursos en la subpartida 2.02.03 denominada “Alimentos y bebidas”, se tomó la decisión de seleccionar un total de 6 escuelas, con lo cual se abordará las escuelas que ejecutaron el 81% del total del presupuesto asignado para la compra de alimentos y bebidas en el año 2016.

En el cuadro 2 se puede observar la cantidad de escuelas que deberán revisarse; el nombre de estas; el presupuesto ejecutado; y el porcentaje que representa dicho presupuesto respecto del presupuesto total ejecutado por las 11 escuelas del primer circuito en la subpartida “Alimentos y Bebidas.

Un rápido análisis permite concluir que se analizarán las compras del producto cárnico efectuadas para abastecer a los comedores escolares de 6 centros educativos; que ejecutaron para el año 2016 el 81% del presupuesto asignado al primer circuito educativo en la subpartida de “Alimentos y Bebidas”; dentro de las cuales se encuentran la Escuela Rafael Moya Murillo, Escuela Cleto González Víquez, Escuela Braulio Morales Cervantes, Escuela José Ramón Hernández, Escuela Fátima, y Escuela Joaquín Lizano Gutiérrez; así consecutivamente. El porcentaje del 81%, se considera de cobertura relevante para los propósitos de inferencia y generalidad de la población estudiada.

Cuadro2

Escuelas seleccionadas en la muestra

Nombre escuelas	Gasto ejecutado	Gasto ejecutado escuela/ Gasto ejecutado total
Total presupuesto (11 escuelas)	₡336.077.229	
Total presupuesto muestra (6 escuelas)	₡271.608.171	81%
Rafael Moya Murillo	₡74.951.026	22%
Cleto González Víquez	₡54.514.913	16%
Braulio Morales Cervantes	₡52.678.871	16%
José Ramón Hernández	₡34.596.953	10%
Fátima	₡27.433.204	8%
Joaquín Lizano Gutiérrez	₡27.433.204	8%

Fuente: elaboración propia con base en datos obtenidos en la Dirección Regional de Educación de Heredia, del MEP

3.6 Variables

Las variables se definen como “una propiedad que puede fluctuar y cuya variación es susceptible de medirse u observarse”; en ese sentido, las variables son importantes para la investigación científica cuando llegan a relacionarse con otras variables, y forman una teoría o hipótesis, en cuyo caso se les suele denominar constructos o construcciones hipotéticas. (Hernández S, 2014, p.105).

En este estudio se definieron las siguientes variables:

Cuadro 3
Variables del estudio

Objetivo	Variable	Conceptualización	Operacionalización	Instrumentalización
Indagar respecto del proceso de contratación realizado por las Juntas de Educación, para realizar las compras de los productos cárnicos de consumo en las escuelas.	Planificación: cantidad y calidad requeridas, Verificación existencia de presupuesto Selección del proveedor y del precio Ejecución contractual Recepción de los productos: tiempo, calidad, lugar, peso	Conocer las actividades que desarrollan las Juntas de Educación, pertinentes al proceso de la contratación administrativa.	Se efectuarán entrevistas a los miembros de las Juntas de Educación en las escuelas seleccionadas. En caso de considerarlo necesario, se entrevistará, o solicitará información al Director de los Centros Educativos respectivos. Además se solicitará los expedientes de contratación administrativa para la compra de los productos cárnicos.	Se aplicará el cuestionario elaborado para tal efecto. Ver anexo único, preguntas de la 18 a la 25.

<p>Determinar la magnitud de las compras públicas de productos cárnicos realizadas por las Juntas de Educación.</p>	<p>Cantidad semanal Cantidad de compras por mes Precio Tipo de carne Frecuencia con la cual se realizan las compras de productos cárnicos en las escuelas</p>	<p>Indagar respecto de la cantidad, precio y tipos de productos cárnicos que consumen las escuelas Conocer los nombres y domicilio social de los proveedores que abastecen los productos cárnicos a las escuelas.</p>	<p>Se revisarán los expedientes de compras públicas efectuadas con el presupuesto de la subpartida de "Alimentos y bebidas", y se extraerá la información relacionada con la compra de productos cárnicos.</p>	<p>Se distribuirá la información recolectada en una hoja de cálculo diseñada específicamente para organizar esa información</p>
---	---	--	--	---

<p>Indagar respecto de las herramientas y los recursos con los que cuentan las Juntas de Educación para efectuar las compras públicas.</p>	<p>Recursos humanos: perfil, experiencia, tiempo disponible</p> <p>Recursos tecnológicos</p> <p>Instrumentos para pesaje</p> <p>Recursos financieros</p> <p>Capacitación</p> <p>Documentación: manuales de procedimientos,</p> <p>Dificultades y necesidades que enfrentar las Juntas de Educación al momento de realizar las compras públicas de productos cárnicos para los comedores</p>	<p>Conocer los recursos con los que cuentan las Juntas de Educación para realizar la gestión administrativa relacionada con la actividad de las compras públicas de los productos cárnicos.</p>	<p>Se efectuarán entrevistas a los miembros de las Juntas de Educación en las escuelas seleccionadas. En caso de considerarlo necesario, se entrevistará, o solicitará información al Director de los Centros Educativos respectivos.</p>	<p>Se aplicará el cuestionario elaborado para tal efecto. Ver anexo único, preguntas de la 1 a la 17.</p>
--	---	---	---	---

<p>Determinar los posibles beneficios derivados de la implementación del modelo propuesto para promover la eficiencia en las compras de los productos cárnicos, realizadas por las Juntas de Educación.</p>	<p>Cuantificación del ahorro de fondos públicos derivado de las economías de escala Identificación de factores derivados de la mejora en la calidad de la alimentación brindada en los comedores escolares.</p>	<p>Incentivo para estimular la implementación de la propuesta del modelo para promover la eficiencia en las compras públicas que realizan las Juntas de Educación.</p>	<p>Se realizará la revisión documental sobre bibliografía atinente a la materia. Se consultará a expertos en la materia que puedan aportar su conocimiento y recomendaciones</p>	<p>El análisis de los beneficios citados se incluirá como parte del documento que contenga la propuesta del modelo para promover la eficiencia en las compras públicas que realizan las Juntas de Educación</p>
---	---	--	--	---

<p>Elaborar una propuesta para la implementación de un modelo que promueva la eficiencia respecto de las compras de los productos cárnicos.</p>	<p>Determinación de la normativa vigente en Costa Rica, que serviría de fundamento para el modelo propuesto.</p> <p>Identificación de buenas prácticas aplicables.</p> <p>Definición de herramientas, mecanismos y los controles requeridos para la puesta en práctica de dicho modelo.</p>	<p>Propuesta para promover la eficiencia respecto de las compras públicas de los productos cárnicos, que efectúan las Juntas de Educación de las escuelas.</p>	<p>Se efectuará una revisión exhaustiva de la legislación en materia de contratación administrativa.</p> <p>Se consultarán sistemas electrónicos que contienen información referente a la legislación vigente en Costa Rica en materia de compras públicas y control interno.</p> <p>Asimismo, se realizará la revisión documental sobre bibliografía atinente a la materia.</p> <p>Se consultará a expertos en la materia que puedan aportar su conocimiento y recomendaciones.</p>	<p>Se elaborará un documento que contenga la propuesta del modelo para promover la eficiencia en las compras públicas que realizan las Juntas de Educación.</p>
---	---	--	--	---

3.7 Técnicas e instrumentos de recolección de la información

Según Hernández, Fernández y Baptista, la recolección de la información se refiere al “acopio de datos en los ambientes naturales y cotidianos de los participantes o unidades de análisis.”(Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.397).

Los instrumentos aplicados para la recopilación de la información necesaria para realizar la presente investigación fueron las entrevistas, las observaciones directas y los documentos; mediante los cuales se recolectaron los datos de tipo escrito, verbal y no verbal, conductas observables e imágenes.

Las entrevistas consistieron en reuniones que tuvieron como propósito conversar e intercambiar información con los diferentes actores que gestionan el servicio de alimentación en los comedores estudiantiles, para explorar y describir en conjunto la realidad existente referente al proceso de compra de alimentos.

Por su parte, mediante la observación se captaron situaciones, detalles, sucesos, eventos e interacciones, que giran en torno al tema del servicio de alimentación en los comedores estudiantiles, lo cual permitió la reflexión permanente.

Con respecto a los documentos recopilados, estos permitieron conocer los antecedentes del ambiente en el cual funcionan las Juntas de Educación, así como las vivencias o situaciones que se producen en él y su funcionamiento cotidiano y anormal.

Para recopilar la información se utilizó las fuentes primarias y secundarias; en cuanto a las fuentes primarias se consultó la normativa legal que regula las materias de contratación, administrativa, y control interno; así como la normativa técnica emitida por el MEP y por el Ministerio de Hacienda, y

publicaciones de periódicos; además se visitó a las escuelas y se obtuvo copia de los expedientes de contratación respectivos y de las facturas correspondientes pagadas por la compra de alimentos. En cuanto a las fuentes secundarias se consultó algunos informes elaborados por la Auditoría Interna del MEP y por la Contraloría General de la República.

3.8 Técnica de análisis de información

En el proceso cualitativo, la recolección y el análisis de los datos ocurren en paralelo, y para cada investigación se puede diseñar un esquema particular.

Para esta investigación se utilizó el procedimiento que parte de la teoría fundamentada, lo cual significa que los hallazgos van emergiendo fundamentados en los datos. Se trata de un proceso no lineal, y en ocasiones fue necesario retornar al campo por más datos enfocados (entrevistas, documentos, sesiones, entre otros).

Dicho procedimiento buscaba generar categorías o temas, y establecer como primer paso la recolección de los datos por ejemplo mediante entrevistas, observaciones y documentos; se revisaron todos los datos para obtener un panorama general de los materiales; se determinaron los criterios de organización de los datos; se prepararon los datos para el análisis con acciones referentes por ejemplo a organizar las facturas por orden cronológico, incluir la información en hojas de cálculo, realizar cuadros comparativos ; se transcribieron datos verbales en texto; se descubrió cuál era la unidad de análisis o significado adecuado, a la luz de la revisión de los datos; se localizaron las unidades y se designaron categorías y códigos; se describieron las relaciones e interconexiones entre categorías y temas en una historia o narrativa, y se generaron hipótesis, explicaciones y la teoría resultante. (Hernández, Fernández y Baptista, 2014, p.423).

3.9 Validación de la información

Para la validación, amplitud y profundidad de la información utilizada en la presente investigación, se requirió como parte del proceso de investigación, la participación de diferentes actores involucrados en el proceso de compras públicas de alimentos para los comedores estudiantiles; como por ejemplo, los miembros de las Juntas de Educación, algunos funcionarios del MEP, y funcionarios del Ministerio de Hacienda. Por otra parte, se efectuaron consultas a profesionales especialistas en materia de contratación pública y economía, quienes mediante entrevistas suministraron mayor cantidad de información y elementos para realizar el desarrollo del presente trabajo.

Capítulo IV

Presentación y análisis de resultados

4.1 Introducción

En el presente capítulo se efectuará la exposición de los resultados obtenidos producto de la investigación y del análisis en relación con la materia de compras públicas, haciendo referencia puntual a las compras del producto cárnico de las escuelas del primer circuito de la Provincia de Heredia, esto de conformidad con la metodología definida en el capítulo III de este trabajo.

Se pretende así ahondar en la actividad de compras de dichos productos cárnicos, por parte de las escuelas seleccionadas en la muestra, a efectos de comprender cómo operan en la práctica las Juntas de Educación, para poder cumplir con esta importante labor, determinar qué tipo de contrataciones efectúan, como las ejecutan, las limitaciones con que cuentan, así como verificar cuáles productos consumen y cuáles son las condiciones de estos. Logrando así entender cómo es la operación de dichos centros educativos respecto de la adquisición de estos productos.

Por lo tanto, se mostrarán los principales resultados obtenidos producto de la investigación efectuada, y el estudio sobre las variables, como parte de este capítulo también se presenta la consideración y percepción de las personas consultadas con respecto a la actividad de contratación de productos cárnicos realizada por las Juntas de Educación, así como los resultados obtenidos de la revisión y análisis de los expedientes de contratación y de las facturas de compras para el año 2017.

Sobre la base de las consideraciones anteriores, se muestran los resultados siguiendo el orden de las variables establecidas en el estudio, en este caso particular:

- Indagar respecto de las herramientas y los recursos con los que cuentan las Juntas de Educación para efectuar las compras públicas.
- Investigar respecto del proceso de contratación efectuado por las Juntas de Educación, para realizar las compras de los productos cárnicos de consumo en las escuelas.
- Determinar la magnitud de las compras públicas de productos cárnicos realizadas por las Juntas de Educación.

4.2 Herramientas y recursos con los que cuentan las Juntas de Educación para efectuar las compras públicas

De conformidad con los artículos 41 y 42 de la Ley Fundamental de Educación Nro.2160, las Juntas de Educación se constituyen en organismos auxiliares de la Administración Pública y buscan servir como agencias para asegurar la integración de la comunidad y la escuela, dicha ley además señala que en cada distrito escolar habrá una Junta de Educación que es nombrada por la municipalidad del cantón respectivo. De ahí que estos órganos colegiados deben constituirse en cada distrito escolar, para ejercer funciones inspectoras sobre las escuelas y colegios oficiales, ejerciendo entonces labores principalmente de vigilancia y promoción de obras en los centros educativos que interesen al cantón, respectivamente; lo que se desprende de lo dispuesto en el artículo 9 del Código de Educación, correspondiente a la Ley Nro. 181, siendo que: tienen plena personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones (Asamblea Legislativa, 1944). Por lo tanto, se concluye que dichas entidades se constituyen como un pilar fundamental para el correcto funcionamiento de las escuelas.

Entre las funciones más relevantes que asumen estas organizaciones se encuentran las relacionadas con el abastecimiento, mantenimiento y funcionamiento de los comedores estudiantiles de los centros educativos. Tal y como se explicó en el capítulo primero de este trabajo, el legislador ha dotado a las Juntas de Educación de personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones; lo que les permite asumir la labor de administrar los comedores estudiantiles, adquiriendo dichos productos por los medios legales que el efecto establece el ordenamiento.

No obstante, en la actualidad las Juntas de Educación enfrentan una serie de limitaciones importantes, que van en los diversos ámbitos, desde el presupuestario, la planificación, hasta aspectos más de tipo operativos. Esto determina que dichos cuerpos colegiados enfrentan una serie de desafíos, a efectos de cumplir con su finalidad, entre los que se pueden señalar principalmente: la capacitación y profesionalización de sus miembros, la efficientización de sus procesos, el establecimiento de sistemas de control, y la implementación de mejoras en su gestión.

A efectos de cotejar dicha problemática con actores reales y presentes, nos hemos dado a la tarea de efectuar una entrevista a miembros de 2 Juntas de Educación en las escuelas definidas de conformidad con la metodología dispuesta (la guía de entrevista consta en el Anexo único de este documento), siendo que las entrevistas se efectuaron a la Señora Maritza Rodríguez Borges, quien ocupa el puesto de Vocal 1, de la Junta de Educación de la Escuela José Ramón Hernández en Heredia, y a la Señora Karina Alexander Bolívar, Vicepresidenta de la Junta de Educación de la Escuela Cleto González Víquez en Heredia, en ambos casos se trata de miembros de junta que participan activamente y que tienen a cargo labores relacionadas con los procedimientos de contratación de las escuelas. (M. R y K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

Inicialmente, es importante destacar que uno de los aspectos que preguntamos en las entrevistas es lo atinente al tiempo o disponibilidad que tienen los miembros de las Juntas de Educación para cumplir con sus labores, siendo que la Sra. Rodríguez Borges indicó que: El tiempo de cada miembro difiere. Ella es jubilada entonces tiene más tiempo, manifiesta que dedica entre 4 a 5 horas semanales. Considera además que se requiere personal fijo contratado en la oficina, pero no es posible por ausencia de presupuesto para dichos fines. Muchos de los miembros que conforman la Junta no tienen tanta disponibilidad, al consultársele que cada cuanto tiempo sesionan, manifiesta que 2 veces al mes; por su parte la Sra. Alexander Bolívar señala que: dedica como 20 horas, Don Carlos (vocal 2) 20 horas, algunos hacen tareas por medio electrónico, al consultársele que cada cuanto tiempo sesionan, manifiesta que 2 veces al mes de manera ordinaria y que se pueden reunir de manera extraordinaria lo que puede suceder varias veces al mes dependiendo del trabajo que tengan. También resulta importante, que de la entrevista se logró determinar que el caso de la Junta de Educación de la escuela Cleto González Víquez cuentan con una asistente tiempo completo lo que facilita en cierta medida las funciones de la Junta. . (M. R y K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

Lo anterior, deja de manifiesto que las labores de una Junta de Educación consumen una cantidad de tiempo importante pudiendo este equipararse a una jornada de medio tiempo semanal, así que no todas las Juntas tienen la capacidad financiera para tener personal que les de apoyo en sus labores.

En correspondencia con lo anterior, con respecto a la disponibilidad e interés de las personas para participar en las Juntas de Educación, la Sra. Alexander Bolívar indicó que: Al no ser una labor remunerada no se puede obligar a la gente a que participe, por su parte, al consultársele a la Sra. Rodríguez Borges sobre las limitaciones que a su criterio enfrentan las Juntas de Educación en la actualidad, ella indicó que uno de los principales aspectos es

la falta de interés y compromiso de las personas. (K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

Otro aspecto interesante que se extrae de las entrevistas efectuadas es el relacionado con la capacitación que se les da a los miembros de las Juntas de Educación, siendo que al consultársele sobre el tema a la Sra. Rodríguez Borges ella indicó que: “La Dirección Regional es la que capacita. Este año envió 4 fechas. Generalmente se hace a Juntas nuevas y cuando se sustituye algún miembro. Si no es así no es común”. Sobre el particular, señaló la Sra. Alexander Bolívar que: Una vez al mes, la regional de Heredia, se coordina. (K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

En correspondencia con lo anterior, pero ya puntualmente en lo que se refiere a la capacitación en materia de contratación administrativa tanto la Sra. Rodríguez Borges como Alexander Bolívar manifestaron que es necesario capacitar a los miembros de las Juntas en esta materia, así como aducen que existe desconocimiento de parte de la mayoría de los integrantes de las Juntas en lo que ha esta materia se refiere, es así como a modo de ejemplo al consultársele a la Sra. Rodríguez Borges si: “¿Los miembros de la Junta de Educación cuenta con las habilidades y conocimientos requeridos para efectuar contrataciones públicas?” contestó que: “No consideran que tengan el expertis necesario. Pues ninguno de los miembros es profesional”. (M. R y K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

De las anteriores manifestaciones, se denota que una importante oportunidad de mejora a nivel de la gestión de las Juntas de Educación reside precisamente en el campo de la capacitación de sus miembros, esto en general, siendo que se logró detectar por medio de las entrevistas efectuadas, que en materia de contratación administrativa existe una imperiosa necesidad de capacitar a sus integrantes en la materia; máxime si se considera la relevancia de esta materia en el quehacer de las Juntas dado que tienen a cargo la

contratación de diversos bienes y servicios para cubrir las necesidades de las escuelas del país.

Al consultársele a las entrevistadas sobre la situación de las Juntas de Educación en lo que respecta a sus recursos tecnológicos, financieros y de infraestructura veremos cómo las respuestas en algunos casos coinciden y en otros difieren un poco, lo que denota que la realidad en cada escuela puede variar y no pareciera que exista una uniformidad en lo que a las condiciones de las Juntas se refiere, veamos a continuación.

En materia de instalaciones o infraestructura física, de acuerdo con las visitas efectuadas en las escuelas (Rafael Moya Murillo, Cleto González Víquez, Braulio Morales Cervantes, José Ramón Hernández, Fátima y Joaquín Lizano Gutiérrez), se constató que en todas ellas la Junta de Educación contaba con oficina o algún espacio asignado para el desempeño de sus labores, teniéndose mejores condiciones en algunas escuelas. Al respecto, cuando a las entrevistadas se les cuestionó si consideraban que la infraestructura física asignada a la Junta era adecuada, la Sra. Rodríguez Borges manifestó que: “Sí lo es. Tienen internet, impresora, computadora, archiveros, ventilador, y mesa para reuniones”, siendo que por su parte la Sra. Alexander Bolívar indicó que: “El espacio no es el más adecuado, pero es con lo que se cuenta”. (M. R y K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

Con respecto a los recursos tecnológicos, cuando a las entrevistadas se les indagó si contaban con equipo de cómputo y sistemas de información para realizar su trabajo, tanto la Sra. Rodríguez Borges como Alexander Bolívar manifestaron que contaban con equipo de cómputo, impresora y que los mismos habían sido facilitados por el centro educativo respectivo. (M. R y K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

En torno a los recursos financieros, las entrevistadas indicaron que los depósitos de parte de PANEA para efectos de sufragar los gastos del comedor escolar se depositaban en sus cuentas todos los meses. (M. R y K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

Finalmente, con respecto a los controles aplicables por las Juntas de Educación en la ejecución de sus diversas labores, de conformidad con la indagatoria que se le hiciera a las entrevistadas se deriva que en realidad no se cuenta con una estructura definida que determine de manera uniforme cuales deberían de ser los controles a implementar por las Juntas de Educación en sus diferentes procesos, sino que cada órgano independientemente maneja sus propios métodos y forma de trabajo.

Por otra parte, en lo que se refiere al financiamiento de las Juntas de Educación, este proviene de recursos públicos que deben ser destinados tanto al desarrollo de la infraestructura y equipamiento de los centros educativos, como al pago de los alimentos y el salario de los servidores de los comedores escolares.

Estos órganos colegiados reciben recursos de diversas fuentes o vías, que en su mayoría establece destinos específicos, las que pasamos a detallar a continuación.

4.2.1 Fuentes de financiamiento para gastos operativos

La Ley Nro. 6746, se constituye en una de las principales fuentes de financiamiento de las Juntas de Educación, siendo que en el ordinal 63 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Nro. 38249-MEP se establece que: Las Juntas financiarán los gastos operativos de los centros educativos por medio de los fondos públicos provenientes de la

Ley 6746. Por lo que de conformidad con lo anterior, se infiere que se trata de una norma que dispone recursos a favor de las Juntas de Educación pero para gastos operativos.

Es el mismo Decreto Nro. 38249-MEP el que define lo que se entiende por gastos operativos, al indicar en su numeral 65:

Se entiende por gastos operativos todos los bienes y servicios requeridos para el funcionamiento ordinario del centro educativo. Contempla, entre otros, servicios públicos, material didáctico, mobiliario y equipo, materiales y suministros de oficina, bienes y servicios para la seguridad y la limpieza, así como actividades de mantenimiento básico. También la compra de bienes y servicios para el desarrollo de actividades relacionadas con la promoción del deporte, la cultura, el arte y la recreación, así como ferias educativas, científicas y ambientales.

Otro medio de financiamiento que poseen estos órganos colegiados, son los que provienen de los recursos o donaciones provenientes de las leyes Nro. 7552, Subvenciones a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por las Municipalidades, y Nro. 8034 titulada: Autorización a las instituciones descentralizadas y empresas públicas del Estado para donar mobiliario, equipo de oficina y de cómputo a favor del Ministerio de Educación Pública y otros fondos aplicables para ciertas Juntas, lo que es confirmado por el artículo 64 del citado Decreto Nro. 38249-MEP, donde se establece que estos montos podrán ser utilizados para gastos operativos.

Se establece también como posible fuente de financiamiento para gastos operativos de las Juntas de Educación todos aquellos recursos propios,

generados directamente por la entidad (véase ordinal 66 del Decreto Nro. 38249-MEP).

Asimismo, se tiene como otra posible fuente de financiamiento para gastos operativos, aquellos recursos proporcionados por organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras (véase ordinal 66 del Decreto Nro. 38249-MEP).

De igual manera, se podrán utilizar para financiar gastos operativos aquellos recursos generados por concepto de alquiler de sus instalaciones, incluida la soda estudiantil (véase ordinal 66 del Decreto Nro. 38249-MEP).

4.2.2 Fuentes de financiamiento con destino específico

Una de las fuentes de financiamiento con destino específico que tienen las Juntas de Educación es la proveniente del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (en adelante el PANEA). El artículo 110 del Decreto Nro. 38249-MEP, especifica lo concerniente a los recursos del PANEA al indicar que: El PANEA transfiere a las Juntas fondos públicos para el funcionamiento del servicio de comedores estudiantiles que contempla, además de la compra de alimentos, el financiamiento de bienes y servicios complementarios tales como: mobiliario y equipo, utensilios, la contratación de personal para el comedor escolar, así como el desarrollo de huertas estudiantiles.

Por su parte, el artículo 11 del antes mencionado decreto establece además, que el financiamiento del PANEA se realizará mediante los fondos públicos provenientes de la Ley Nro. 5662, Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, así como los recursos adicionales complementarios asignados por el MEP. Asimismo, se indica que: Las Juntas deberán abrir una

cuenta específica, en un banco del sistema bancario nacional, para la administración de los fondos públicos transferidos para el funcionamiento del PANEA.

La mencionada Ley Nro. 5662, establece en su artículo 1 la creación del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF), administrado por la Dirección General de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (DESAF), siendo que en el artículo 3 inciso e) se establece que:

FODESAF: destinará un porcentaje de por lo menos un cinco coma dieciocho por ciento (5,18%) al Ministerio de Educación Pública (MEP), para que desarrolle y ejecute el programa nacional de los comedores escolares distribuidos en todo el país. De este porcentaje, se destinará el treinta por ciento (30%), como máximo, a pagar los salarios de las funcionarias de estos comedores escolares y, el resto, a la compra de alimentos para los beneficiarios y participantes de los comedores escolares. De lo anterior, se tiene que se trata entonces de un destino específico.

Con respecto al funcionamiento de cada comedor estudiantil, el ordinal 112 del Decreto Nro. 38249-MEP aclara que:

La modalidad del servicio de comedor estudiantil, aplicada en cada centro educativo público, será definida con base en los criterios técnicos establecidos por la Dirección de Programas de Equidad, lo que determinará entonces los rubros que de conformidad con los criterios de dicha Dirección le corresponden a cada comedor

estudiantil, efectuado desembolsos en las cuentas de las Juntas de Educación respectivas cada mes.

Otra fuente de financiamiento que reciben las Juntas con destino específico es el correspondiente al financiamiento del servicio de transporte estudiantil, en sus distintas modalidades, el que proviene de recursos asignados en el presupuesto del Ministerio de Educación Pública (véase artículo 123 del Decreto Nro. 38249-MEP).

Al igual que con los comedores estudiantiles, es la Dirección de Programas de Equidad del Ministerio de Educación Pública la instancia que tiene a cargo lo referente a esta materia, siendo que el ordinal 124 del Decreto Nro. 38249-MEP establece el proceder con respecto a este beneficio, al respecto se indica:

La modalidad del servicio de transporte estudiantil, aplicada en cada centro educativo público, será definida con base en los criterios técnicos establecidos por la Dirección de Programas de Equidad. Asimismo, corresponde a la Dirección de Programas de Equidad mantener un registro actualizado sobre los centros educativos cubiertos, la modalidad autoridades y beneficiarios; clasificados según Dirección Regional de Educación y Circuito Educativo, lo que determinará entonces los rubros que de conformidad con los criterios de dicha Dirección le corresponden a cada Junta de Educación.

Es en el artículo 126 del citado Decreto Nro. 38249-MEP en donde se detalla el proceder para el giro de los recursos a las Juntas de Educación, siendo que al respecto se indica que:

Con el fin de conciliar la planificación y la transferencia de recursos a las Juntas para el servicio de transporte estudiantil, con la programación y manejo de cuotas presupuestarias establecidas por el Ministerio de Hacienda, la Dirección de Programas de Equidad presentará las planillas al Departamento de Gestión de Juntas de acuerdo con los plazos acordados para tales efectos con la Tesorería Nacional.

Las planillas, una vez autorizadas por medio del sistema presupuestario establecido, deberán ser comunicadas, de manera física o electrónica, al Director del Centro Educativo, a la Junta y al Tesorero-Contador, así como a las autoridades regionales, por medio del Departamento de Servicios Administrativos y Financieros. (...).

Finalmente, el numeral 127 del Decreto Nro. 38249-MEP establece algunos controles con los que deben cumplir las Juntas de Educación en atención de la ejecución de estos recursos, siendo que se establece que deberán presentar informes semestrales a la Dirección de Programas de Equidad.

En otro orden de ideas tenemos los fondos que podrían ser transferidos a las Juntas de Educación ante solicitudes para proyectos destinados al

mejoramiento de la infraestructura del centro educativo, siendo que la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) del Ministerio de Educación Pública es la instancia que tiene a cargo lo referente a esta materia, siendo que en atención de lo dispuesto por el artículo 132 del Decreto Nro. 38249-MEP dicha instancia deberá: “precisar el orden de prioridad con que serán atendidas las necesidades identificadas, dados los recursos disponibles, sea por medio del presupuesto nacional u otras fuentes o mecanismos de financiamiento”. Asimismo en el artículo 133 de ese mismo cuerpo normativo se especifica que: “La DIEE no podrá girar recursos a las Juntas, para el financiamiento de infraestructura educativa, sin que exista un proyecto previamente aprobado, de conformidad con los lineamientos técnicos establecidos”.

Es en el artículo 131 del mencionado Decreto Nro. 38249-MEP, donde se establece cual sería el proceder para solicitar este tipo de recursos, siendo que se indica que: “Corresponde al Director del Centro Educativo, en coordinación con la Junta, realizar la identificación de las necesidades, así como remitir directamente a la DIEE las solicitudes para el diseño, formulación y financiamiento de proyectos para el mejoramiento de la infraestructura del centro educativo”. En correspondencia con lo anterior, en el ordinal 133 de ese mismo cuerpo normativo se establece que: “Una vez aprobado el proyecto de infraestructura educativa por parte de la DIEE y realizado el giro de los recursos por parte de la Dirección Financiera, sea de manera parcial o total, la Junta deberá tramitar la modificación presupuestaria ante la Dirección Regional de Educación con el fin de garantizar su incorporación al presupuesto vigente”.

4.3 Proceso de contratación efectuado por las Juntas de Educación del Primer Circuito de Heredia, para realizar las compras de los productos cárnicos de consumo en las escuelas

Tal y como se expuso supra, una de las principales funciones que deben llevar a cabo las Juntas de Educación, es la referente al funcionamiento de los

comedores estudiantiles, siendo que en el presente trabajo se estudió las unidades de análisis indicadas en el capítulo III, aplicando el muestreo en las escuelas designadas. Al respecto, se efectuó un análisis de la actividad de contratación de las escuelas objeto de estudio, esto con la intención de identificar aspectos como: población de las escuelas, modalidades de contratación, requisitos legales aplicados en los procesos de contratación de las escuelas, cantidad de oferentes que participaron en los procedimientos de contratación, oferentes adjudicados y la puntuación obtenida por estos en el proceso, montos y periodos de los contratos, entre otros; y para lo cual se elaboró el cuadro que se presenta a continuación:

Cuadro 4

Análisis comparativo de las contrataciones de la muestra de escuelas del primer circuito educativo, Heredia, productos cárnicos. Diciembre 2017, montos en millones

Escuela	Población-estudiantes	Modalidad contratación	Requisitos mínimos corroborados	Contratación única / líneas del producto	Productos cárnicos requeridos	Nro. oferentes	Oferente adjudicado	Calificación	Monto contrato	Periodo Contrato
Rafael Moya	839	Licitación Pública	Invitaciones, Cartel, Oferta, Análisis de ofertas, Acto de Adjudicación y Contrato	Única: proveedor único de alimentos para el comedor escolar	Res, Cerdo, Pollo y Pescado	3	Bodega de Granos y Verduras S.A	100%	∅ 74	Curso Lectivo 2017
Joaquín Lizano	346	Licitación Abreviada (entrega según demanda)	Invitaciones, Cartel, Ofertas, Análisis de ofertas, Acto de Adjudicación y Contrato	Única: proveedor único de alimentos para el comedor escolar	Res, Cerdo y Pollo	3	Distribuidora Quirós	100%	∅ 27	Curso Lectivo 2017

Escuela	Población-estudiantes	Modalidad contratación	Requisitos mínimos corroborados	Contratación única / líneas del producto	Productos cárnicos requeridos	Nro. oferentes	Oferente adjudicado	Calificación	Monto contrato	Periodo Contrato
José Ramón Hernández	404	Contratación Directa	Invitaciones, Cartel, Ofertas, Análisis de ofertas, Acto de Adjudicación y Contrato	Contratación para productos cárnicos	Res, Cerdo, Pollo y Pescado	4	Súper Carnes Ramírez	No se indica	Ø11	Curso Lectivo 2017
Braulio Morales	577	Licitación Pública (entrega según demanda)	Invitaciones, Cartel, Ofertas, Análisis de ofertas, Acto de Adjudicación y Contrato	Única: proveedor único de alimentos para el comedor escolar	Res, Cerdo y Pollo	2	Corporación Obama	95%	Ø 47	Curso Lectivo 2017
Cleto González Víquez	707	Contratación Directa	Invitaciones, Cartel, Ofertas, Análisis de ofertas, Acto de Adjudicación y Contrato	Única: proveedor único de alimentos para el comedor escolar	Res, Cerdo, Pollo y Pescado	1	Corporación Obama	No se indica	Ø 47,5	Curso Lectivo 2018
Fátima	485	Licitación Pública	Invitaciones, Cartel, Ofertas, Análisis de Ofertas, Acto de Adjudicación y Contrato	Única: proveedor único de alimentos para el comedor escolar	Res, Cerdo y Pollo	5	Bodega de Granos y Verduras S.A	100%	Ø 35	Curso Lectivo 2017

Notas: Las Juntas de Educación en la actualidad promueven y ejecutan las contrataciones necesarias para el funcionamiento de los comedores estudiantiles de los centros educativos del país; siendo que se encargan de contratar a los proveedores requeridos para la adquisición de los alimentos del comedor, así como la mano de obra requerida para la preparación de los alimentos y el funcionamiento de los comedores en general (cocineras y personal de limpieza).

Fuente: Elaboración propia con base en datos contenidos en los expedientes de contratación para compra de alimentos de los comedores estudiantiles de las escuelas seleccionadas en la muestra, periodo 2017 y 2018, este último para el caso de la Escuela Cleto González Víquez, expedientes ofrecidos por la oficina de Gestión de Juntas de la Dirección Regional de Heredia. Asimismo, con datos obtenidos de https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/autotabulaciones/13.xlsx el 8 de enero de 2019.

Para el año 2018 se contabilizaban aproximadamente 4.658³ centros educativos que ejecutan a nivel operativo los programas de equidad del MEP, los cuales realizan una importante cantidad de actividad contractual a nivel de la Administración Pública.

Valga destacar que de conformidad con el cuadro 4, en las 6 escuelas analizadas se atendió a una población de 3.358 estudiantes, siendo la escuela que atiende una mayor población la Rafael Moya y la que atiende a una población menor es la Joaquín Lizano, lo que representa una importante cifra a tener en cuenta, y lo cual revela la importancia y relevancia que tiene el servicio de comedores estudiantiles, pues se trata de una población para cual en algunos casos el comedor representa la solución nutricional más inmediata.

A efectos de conocer el accionar actual de las Juntas de Educación en lo que se refiere a la actividad de contratación para el funcionamiento de los comedores estudiantiles, nos abocamos a contactar actores reales y presentes, por lo que nos hemos dado a la tarea de efectuar entrevistas a los miembros de las Juntas de Educación mencionadas en el apartado que antecede (la guía de

³Contraloría General de la República, Informe Nro. DFOE-SOC-IF-00026-2018, p. 16, párrafo 2.6.y p. 11, párrafo 1.27.

entrevista consta en el Anexo único de este documento), a efectos de poder analizar y comprender la dinámica de las juntas en torno a esta actividad.

En atención de lo anterior, de conformidad con la entrevista efectuada a la Sra. Maritza Rodríguez Borges, de la Escuela José Ramón Hernández al consultársele sobre ¿cómo se efectúa el proceso de compras de productos cárnicos?, indicó que: Se contrata por año, se hace mediante contratación directa. Se contrata verduras, legumbres y granos por separado, y carnes por otra parte. Hay presupuesto por fuentes de financiamiento según de donde viene el ingreso, entonces hay uno de PANEA. No piden Garantías de cumplimiento en alimentos. Por su parte, la Sra. Karina Alexander Bolívar, de la Escuela Cleto González Víquez, ante la misma consulta indicó que: Se designa a la cocinera para hacer los pedidos, los que se hacen semanalmente, la recepción se hace 2 veces por semana, más que todo por la capacidad del comedor para guardar los alimentos. (M. R y K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

Por otra parte, en lo que respecta al tipo de productos cárnicos que adquieren las escuelas analizadas, se tiene que todas adquieren carne de res, cerdo y pollo, así como huevos, y en el caso de las escuelas Rafael Moya, José Ramón Hernández y Cleto González Víquez adquieren además pescado.

De conformidad con las visitas realizadas a las diferentes escuelas, así como en atención de los expediente de contratación que se solicitaron en las diferentes escuelas del primer circuito educativo de Heredia, se pudo constatar que en el 2017 las escuelas efectuaron en su mayoría procedimientos de contratación ordinarios para la adquisición de los alimentos de los comedores, siendo que inclusive se efectuaron diversas contrataciones separadas para la compra de los productos (véase cuadro 4), de ahí que de conformidad con el cuadro en mención de las 6 escuelas estudiadas, 3 efectuaron licitaciones públicas (procedimientos de contratación ordinarios) para contratar al proveedor único de alimentos para el comedor escolar, 2 efectuaron contrataciones directas

(procedimientos de contratación no ordinarios), de las cuales una contrató al proveedor único de alimentos y la otra contrató solamente al proveedor para los productos cárnicos, y solamente una de las escuelas acudió a la contratación abreviada (procedimiento de contratación ordinaria) para contratar al proveedor único de alimentos para el comedor escolar.

En consideración de los datos anteriores, se puede inferir que cada Junta de Educación contrató a los proveedores para adquirir el producto cárnico y los alimentos del comedor mediante procedimientos de contratación ordinarios, siendo el más común la licitación pública. Llama la atención como en su mayoría las Juntas no acuden al procedimiento de contratación directa, siendo esta una modalidad de contratación no ordinaria que resulta menos compleja y más expedita, a la cual podrían acudir las Juntas de Educación, toda vez que la Contraloría General de la República se ha manifestado a favor de promover este tipo de contratación simplificada para las labores de las Juntas, tal y como se puede observar en el oficio Nro.DCA-3193 (17195) del 21 de diciembre del 2016 suscrito por el órgano contralor. Este hallazgo podríamos asociarlo en correspondencia con una de las conclusiones principales a las que se llegó en atención del análisis efectuado en el apartado primero de este capítulo, al hacer referencia a los principales desafíos que enfrentan las Juntas de Educación, al referirse puntualmente a la necesidad de maximizar la eficientización sus procesos, toda vez que al proceder a efectuar procedimientos de contratación más expeditos y sencillos se estaría contribuyendo con este desafío, pudiendo acudirse a procedimientos de contratación no ordinarios o a modalidad de contratación más beneficiosas como el convenio marco por ejemplo. (CGR, DCA-3193 (17195), de 21 de diciembre del 2016).

En torno a la operación cotidiana de las Juntas de Educación, se logró determinar que se hacen pedidos semanales de conformidad con la demanda que requiera cada comedor, y los productos se reciben con algunos controles mínimos como pesaje.

Otro aspecto que se valoró en torno a la operación de las Juntas en materia de contratación pública fue el referente al cumplimiento de los requisitos mínimos que deben de seguirse para contratar, de conformidad con lo que establece la Ley de Contratación Administrativa, Ley Nro. 7494 y su reglamento Nro. 33411. En correspondencia con lo anterior, al consultársele a las entrevistadas si ¿queda algún respaldo de las reuniones y las actividades del proceso de compra que realizan las Juntas de Educación? la Sra. Rodríguez Borges indicó que: Si hay actas de las reuniones donde se toman los acuerdos, y además hay un expediente de contratación el que está resguardado en la oficina de la Junta; por su parte, la Sra. Alexander Bolívar manifestó que: la información consta en las actas de las sesiones, y lo relativo con la contratación en el expediente de este que se resguarda en la escuela.(M. R y K.A, comunicación personal, 4 de mayo, 2018).

De conformidad con el cuadro en mención, se puede inferir que de las 6 escuelas analizadas, y para el periodo correspondiente al curso lectivo 2017, 5 de ellas contaban con expedientes donde constaba el proceso de contratación que se siguió para adquirir los productos cárnicos, siendo que solo en el caso de la Escuela Cleto González Víquez esta no contaba con el expediente de contratación respectivo, siendo que al consultarle a los miembros de las Juntas de Educación sobre la razón de la ausencia del expediente, nos indicaron que el anterior presidente de la Junta se había llevado el expediente y nunca lo había devuelto pese a que ellos se lo solicitaron en varias ocasiones (véase guía de entrevista efectuada a la señora Karina Alexander Bolívar, Vicepresidenta de la Junta de Educación de la Escuela Cleto González Víquez en Heredia, la cual consta en el Anexo único de este documento).

Ahora bien, en consideración de los requisitos mínimos con los que debería contar un expediente de contratación pública entre los que estimamos deben estar presentes al menos: las invitaciones para participar a los

proveedores, el cartel, las ofertas recibidas, debe constar el análisis de las ofertas que se hizo para valorar cual resultó ser la mejor, el acto de adjudicación, y el contrato firmado con el adjudicatario electo; siendo que de conformidad con la revisión de los diversos expedientes de contratación de las 6 escuelas en el periodo 2017, y según consta en el cuadro de la figura 4.1, podemos ver como en los casos de las escuelas Rafael Moya, José Ramón Hernández, Cleto González Víquez y Fátima presenten ausencia de algunos de estos requisitos esenciales que deberían constar en el expediente, lo que hace presumir que dichos aspectos no fueron ejecutados en las contrataciones en cuestión, y solamente en los casos de las escuelas Braulio Morales y Joaquín Lizano se encuentran los documentos que complementan la totalidad de los requisitos mínimos exigibles, este hallazgo se estima es necesario asociarlo a una de las conclusiones principales a las que se llegó en atención del análisis efectuado en el apartado primero de este capítulo al hacer referencia a las principales limitaciones y desafíos que enfrentan las Juntas de Educación al referirse a la falta de capacitación y profesionalización de sus miembros y la ausencia de sistemas de control, aspectos que podrían estar incidiendo negativamente en lo que al cumplimiento de los requisitos mínimos que deben de seguirse en un procedimiento de contratación ya sea ordinario o no ordinario se refiere.

En otro orden de ideas, de la información obtenida producto de la revisión de los expedientes de contratación de las escuelas analizadas, así como de conformidad con la información que consta en el cuadro 1 antes citado, se logró determinar el número de oferentes que participaron en las diferentes contrataciones de las 6 escuelas estudiadas, siendo que en general, se estima existe un nivel de participación aceptable, que va desde de los 5 oferentes, hasta el caso de la escuela Cleto González Víquez donde solo participó un oferente y respecto de la cual llama la atención que de conformidad con el expediente de dicha contratación no consta que se hayan efectuado las respectivas invitaciones a otros posibles oferentes. Resulta interesante destacar que se encontró coincidencia en el caso de 2 proveedores en las 6 escuelas estudiadas, siendo

que el proveedor identificado como Corporación Obama S.A resultó adjudicatario de las escuelas Braulio Morales y Cleto González Víquez, y el proveedor identificado como Bodega de Granos y Verduras S.A resultó adjudicatario en las escuelas de Fátima y Rafael Moya, esto hace suponer que las escuelas con el mismo proveedor deberían manejar precios iguales o muy similares en lo que a sus productos se refiere, aspecto que no resultó así y que se analizará con más detalle en el apartado que sigue.

4.4 Magnitud de las compras públicas de productos cárnicos realizadas por las Juntas de Educación en las escuelas seleccionadas

Como parte del trabajo de campo realizado, se obtuvo copias de los informes referentes a la liquidación presupuestaria correspondiente a la fuente de financiamiento de PANEA, para el período comprendido entre el 1 de enero al 31 de diciembre de 2016, que presentaron las escuelas seleccionadas en la muestra. Lo anterior, mediante la visita realizada en 2017, a la Oficina Regional de Gestión de Juntas, de la Dirección Regional de Educación de Heredia.

Dichos informes permitieron determinar y comparar la cantidad de recursos económicos que ejecutaron en 2016, las escuelas del primer circuito seleccionadas en la muestra; particularmente usados para la compra de todos los alimentos y bebidas con los cuales abastecieron los comedores escolares; cuyo registro presupuestario se clasificó en la subpartida 2.02.03 de “Alimentos y bebidas”; según lo establecido en el clasificador por objeto del gasto del sector público (Ministerio de Hacienda, 2008). Seguidamente se presenta una tabla que contiene el resumen del gasto ejecutado por concepto de compras de alimentos y bebidas.

Tabla 3

Gasto ejecutado por las escuelas seleccionadas en la muestra para la compra de alimentos y bebidas.

Diciembre 2016, datos en colones

Escuelas	Gasto ejecutado
Total presupuesto	¢336.077.229
Rafael Moya Murillo	¢74.951.026
Cleto González Víquez	¢54.514.913
Braulio Morales Cervantes	¢52.678.878
José Ramón Hernández	¢34.596.953
Fátima	¢27.433.204
Joaquín Lizano Gutiérrez	¢27.433.204

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en las liquidaciones presupuestarias, suministradas por la Oficina Regional de Gestión de Juntas, de la Dirección Regional de Educación de Heredia

Cabe resaltar que según el Clasificador por objeto del gasto del sector público antes referenciado; en la subpartida 2.02.03 Alimentos y bebidas se registran “las compras de alimentos y bebidas naturales, semi manufacturados o industrializados para el consumo humano. Incluye los gastos de comida y otros servicios de restaurante brindados al personal que labora en las instituciones públicas, así como a usuarios de los servicios que estas brindan, tales como pacientes de los centros hospitalarios, internos de los centros penitenciarios y otros”. (Ministerio de Hacienda, 2008).

Lo anterior quiere decir, que la información presupuestaria de la subpartida Alimentos y bebidas, refleja el monto total registrado correspondiente a la compra de todos los alimentos y bebidas con los cuales se abastecieron a los comedores escolares; por lo cual del análisis efectuado sobre dicha

información no fue posible obtener los datos referentes a las cantidades exactas de recursos públicos destinados específicamente para la compra de productos cárnicos.

Por lo antes mencionado, fue necesario solicitar a las escuelas copias de todas las facturas de compras de productos cárnicos correspondiente al periodo 2017, y para darle seguimiento al suministro de la información, fue necesario realizar varias visitas a las escuelas durante el 2018; resultando que se logró obtener las copias de las facturas para cinco de las seis escuelas seleccionadas en la muestra; esto por cuanto una de las escuelas no pudo suministrar las facturas, pues argumentó que la Junta de Educación que había ejercido la función en 2017, aún tenía las facturas de ese año, y que la Junta actual no tenía forma de recuperarlas, además señalaron que ya había sido diligenciada la interposición de la demanda correspondiente.

Del análisis realizado sobre las 194 facturas totales recopiladas, se determinó que si bien contenían datos sobre compras de productos cárnicos; también contenían información sobre otros productos diferentes a los cárnicos, ya que algunas escuelas compraron semanalmente a un único proveedor todos los productos. Por lo anterior, se procedió a realizar una revisión meticulosa sobre las facturas, y a extraer de estas, particularmente los datos referentes a las compras de productos cárnicos.

De esta manera se logró realizar un análisis comparativo de las compras de los productos cárnicos durante el 2017, para las cinco escuelas; resultando que los centros educativos adquirieron los siguientes productos cárnicos:

Cuadro 5

Tipos de productos cárnicos adquiridos, a diciembre 2017

Tipo de producto cárnico	Descripción según facturas
Res	Trocitos, trozos olla de carne, bistec, carne molida premium/ carne molida especial, posta, cecina, quititeña, hueso pescuezo, fajitas, hueso consomé, hueso osobuco/jarrete, costilla especial.
Cerdo	Posta, chuleta, trocitos, costilla especial.
Pollo	Fajitas, muslo deshuesado con piel/sin piel, muslito ala, muslo ala, pechuga de pollo, filet, pollo entero, menudo pollo especial.
Pescado	Filet tilapia, filet de corvina, atún.
Huevos	No aplica, por cuanto en las facturas no se señala ninguna especificidad para este producto.

Fuente: elaboración propia con base en la información contenida en las facturas de las compras de productos cárnicos efectuadas por las cinco escuelas analizadas.

Los productos antes descritos fueron adquiridos durante casi todo el año, a partir del mes de febrero cuando inició el ciclo lectivo, y durante los meses posteriores, y se presentaron disminuciones en los meses de abril, julio y diciembre, en razón del período de vacaciones de los estudiantes.

En la siguiente tabla se muestra el total del gasto ejecutado en productos cárnicos, así como el precio promedio por cada kilo de carne, también la cantidad de kilos de carne adquirida, la cantidad de estudiantes y el consumo per cápita; para cada una de las escuelas que para efectos del presente análisis se identificaron como “A”, “B”, “C”, “D” y “E”.

Cuadro6

Precio y cantidad de las compras de productos cárnicos adquiridos a diciembre 2017 para la muestra seleccionada, cifras en colones

Escuela	Gasto en productos	Precio unitario	Kilos de carne	Cantidad de estudiantes	Consumo per cápita
----------------	---------------------------	------------------------	-----------------------	--------------------------------	---------------------------

	cárnicos	promedio anual	adquirida		
A	₡30.671.878	5.642	5.436	839	6,48
B	₡14.492.614	5.276	2.747	346	7,94
C	₡9.500.346	5.158	1.842	404	4,56
D	₡9.119.965	2.861	3.188	485	6,57
E	₡8.312.128	3.296	2.522	577	4,37

Fuente :Elaboración propia con base en datos contenidos de las facturas de las compras de productos cárnicos efectuadas por las cinco escuelas analizadas

Según como se muestra en la tabla anterior, del análisis general efectuado se determinó que tanto el precio promedio por cada kilo de carne, así como el consumo per cápita de dicho producto fue diferente para cada escuela.

En ese contexto se observó que la escuela “A” fue la que gastó más recursos por concepto de compras de productos cárnicos, además, dicha escuela fue la que en 2017 recibió mayor cantidad de estudiantes en comparación con las demás escuelas seleccionadas en la muestra, un total de 839 estudiantes. El precio promedio por cada kilo de carne fue de ₡5.642, la cantidad de carne adquirida fue de 5.436 kilos y el consumo fue de 6,48 kilos de carne por cada estudiante.

En relación con la escuela “B”, se observó que ocupó el segundo lugar en lo que se refiere al gasto efectuado en productos cárnicos, y además atendió a una población estudiantil de 346 niños, menos de la mitad que la escuela “A”, y representó la matrícula más baja de las cinco escuelas analizadas. El precio promedio de cada kilo de carne fue de ₡5.276, y el consumo per cápita fue de 7,94 kilos.

Con respecto a la escuela “C”, el gasto ejecutado en productos cárnicos fue de ₡9.500.346; atendió a una población de 404 estudiantes, y el costo unitario promedio fue de ₡5.158; además, es importante señalar que algunas de las facturas correspondientes a los meses de mayo y octubre del año 2017,

fueron omisas pues no detallaron la cantidad de productos cárnicos adquiridos. Dicha escuela ocupó el tercer lugar en cuanto al gasto efectuado en productos cárnicos.

Por otra parte, el análisis permitió determinar que la escuela “D” realizó las compras del producto cárnico a un precio promedio de ₡2.861, el precio más bajo pagado por cada kilo de carne, y el consumo per cápita fue de 6,57 kilos de carne.

En relación con la escuela “E”, la cual albergó a un total de 577 estudiantes, se determinó que el gasto en productos cárnicos fue de ₡8.312.128, resultando que el precio promedio por cada kilo de carne fue de ₡3.296, y el consumo per cápita de 4,37 kilos de carne.

Producto de la revisión detallada de las 194 facturas recopiladas, que respaldaron las compras de los productos cárnicos durante el 2017; también fue posible analizar y comparar algunas variables como la cantidad de kilos, el precio unitario, precio total, y de alguna manera la calidad, de tres productos cárnicos que se observó era común que las escuelas adquirieran; estos son los huevos, la carne molida y la pechuga de pollo; cuyos resultados se presentarán en las siguientes secciones de este capítulo.

4.4.1 Diferencias entre los precios pagados por los productos cárnicos y en el consumo per cápita

Para demostrar las diferencias existentes en los precios de los productos cárnicos que fueron vendidos a las escuelas “A”, “B”, “C”, “D” y “E” durante el 2017, se efectuó un análisis comparativo del precio promedio pagado por cada kilo, para tres productos cárnicos particulares y de mayor consumo, estos son los huevos, la carne molida y la pechuga de pollo.

Asimismo, mediante el análisis comparativo del consumo per cápita de dichos productos cárnicos, se determinó que los estudiantes de algunas escuelas consumieron en mayor medida dichos productos cárnicos, resultado inequidad también en el consumo per cápita de los diferentes productos cárnicos.

4.4.1.1 Análisis comparativo de las compras del producto cárnico huevos

Del análisis comparativo de las compras del producto cárnico huevos, efectuadas por las escuelas “A”, “B”, “D” y “E”, durante el año 2017, se determinó que en promedio el precio del kilo de huevos fluctuó entre ₡1.391 y ₡2.421; y que el consumo per cápita osciló entre 288 y 994 gramos, según se muestra en la tabla siguiente.

Cuadro7

Precio y cantidad de las compras del producto huevos. A diciembre 2017

Descripción/Escuelas	A	B	D	E
Precio promedio (Colones)	1.429	1.537	1.391	2.393
Cantidad adquirida(Kilos)	756	234	482	166
Consumo per cápita (Gramos)	901	676	994	288

Fuente: elaboración propia con base en la información extraída de las facturas de compras.

La información contenida en la tabla anterior refleja que existieron desigualdades en el precio unitario pagado durante el 2017 por las escuelas, por cada kilo de huevos comprado, en ese sentido, la escuela “E” pagó el precio más alto por ₡2.393, mientras que la escuela “D” pagó el precio más bajo por ₡1.391, existiendo una diferencia entre ambos montos de ₡1.002 por cada kilo de huevos.

Considerando la información detallada en el párrafo anterior, se puede inferir que el Estado pudo haber ahorrado ₡229.224, si hubiese comprado los 1.638 kilos de huevos, al proveedor que ofreció el menor precio, es decir, a ₡1.391.

Además se puede observar que los estudiantes de la escuela “E” tuvieron un menor consumo del producto cárnico huevos, llegando a apenas 288 gramos por cada estudiante, mientras que los estudiantes de la escuela “D” —la cual pagó el menor precio por ese producto— tuvieron el mayor consumo de 994 gramos per cápita.

Asimismo, como parte del anterior análisis también se detectó que pese a que las escuelas “A” y “D” compraron al mismo proveedor durante el 2017, también existieron desigualdades en el precio promedio anual por ₡38 por cada kilo de huevos; resultado que si la escuela “A” hubiese comprado al precio ofrecido a la escuela “D”, el monto pagado hubiese disminuido en ₡28.728.

4.4.1.2 Análisis comparativo de las compras del producto cárnico pechuga de pollo

Mediante el análisis comparativo de las compras del producto cárnico pechuga de pollo, también fue posible determinar diferencias en el precio de venta de este producto; resultando que el precio pagado por las escuelas “B”, “C” y “E” durante el 2017, por cada kilo, osciló entre ₡2.398 y ₡3.295, según como se detalla en la tabla 10:

Cuadro 8

Precio y cantidad de las compras del producto pechuga de pollo. A diciembre 2017

Descripción/Escuelas	B	C	E
Precio promedio(Colones)	3.295	3.188	2.398

Cantidad adquirida (Kilos)	788	462	617
Consumo per cápita (kilos)	2,28	1,14	1,07

Fuente: elaboración propia con base en la información extraída de las facturas de compras.

Según los datos mostrados en la tabla anterior, se puede observar que la escuela “B” fue la que pagó el mayor precio por cada kilo de pechuga de pollo comprado; seguida de la escuela “C”; así como, que la escuela “E” fue la que pagó el menor precio por cada kilo de pechuga de pollo comprado.

Considerando la información contenida en el párrafo anterior, se puede inferir que el Estado pudo ahorrar ₡1.071.816, si hubiese contratado al proveedor que ofreció el menor precio para el producto pechuga de pollo, es decir, si el total de 1.867 kilos de pechuga de pollo hubiesen sido comprados al menor precio de ₡2.398.

4.4.1.3 Análisis comparativo de las compras del producto cárnico carne molida

Mediante el análisis comparativo de las compras del producto carne molida, también fue posible determinar diferencias en el precio de venta de este producto; resultando que el precio pagado por las escuelas “A”, “B”, “C”, “D” y “E” durante el 2017, por cada kilo, osciló entre ₡3.809 y ₡5.404, según como se detalla en la tabla 11:

Cuadro 9

Precio y cantidad de las compras del producto carne molida. A diciembre 2017

Descripción/Escuelas	A	B	C	D	E
Precio promedio(Colones)	5.010	5.404	5.032	4.885	3.809
Cantidad adquirida (Kilos)	768	277	217	301	185
Consumo per cápita (gramos)	915	801	537	621	321

Además, como parte del análisis efectuado sobre las compras del producto carne molida, se observó en la descripción de las facturas, que algunas escuelas compraron carne premium y otras carne especial, por lo que también existió variación en cuanto a la calidad de la carne adquirida.

Al respecto, fue posible determinar que conforme con el criterio denominado “Especificaciones de los alimentos permitidos en los comedores escolares”, emitido por el Ministerio de Educación Pública (p.17); las Juntas de Educación deberían comprar el producto carne molida, de calidad “especial”; lo que supone también debería conllevar a la estandarización del precio pagado por cada kilo de carne molida, según como se detalla en el criterio referido:

Carne de res molida, especial o Premium: La carne molida de res se clasifica en tres calidades distintas: premium, especial y regular. Se diferencian por su contenido de grasa. La premium tiene de un 2 a un 5% de grasa, la especial de un 6 a un 15% y la regular de un 16 a un 25% de grasa. **Por costo se recomienda el uso de la especial.**

Presentación por kg en bolsa o empacada al vacío con máximo 5 días de haber sido empacada. Grado de picado no mayor a 6 mm. Color rojo brillante, fresca, firme al tacto, con olor fresco, jugosa. Empaque sellado y rotulado. Se recibe entre 0 y 5°C. Alimento perecedero. El texto resaltado no se encuentra destacado en el documento original.

En general se puede observar que la escuela “B” fue la que pagó el mayor precio por cada kilo de carne molida comprado por ₡5.404; seguido de la escuela “C” por ₡5.032; luego la escuela “A” por ₡5.010; así como, la escuela “D” por

₡4.885; finalizando con el precio pagado por la escuela “E” por ₡3.809, catalogado como el menor precio pagado.

El análisis anterior permite inferir que el Estado pudo haber ahorrado ₡1.953.450, si hubiese adquirido los 1.748 kilos de carne molida al proveedor que ofreció el precio más bajo, es decir a ₡3.809.

Finalmente, de conformidad con los análisis comparativos presentados a lo largo de este capítulo, en relación con las diferencias que se presentaron en el precio de las compras de los productos cárnicos de huevos, pechuga de pollo y carne molida; se determinó que si el Estado hubiese comprado dichos productos cárnicos al proveedor que ofreció el precio más bajo, se hubiese ahorrado en total, aproximadamente ₡3.254.490.

Dicho monto se puede comparar por ejemplo con el valor establecido por el Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), para el otorgamiento de un bono de vivienda de ₡3.550.000⁴, por el que puede optar una familiar cuyo ingreso familiar sea de ₡807.966; y el monto del costo de la vivienda ascienda al valor de ₡38.636.000.

4.4.2 Estimación del posible ahorro de recursos públicos, por la compra de los productos huevos, carne molida y pechuga de pollo que consumen las escuelas públicas a nivel nacional

El propósito de este apartado consiste en mostrar la cifra estimada del ahorro de recursos públicos, que se pudo haber producido a nivel nacional en el proceso de compras de productos cárnicos si se hubiera comprado al proveedor que ofreció el precio más bajo; esto a partir del análisis comparativo presentando

⁴Banco Hipotecario de la Vivienda de Costa Rica. Montos según ingreso familiar. Recuperado de https://www.banhvi.fi.cr/bono/montos_segun_ingreso_familiar.aspx

en el punto 4.4.1 de este capítulo, correspondiente a la comparación del precio y del consumo de productos cárnicos huevos, pechuga de pollo y carne molida, para el período 2017.

Debido a que en este apartado se trabajó con supuestos, es importante advertir a los usuarios y usuarias de esta información, que la misma está sujeta a error. Para realizar la estimación se utilizó las estadísticas disponibles en el MEP, referente al comportamiento de la matrícula inicial en escuelas públicas para el período 2017, la cual fue de 400.243 estudiantes; asimismo, el supuesto utilizado en cuanto al consumo, presume que la población estudiantil total presentó el mismo comportamiento de consumo de huevos, carne molida y pechuga de pollo, que los estudiantes de las escuelas analizadas; y en cuanto al precio, se supone el mismo comportamiento de las escuelas analizadas y las mismas diferencias en el precio pagado por los productos antes mencionados, para las escuelas que conforman los 14 circuitos educativos a nivel nacional.

Supuesto Nro. 1: Producto huevos

Considerando que:

El 37% de la población analizada, correspondiente a los 839 estudiantes de la escuela A, presentó un patrón de consumo per cápita de 0.901 kilos de huevos, los cuales fueron adquiridos a un precio promedio anual de ₡1.429.

El 15% de la población analizada, correspondiente a los 346 estudiantes de la escuela B, presentó un patrón de consumo per cápita de 0,676 kilos de huevos, los cuales fueron adquiridos a un precio promedio anual de ₡1.537

El 22% de la población analizada, correspondiente a los 485 estudiantes de la escuela D, presentó un patrón de consumo

per cápita de 0,994kilos de huevos, los cuales fueron adquiridos a un precio promedio anual de ₡1.391

El 26% de la población analizada, correspondiente a los 577 estudiantes de la escuela E, presentó un patrón de consumo per cápita de 0,288kilos de huevos, los cuales fueron adquiridos a un precio promedio anual de ₡2.393

Asumiendo que:

El 37% de la población total de estudiantes de primaria de escuelas públicas, correspondiente a 149.445 estudiantes, presentó el mismo patrón de consumo y de precio que la escuela A;

El 15% de la población total de estudiantes de primaria de escuelas públicas, correspondiente a 61.631 estudiantes, presentó el mismo patrón de consumo y de precio que la escuela B;

El 22% de la población total de estudiantes de primaria de escuelas públicas, correspondiente a 86.390 estudiantes ,presentó el mismo patrón de consumo y de precio que la escuela D;

El 26% de la población total de estudiantes de primaria de escuelas públicas, correspondiente a 102.777 estudiantes, presentó el mismo patrón de consumo y de precio que la escuela E;

En consecuencia se adquirió:

134.650 kilos de huevos por un precio total de ₡192.415.323

41.662 kilos de huevos por un precio total de ₡64.034.988

85.871 kilos de huevos por un precio total de ₡119.447.187

29.600 kilos de huevos por un precio total de ₡70.832.354

Del ejercicio anterior se tiene que se estimó la compra de un total de 291.784 kilos de huevos por un monto total de ₡446.729.851; no obstante, si se hubiera adquirido los 291.784 kilos de huevos al precio más bajo ofrecido por el proveedor que vendió a la escuela D por ₡1.391 cada kilo, el monto total pagado hubiera sido de ₡405.871.427, por lo que se hubiera presentando un ahorro de ₡40.858.425 para las finanzas públicas.

Supuesto Nro. 2: Pechuga de pollo

Continuando con la estimación del ahorro para el producto pechuga de pollo, bajo el mismo enfoque que el supuesto Nro. 1, y considerando el análisis mostrado en el cuadro 8 de la página 118; se presume que se adquirió:

237.938 kilos de pechuga de pollo por un precio total de ₡784.005.640

138.912 kilos de pechuga de pollo por un precio total de ₡442.850.716

186.214 kilos de pechuga de pollo por un precio total de ₡446.541.258

Como resultado se estima la adquisición de un total de 563.064 kilos de pechuga de pollo a nivel nacional, pagando por ello un monto total de ₡1.673.397.615; no obstante, si se hubiera adquirido los 563.064 kilos al precio más bajo ofrecido por el proveedor que vendió a la escuela E por ₡2.398 cada kilo, el monto total pagado hubiera sido de ₡1.350.226.951, por lo que se hubiera presentando un ahorro de ₡323.170.664 para las finanzas públicas.

Supuesto Nro. 3: Carne molida

Continuando con la estimación del ahorro para el producto carne molida, bajo el mismo enfoque que el supuesto Nro. 1 y Nro. 2, y considerando el análisis mostrado en el cuadro 9 de la página 119; se presume que se adquirió:

820.826 kilos de carne molida por un precio total de
₡4.631.099.009

414.773 kilos de carne molida por un precio total de
₡2.188.343.057

278.138 kilos de carne molida por un precio total de
₡1.434.635.466

481.084 kilos de carne molida por un precio total de
₡1.376.381.997

380.690 kilos de carne molida por un precio total de
₡1.254.753.658

Como resultado se estima la adquisición de un total de 2.375.511 kilos de carne molida a nivel nacional, pagando por ello un monto total de ₡10.885.213.187; no obstante, si se hubiera adquirido los 2.375.511 kilos al precio más bajo ofrecido por el proveedor que vendió a la escuela E por ₡3.809 cada kilo, el monto total pagado hubiera sido de ₡6.796.336.685, por lo que se hubiera presentando un ahorro de ₡4.088.876.502 para las finanzas públicas.

Considerando la suma de las cifras antes descritas, se tiene que el posible ahorro asciende a ₡4.453 millones; monto que representa aproximadamente el 6% del presupuesto asignado al componente de alimentación que mantenía el PANEA al 2018, por ₡78.939 millones, según lo descrito en la página 17 de este trabajo.

Tómese en cuenta que esta cifra del 6% únicamente se refiere a los productos antes señalados, lo que denota que se trata de solo una porción pequeña del total de consumo de los comedores estudiantiles, en consideración de la variedad de productos que se utilizan, dígase frutas, vegetales, hortalizas, enlatados, entre otros. No obstante, lo que se pretende resaltar es como lo importante del análisis efectuado reside en lo relevante que resulta la eficientización en las compras públicas y el impacto que puede tener en el presupuesto, y por ende en la calidad del servicio que se le brinda a los estudiantes; es inimaginable el ahorro que podría existir a nivel de presupuesto en el MEP si esta labor de compra de alimentos en los comedores estudiantiles se ejerciera de una manera más eficiente, tema que ciertamente debe llamar a la reflexión de las autoridades estatales competentes en la materia.

Capítulo V

Conclusiones y recomendaciones

En este capítulo final, se presentan las conclusiones obtenidas mediante el análisis de la información recopilada y presentada en los capítulos anteriores, en relación con la actividad de contratación administrativa que efectuaron las Juntas de Educación, referentes a compras del producto cárnico que fue preparado y servido en los comedores escolares durante el 2017. Asimismo, se presentan las recomendaciones, como oportunidades de mejora para hacer más efectivas las compras públicas del producto cárnico, en las escuelas del primer circuito de Heredia.

5.1 Conclusiones

El estudio mostró que si bien es cierto el artículo 9 de la Ley 2035, Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, establece específicamente que los entes públicos están obligados a proveerse del Consejo Nacional de Producción, todo tipo de suministros devenidos de la producción e industrialización de productos agropecuarios, pesqueros y acuícolas, a los precios establecidos, y que para tal efecto, los entes quedan facultados para que contraten esos suministros directamente con el CNP, el cual no podrá delegar ni ceder, en forma alguna, esta función; lo cierto es que, pese a que el CNP ha continuado sus esfuerzos administrativos para seguir ampliando los centros educativos que se abastecen por medio del Programa de Abastecimiento Institucional; para el ciclo lectivo 2019⁵, únicamente 2.057 centros educativos fueron incorporados a dicho Programa, lo que representa apenas un 45% de los

⁵Según el oficio DM-1709-12-2018, del 6 de diciembre de 2018, suscrito por el Ministro de Educación Pública.

centros educativos en total. (E. Mora, comunicación personal del 6 de diciembre, 2018).

En razón de lo mencionado anteriormente, aún y cuando las Juntas de Educación y Administrativas deben acudir al CNP para abastecerse de los alimentos necesarios para el funcionamiento del comedor estudiantil, debido a la limitación de cobertura que tiene dicho Consejo, que le impide abastecer al 100% de los comedores estudiantiles; existe una excepción justificada para la mayor parte de los centros educativos, por lo que la responsabilidad de abastecer a los comedores mediante la aplicación de procedimientos de contratación administrativa, recae sobre las Juntas de Educación de los diversos centros educativos; por lo que es urgente buscar una modalidad de contratación que sustituya y que contribuya con el abastecimiento de los comedores estudiantiles, considerando el mejor precio y la satisfacción de las necesidades de alimentación que tienen los niños, procurando así la alternativa que dotar de mayor efectividad el servicio que se requiere.

Particularmente, en cuanto a los comedores escolares de centros educativos ubicados en la provincia de Heredia, que están siendo abastecidos en 2019 por el CNP, únicamente se contabilizaron seis, de los cuales, ninguno se refiere a escuelas ubicadas en el cantón central de Heredia, población analizada en este estudio.

Las Juntas de Educación se constituyen como un pilar fundamental para el correcto funcionamiento de las escuelas. Según se establece en los artículos 41 y 42 de la Ley Fundamental de Educación, Ley Nro. 2160, las Juntas de Educación se constituyen en organismos auxiliares de la Administración Pública y buscan servir como agencias para asegurar la integración de la comunidad y la escuela.

De conformidad con la citada Ley Nro. 2160, en cada distrito escolar habrá una Junta de Educación nombrada por la municipalidad del cantón; siendo que el artículo 9 del Código de Educación, Ley Nro. 181, le establece funciones

inspectoras sobre las escuelas y colegios oficiales, ejerciendo entonces labores principalmente de vigilancia y promoción de obras en los centros educativos que interesen al cantón, respectivamente. Entre las funciones más relevantes que asumen las Juntas de Educación se encuentran las relacionadas con el abastecimiento, mantenimiento y funcionamiento de los comedores estudiantiles de los centros educativos. Valga destacar, que de conformidad con el numeral 36 de la citada Ley Nro. 181, dichas organizaciones tienen plena personería jurídica para adquirir derechos y contraer obligaciones, lo que les permite contratar por los medios legales pertinentes, los bienes necesarios para el funcionamiento de estos comedores.

Tal y como se expuso en el Capítulo IV del presente documento, en la actualidad, las Juntas de Educación enfrentan una coyuntura compleja, toda vez que se enfrentan a una serie de limitaciones que en diversos ámbitos, tales como el presupuestario, la planificación, infraestructura, hasta aspectos más de tipo operativos entre los que se identifican la falta de disponibilidad de sus miembros y la ausencia de personal en muchos casos. Esto determina que dichos cuerpos colegiados enfrentan una serie de desafíos, a efectos de cumplir con su finalidad, entre los que se pueden señalar principalmente: la falta de capacitación y profesionalización de sus miembros, la necesidad de procurar una eficientización en sus procesos, el establecimiento de sistemas de control, y la implementación de mejoras en su gestión.

Las Juntas de Educación reciben recursos de diversas fuentes, siendo que tiene ingresos para gastos de tipo operativo y otros con destino específico. En el caso de la categoría de gastos operativos se tiene que estos órganos colegiados reciben recursos del Estado provenientes de las leyes: Nro. 6746, 7552 y 8034, asimismo, de conformidad con el numeral 66 del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Nro. 38249-MEP, es también factible el financiamiento para gastos operativos todos aquellos recursos propios, generados directamente por la entidad, aquellos recursos proporcionados por organizaciones públicas o privadas, nacionales o

extranjeras, y aquellos recursos generados por concepto de alquiler de sus instalaciones. Por su parte, en lo que respecta a los recursos con destinos específicos las Juntas de Educación cuentan con los ingresos provenientes del Programa de Alimentación y Nutrición del Escolar y del Adolescente (en adelante el PANEA), siendo que el artículo 110 del Decreto Nro. 38249-MEP, especifica lo concerniente a los recursos del PANEA; así como el financiamiento del servicio de transporte estudiantil, en sus distintas modalidades, el que proviene de recursos asignados en el presupuesto del Ministerio de Educación Pública (véase artículo 123 del Decreto Nro. 38249-MEP), y los fondos que podrían ser transferidos a las Juntas de Educación ante solicitudes para proyectos destinados al mejoramiento de la infraestructura del centro educativo, siendo que la Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) del Ministerio de Educación Pública es la instancia que tiene a cargo lo referente a esta materia.

De conformidad con las visitas realizadas a las diferentes escuelas, así como en atención de los expediente de contratación que se solicitaron en las diferentes escuelas del primer circuito educativo de Heredia, correspondientes al periodo 2017 y 2018 en el caso de la Escuela Cleto González Víquez, se constató que en lo que respecta al tipo de productos cárnicos que adquieren las escuelas analizadas, se tiene que todas adquieren carne de res, cerdo y pollo, así como huevos, y en el caso de las escuelas Rafael Moya, José Ramón Hernández y Cleto González Víquez adquieren además pescado.

Las Juntas de Educación de las poblaciones estudiadas, contrataron proveedores para adquirir el producto cárnico y los alimentos del comedor mediante procedimientos de contratación ordinarios, siendo el más común la licitación pública. Lo anterior, deja entrever como una de las principales oportunidades de mejora de estos órganos colegiados, la eficientización de sus procesos de contratación, promoviendo trámites más expeditos y sencillos, pudiendo acudir a procedimientos no ordinarios o a modalidades de contratación más beneficiosas como el convenio marco por ejemplo.

Al revisar el cumplimiento de los requisitos mínimos que deben de seguirse en los procesos de contratación seguidos por las Juntas de Educación, de conformidad con lo que establece la Ley de Contratación Administrativa, Ley Nro. 7494 y su reglamento Nro. 33411, entre los que estimamos deben estar presentes al menos: las invitaciones para participar a los proveedores, el cartel, las ofertas recibidas, debe constar el análisis de las ofertas que se hizo para valorar cual resultó ser la mejor, el acto de adjudicación, y el contrato firmado con el adjudicatario electo; se encontraron deficiencias importantes siendo que solamente en los casos de las escuelas Braulio Morales y Joaquín Lizano se encuentran los documentos que complementan la totalidad de los requisitos mínimos exigibles, siendo particularmente complejo el caso de la escuela Cleto González Víquez quien no contaba con el expediente de contratación correspondiente al periodo 2017, donde al consultarle a los miembros de las Juntas de Educación sobre la razón de la ausencia del expediente, nos indicaron que el anterior presidente de la Junta se había llevado el expediente y nunca lo había devuelto pese a que ellos se lo solicitaron en varias ocasiones. Lo anterior, denota una de las principales limitaciones y desafíos que enfrentan las Juntas de Educación al referirse a la falta de capacitación y profesionalización de sus miembros y la ausencia de sistemas de control, aspectos que podrían estar incidiendo negativamente en lo que al cumplimiento de los requisitos mínimos que deben de seguirse en un procedimiento de contratación ya sea ordinario o no ordinario se refiere.

Con respecto a los niveles de participación, del análisis de las contrataciones de las 6 escuelas estudiadas, en general se concluyó que se identificó un nivel de participación aceptable, que va desde de los 5 oferentes, hasta el caso de la escuela Cleto González Víquez donde solo participó un oferente y respecto de la cual llama la atención que de conformidad con el expediente de dicha contratación no consta que se hayan efectuado las respectivas invitaciones a otros posibles oferentes. Resulta interesante destacar que se encontró coincidencia en el caso de 2 proveedores en las 6 escuelas estudiadas, esto hace suponer que las escuelas con el mismo proveedor

deberían manejar precios iguales o muy similares en lo que a sus productos se refiere, aspecto que no resultó así.

Durante el 2017, el Estado compró a diferentes precios los productos cárnicos para abastecer a los comedores escolares, producto de la aplicación de los procedimientos de contratación administrativa por parte de las Juntas de Educación. En relación con las compras de huevos, pechuga de pollo y carne molida, se determinó que si el Estado hubiese comprado dichos productos cárnicos al proveedor que ofreció el precio más bajo, se hubiese ahorrado aproximadamente ₡3.254.490; dato obtenido de conformidad con el análisis comparativo detallado de las compras efectuadas para cinco comedores escolares, y que se puede constatar en el capítulo IV de este estudio.

Mediante la utilización de supuestos, se logró estimar el posible ahorro de recursos públicos por ₡4.453 millones, que se pudo haber producido a nivel nacional si en el proceso de compras de productos cárnicos, se hubiera comprado al proveedor que ofreció el precio más bajo. Dicho monto representa aproximadamente el 6% del presupuesto asignado al componente de alimentación que mantenía el PANEA al 2018, por ₡78.939 millones. Esta estimación se realizó considerando supuestos de consumo que presume que la población estudiantil total presentó el mismo comportamiento de consumo de huevos, carne molida y pechuga de pollo, que los estudiantes de las escuelas analizadas; y en cuanto al precio, se supone el mismo comportamiento de las escuelas analizadas y las mismas diferencias en el precio pagado por los productos antes mencionados, para las escuelas que conforman los 14 circuitos educativos a nivel nacional.

Como parte del análisis comparativo de la cantidad adquirida de los productos cárnicos huevos, pechuga de pollo y carne molida que se efectuó en el Capítulo IV de este trabajo; se detectaron inequidades en el consumo per cápita de los productos cárnicos, resultando que los niños de algunas escuelas

consumen mayor cantidad de productos cárnicos que los niños de otras escuelas.

Como parte del estudio se determinó que algunas escuelas compran carne molida premium, mientras que otras escuelas adquieren carne molida especial; aún y cuando los criterios del MEP especifican que la carne molida que se debe adquirir para servir en los comedores escolares debe ser de calidad especial.

Particularmente, respecto del análisis comparativo efectuado sobre las compras del producto cárnico huevos en el capítulo IV de este trabajo, se determinó que pese a que dos escuelas compraron al mismo proveedor durante el año 2017, dicho producto fue pagado a diferentes precios.

Los análisis comparativos efectuados como parte del presente trabajo sirvieron para mostrar solo algunos ejemplos de los distintos precios que pagan las escuelas por un mismo producto. En ese sentido, si se analiza la situación de las compras de los demás productos, que como se señaló antes en la mayoría de las escuelas son comprados todos a un mismo proveedor, quizás el dato correspondiente al posible ahorro se incremente; aún más, considerando todas las escuelas y colegios del país, el ahorro podría ser relevante para las finanzas públicas.

Además, como parte de esta investigación se comprobó que la documentación que respalda los gastos de recursos públicos, ejecutados para abastecer a los comedores escolares, al mantenerse únicamente de manera física, se encuentra expuesta a los peligros de hurto, pérdida o daño; así quedó demostrado en una de las escuelas seleccionadas en la muestra, la cual no contaba con las facturas que respaldaron las compras de productos cárnicos correspondiente al período 2017; esto por cuanto la representante de la Junta entrevistada argumentó que los miembros de la Junta anterior se llevaron la documentación, y que pese a los esfuerzos realizados, dicha documentación no se había logrado recuperar.

Es urgente la búsqueda de una solución para que las compras públicas efectuadas para abastecer a los comedores escolares, cumplan con los principios de eficacia y eficiencia que exige la normativa vigente en la materia; aún más, considerando la situación del déficit fiscal que aqueja a nuestro país, lo que obliga a analizar alternativas novedosas para ejecutar de manera más eficiente los presupuestos públicos que son administrados por las Juntas.

5.2 Recomendaciones

En este apartado se presentará el modelo que pretende promover la efectividad de las compras públicas del producto cárnico, para abastecer a los comedores escolares del primer circuito de Heredia.

5.2.1 Propuesta de Modelo de contratación para promover la efectividad en las compras de los productos cárnicos para los comedores estudiantiles

Analizada la situación que en la actualidad enfrentan las Juntas de Educación, considerando su realidad, y vistos los hallazgos que se presentaron producto del análisis de las compras efectuadas por la población seleccionada en el presente estudio, en torno al producto cárnico, resulta imperativa la implementación de prácticas que permitan procurar una mayor efectividad para la adquisición de este tipo de bienes. Siendo que considerando la variedad de alternativas que ofrece nuestro ordenamiento jurídico respecto de los tipos de procedimientos y modalidades de contratación (véase capítulo IV), se recomienda la implementación de la figura del convenio marco, que deviene como una modalidad que ofrece una innovadora y oportuna solución al problema que en la actualidad enfrentan las Juntas de Educación, para lo que resulta importante valorar aspectos como: la viabilidad de implementarla al caso concreto, y los beneficios que podría conllevar el acogerse a dicha figura, para

finalmente presentar una propuesta de algunos de los elementos básicos que podría contener dicho convenio, aspectos que pasamos a abordar.

5.2.1.1 Fundamento técnico y jurídico para la implementación del Convenio Marco por parte del MEP

Tal y como se analizó en el Capítulo II de este estudio, de conformidad con nuestro marco normativo son dos los supuestos bajos lo que procedería la implementación de este tipo de modalidad, a saber, que las entidades que conformen el convenio marco compartan una misma proveeduría, o bien un sistema de adquisiciones físico o electrónico.

Ahora bien, para el caso particular, en el que se pretende la adquisición de productos cárnicos mediante la modalidad del convenio marco, se propone que este sea elaborado y propuesto por el MEP y para ser aplicado a una población seleccionada inicialmente como un plan piloto. Por su parte, las Juntas de Educación tendrían participación en la etapa de ejecución del contrato. Se trata entonces de una especie de traslado de competencias que en este momento están asumiendo las Juntas de Educación, lo que en su momento se fundamentó dada su personalidad jurídica para actuar; valga destacar que la Procuraduría General de la República se ha manifestado en torno a la capacidad para contratar que ostentan las Juntas, indicando que:

..., ha de tenerse presente que las Juntas de Educación tienen plena capacidad para contratar y los contratos que celebre su Presidente a nombre de la Junta - quien funge para el caso como Representante - son válidos (artículo 36 del Código de Educación). Pero, en el ejercicio de dicha potestad dichas Juntas están sujetas a las directrices y disposiciones emanadas de

autoridad competente del Ministerio de Educación Pública, en cuanto al uso y destino de los bienes sometidos a su administración (artículo 3 del Decreto 17763-E de cita) y están obligadas a ajustarse a lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa (Ley Nro.7494 de 2 de mayo de 1995, artículos 1 y 3) y su Reglamento Decreto Nro.25038-H del 6 de marzo de 1996, artículos 1 y 2. En el mismo sentido, véase el numeral 56 del Reglamento General de Juntas de Educación antes citado). (OJ-035-97 del 05 de agosto de 1997, véase en el mismo sentido el Dictamen Nro. C-086-2010 del 27 de abril del 2010).

Nótese como las Juntas de Educación pese a su capacidad para contratar, están sujetas a las directrices y disposiciones emanadas de autoridad competente del MEP, de ahí que en consideración de dicha circunstancia, así como en atención de las competencias y rectoría que ostenta el MEP en materia de abastecimiento de alimentos en los comedores estudiantiles de sus escuelas, según se expuso en los Capítulos I y II, para efectos de fundamentar el cambio propuesto se propone que se plasme vía reglamento el procedimiento y las circunstancias requeridas para la implementación de un convenio marco aplicable a las Juntas de Educación, estableciéndose los roles de los diferentes actores y sus responsabilidades, lo que contribuiría a dotar la propuesta de seguridad y fundamento jurídico.

El modelo que se propone parte del supuesto de que el MEP cuenta con la capacidad técnica y con la estructura requerida para elaborar un convenio de esa naturaleza, circunstancias con las que no cuentan las Juntas de Educación dadas sus múltiples limitaciones ya abordadas en este trabajo de investigación (véase Capítulo IV del presente estudio como referencia).El MEP asumiría

entonces dicha labor como rector que es en la materia, y las Juntas tendrían una participación más atinente y centrada en la etapa de ejecución del contrato, ejerciendo actividades de ejecución, control y fiscalización, así como encargándose propiamente de emisión de órdenes de compra o pedidos ante la instancia para los efectos determine el MEP.

Valga destacar que recientemente el MEP anunció que a partir del 2019 asumirá la compra y pago de alimentos para los comedores estudiantiles de aquellas escuelas que son abastecidas por el CNP (véase Cerdas D, 2018), de ahí que ya no serán las Juntas de Educación las encargadas de la cancelación de las facturas para la compra de alimentos. La decisión procura agilizar la atención de las obligaciones a cargo de estas organizaciones, pues al ser tantos centros educativos, el pago a los proveedores tardaba en ocasiones hasta tres meses, debido a que los funcionarios del CNP debían visitar escuela por escuela para recoger el cheque y así pagarle a sus proveedores. Para efectos de concretar esta medida, el MEP y el CNP firmaron un convenio de cooperación con el propósito de fortalecer agilizar el servicio de abastecimiento de alimentos a los centros educativos, documento que dotó de fundamentación la decisión que tomó el MEP.

La anterior medida es un ejemplo de cómo el MEP aboga por la tendencia de ir ampliando su participación en lo que a la contratación de bienes y servicios en los comedores escolares se refiere, lo que tiene todo el sentido, puesto que se trata de la entidad que maneja al dedillo el aspecto técnico y jurídico referente al manejo de este tipo de establecimientos y a la prestación del servicio de alimentación a la población estudiantil, de ahí que el MEP maneja conocimiento e incluso cuenta con departamentos especializados en tema referentes a: el menú de los niños, el tipo de productos recomendados y requeridos, su manipulación, los controles asociados a la recepción de alimentos, así como lo atinente a la expertis técnica en el área de la contratación pública, entre otros aspectos que no manejan con el mismo detalle las Juntas de Educación. Esto

hace suponer que al tener el MEP mayor cantidad de recursos y herramientas para gestionar servicios de esta índole, la calidad del servicios debería entonces mejorar.

Tal y como se indicó, se recomienda que este escenario sea regulado vía reglamentación por parte del MEP, normativa en la cual se establecerían los pormenores del funcionamiento y la implementación del Convenio Marco. Tal y como se indicó, se recomienda trasladar todas las funciones referentes al diseño y elaboración del convenio al MEP, quien contaría con la colaboración de la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda.

En el apartado que sigue, se detallará la propuesta de participación de los diferentes actores y sus funciones específicas en torno a las etapas de elaboración y ejecución del convenio marco que se propone.

5.2.1.2 Ventajas asociadas a la modalidad del Convenio Marco, aplicables al caso particular de los comedores estudiantiles

La elección de este modelo de contratación, se consideró debido a las múltiples ventajas que puede ofrecernos, máxime en consideración de las necesidades que tenemos en este caso particular como lo es el abastecimiento del producto cárnico en los comedores escolares de las escuelas del primer circuito de Heredia.

De ahí que considerando los hallazgos que se determinaron en el Capítulo IV, se determinó que el modelo del convenio marco resultaría beneficioso para la necesidad en cuestión, de ahí que pasaremos a detallar los posibles beneficios que se obtendrían en caso de optar por esta modalidad, considerando las limitaciones y debilidades que se hallaron en lo que al abastecimiento del producto cárnico en las escuelas del primer circuito de Heredia se refiere, veamos a continuación:

Mejora en el precio final de los productos

Uno de los hallazgos de este trabajo de investigación fue el determinar que las escuelas del primer circuito de Heredia compraron el mismo producto, con las mismas especificaciones, a diferentes precios, caso de los huevos, pechuga de pollo y carne molida. Asimismo, se determinó que respecto del producto “huevos”, pese a que dos escuelas compraron al mismo proveedor durante el año 2017, este fue pagado a diferentes precios. Resultando que si se hubiese comprado los productos citados al proveedor que ofrecía el precio más bajo, se hubiese ahorrado un monto importante.

Entre los principales beneficios del Convenio Marco se encuentra precisamente el referente a la obtención de mejores precios, así como se evita el tema de que un mismo proveedor cobre precio diferente en productos iguales. Esto es gracias al catálogo electrónico en el que se ubica los diferentes oferentes y el precio que ofrecen, donde el usuario puede elegir la opción que más le convenga, tomando en cuenta entre otros aspectos, el tema precisamente del precio, siendo que incluso bajo la modalidad de convenio marco se establece que el contratista podrá realizar mejoras en el precio (véase ordinal 115 de la Ley Nro. 7494). Es así como esta modalidad de contratación genera precios de compra más competitivos, ya que al agrupar las compras de varios servicios se obtiene una demanda potencial alta, lo que genera un mercado atractivo para el proveedor, quien oferta mejores precios.

Asimismo, este tipo de Convenios Marcos abre el mercado a potenciales oferentes que quizá no estaban interesados en vender una cierta cantidad limitada de producto a una sola escuela, por temas asociados a costes de envíos y a márgenes de ganancia que no les resultan atractivos; y ante una oportunidad de negocio de convertirse en proveedor no de una sino de 6 escuelas, les resulta mucho más rentable e interesante, por lo que estarían

dispuestos a participar y ofertar ante un negocio como este. Esta suerte de economía de escala, de igual manera abre la posibilidad de mejores precios, pues la máxima comercial de que a mayor volumen mejor precio aplicaría para estos casos también, pudiendo ofrecer descuentos comerciales más atractivos debido al mayor volumen.

Ahorro en recursos humanos y costos procedimentales

Tal y como se expuso en el capítulo IV de este trabajo de investigación se determinó que las escuelas del primer circuito de Heredia, para efectos de obtener sus productos cárnicos acudieron a la contratación de proveedores mediante procedimientos de contratación ordinarios, siendo el más común la licitación pública.

Esto deja de manifiesto que año con año las Juntas de Educación incurren en un desgaste importante para efectos de realizar la contratación para los alimentos de su comedor estudiantil, siendo que incluso hay casos donde se efectúan varias contrataciones para diversos productos, teniendo entonces diferentes proveedores. La realización de estos procedimientos de contratación ordinarios representa un desgaste en tiempo y recursos tanto desde la perspectiva del personal a cargo (miembros de las Juntas) como lo que representan los diversos trámites administrativos ante las instancias de la Administración Pública que corresponde, siendo que un procedimiento como la licitación pública por ejemplo, requiere entre otras cosas: la elaboración de carteles, la invitación a los proveedores para participar, el plazo de preparación de ofertas, la elaboración de actas y resoluciones, la atención de recursos, la elaboración de contratos, entre otros, labores todas a cargo de los miembros de la Junta de Educación, quienes tal y como se expuso en el apartado 4.2 de este trabajo de investigación cuentan con limitaciones importantes para desempeñar dichas labores. Ciertamente, el trámite que implica una licitación pública puede conllevar mucho tiempo, máxime si se considera la posibilidad de la interposición

de recursos de las partes, que pueden retrasar incluso más el proceso. De ahí que tal y como se expuso en las conclusiones de este trabajo de investigación, una de las principales oportunidades de mejora para lo que respecta a la labor de las Juntas de Educación en torno al funcionamiento de los comedores estudiantiles se relacionan con la eficientización de sus procesos de contratación, promoviendo trámites más expeditos y sencillos.

A su vez, al liberarse a los miembros de las Juntas de Educación de estas labores atinentes a la adquisición de alimentos para el comedor, les permite concentrar su tiempo y esfuerzo en las muchas y diversas necesidades y requerimientos que tienen las escuelas, atendiendo a sus funciones y potestades.

Al optar por la modalidad del Convenio Marco para la adquisición del producto cárnico de las escuelas del primer circuito de Heredia, se estaría dando un primer paso en lo que se refiere al ahorro de tramitología procedimental, pues con este plan piloto se estaría promoviendo la posibilidad de llegar a efectuar una sola contratación mediante un Convenio Marco para la adquisición de los alimentos para los comedores estudiantiles en los diferentes circuitos en que se subdividen las escuelas a nivel nacional. De ahí que en el caso del primer circuito de Heredia (población en estudio) en lugar de efectuar 6 diferentes contrataciones para la adquisición de alimentos para el comedor estudiantil, se podría efectuar una sola mediante la modalidad de convenio marco, respecto de la cual participarían las 6 escuelas, evitándose así la realización de 6 contrataciones para efectuar una sola, lo que supone un ahorro incalculable en tiempo y dinero.

Valga aclarar, que si bien es cierto por el momento el ahorro referido no sería inmediato, ya que al tratarse de un plan piloto para la adquisición del producto cárnico únicamente, igualmente habría que contratar los demás productos que requiere el comedor por alguna otra modalidad de contratación,

lo relevante de la propuesta es que viene a presentar la posibilidad de implementar a futuro esta modalidad del convenio marco no solo al producto cárnico sino a todas las líneas de alimentos que requiere un comedor estudiantil. No obstante, se considera que inicialmente, y afectos de someter esta modalidad a análisis y recabar resultados, es conveniente implementar el convenio marco en lo que respecta a la línea de productos cárnicos para de esa manera poder evaluar los resultados obtenidos con la implementación de esta modalidad, detectar beneficios y aspectos a favor y en contra.

Estandarización de los productos a adquirir:

Tal y como se identificó en el apartado 4.4 de este trabajo de investigación, se determinó que en lo que respecta a la adquisición del producto cárnico por parte de las escuelas seleccionadas, no todas las escuelas adquieren los mismos productos, puesto que solo algunas escuelas adquieren el producto del pescado, así como se detectó que los niños de algunas escuelas consumen mayor cantidad de proteínas que los niños de otras escuelas, y algunas escuelas compran productos con calidades diferentes a las que establecen los reglamentos del MEP. Esto deja de manifiesto la necesidad de procurar la estandarización tanto de la calidad de los productos que consumen los niños de las diversas escuelas, como de la cantidad y tipo de producto, todo claro está, según lo que al respecto establezca la normativa y los manuales del MEP.

Mediante la modalidad del convenio marco se logra estandarizar dichos aspectos, pues se trata de un solo cartel que sería de aplicación para las escuelas que componen el circuito primero, el cual establece los requerimientos técnicos y de calidad de cada producto, esto con base en las especificaciones que al respecto a definido el MEP, y sobre las cuales ofertarían y participarían por igual todos los posibles oferentes, asegurándose así una estandarización en la calidad de los productos a consumir por los niños de estas escuelas. Asimismo, esta modalidad contribuye a llevar un control más eficiente en torno a

la cantidad de producto que están consumiendo los niños, todo basado en las especificaciones técnicas del MEP sobre la cantidad de proteína que debe consumir cada niño.

Aseguramiento de la calidad de los carteles

Relacionado con el punto anterior, pues al contarse con una entidad que posee la expertis técnica y la experiencia necesaria para la elaboración del cartel, esto conlleva automáticamente un aseguramiento en la calidad de las especificaciones técnicas de los productos que se requieren (características, calidad, cantidades y tipos), de las condiciones y plazos de entrega, así como el aseguramiento de aspectos como: pólizas, garantías, responsabilidades, compensaciones, cláusulas penales, entre otros, aspectos que se regularían en el cartel con una mayor rigurosidad asegurando un mejor producto y servicio más conveniente y acorde a las necesidades de los comedores estudiantiles. La elaboración de carteles más completos y mejor diseñados, acordes con las necesidades de la Administración ciertamente conlleva una reducción de riesgos asociados a este tipo de contrataciones.

En el apartado 4.2 y 4.3 de este trabajo de investigación vimos cómo se identificaron problemas en las Juntas de Educación en torno a aspectos como disponibilidad, capacitación, y conocimiento técnico sobre temas de contratación administrativo, pues en la mayoría de los casos estos órganos colegiados se componen de personas que no poseen ni la expertis ni la experiencia para llevar a cabo procedimientos de contratación pública.

Generación de información para toma de decisiones

La conformación de un convenio marco como este permite aprovechar las ventajas de un sistema como el SICOOP donde se almacena la información referente a la ejecución del Convenio Marco a lo largo de su existencia,

recogiendo así información sobre la ejecución del convenio en las escuelas que integran el circuito, lo que permite acceder a información importante para generar estadísticas e insumos que a la postre son de utilidad para la toma de decisiones y el establecimiento de controles.

5.2.1.3 Algunas propuestas en torno a elementos que resultan deseables de incorporar en el contenido del Convenio Marco propuesto

Una vez analizada la procedencia de implementar el convenio marco para suplir la necesidad estudiada, resulta pertinente proponer algunos elementos deseables para incorporar en el contenido del Convenio Marco, aspectos que en razón del estudio se ha detectado resultan importantes y darían un valor agregado para una correcta ejecución de la contratación, así mismo contribuirían a minimizar los riesgos que implican una contratación como la analizada.

Para efectos de introducir estos elementos resulta pertinente incorporarlos en el cartel del Convenio Marco y posteriormente en el contrato con los respectivos proveedores, siendo que haremos alusión a algunas cláusulas u aspectos que resultarían importantes introducir en este documento:

- Cláusulas Básicas: donde se regularían aspectos generales como objeto del convenio, vigencia y plazo, garantías, resolución de controversias, comunicación y notificaciones, normativa aplicable y supletoria, entre otros aspectos generales que serán de aplicación según el caso concreto.
- Cláusulas relacionadas con las funciones y obligaciones de las partes intervinientes en el Convenio Marco: resulta importante establecer con claridad las funciones y obligaciones que tendrán todas las partes intervinientes en el Convenio Marco, de forma tal que se defina con claridad el papel que estas tendrán en la elaboración y ejecución del convenio, determinando las responsabilidades de cada parte. De ahí que

se establezca la participación y el papel de instancias como: la Dirección de Proveeduría Institucional del MEP, el Departamento de Alimentación y Nutrición del MEP, la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, las Juntas de Educación, las Direcciones de las Escuelas, la Dirección Regional de Educación de Heredia y la Dirección Financiera del MEP.

- Cláusulas relacionadas con los aspectos técnicos de los productos cárnicos: estas cláusulas son las que establecerían los requerimientos de las características que requieren los productos solicitados, asuntos atinentes al tipo de producto, corte, la calidad requerida, los porcentajes de grasa superficial, características fisicoquímicas, entre otros. Estos requerimientos deberían de ser definidos de conformidad con los lineamientos que al respecto ha establecido el MEP en torno a las características de los alimentos de los comedores escolares, tales como los Lineamientos de Programas de Equidad⁶.
- Cláusula sobre plazos de entrega: otro aspecto a valorar es lo referente a los plazos de entrega de los proveedores una vez efectuado el requerimiento, esto pues la mayoría de los centro educativos no cuentan con congeladores con capacidad para almacenar grandes cantidades de alimentos, por lo que es necesario que las entregas sean periódicas y en tiempos cortos según la demanda requerida.
- Cláusulas atinentes con los precios: este tipo de clausula resulta conveniente que se regule un parámetro de precios de conformidad con el mercado, así que el convenio abogue por que el proveedor oferte el mejor precio posible, así como que se establezca la posibilidad de realizar mejoras en los precios.
- Clausulas referentes a incumplimientos: estas cláusulas regularían aspectos relacionados con incumplimientos de ambas partes, en atención a lo que establece el contrato, donde se definirían las consecuencias de

⁶Lineamientos Dirección de Programas de Equidad. Ministerio de Educación Pública, Dirección de Programas de Equidad, San José, Costa Rica, 2012.

estos incumplimientos. Ejemplo de este tipo de cláusulas con las llamadas cláusulas penales, las que consisten en establecer acciones de dar o hacer algo en caso de no ejecutar o retardar la obligación principal, pudiendo establecerse indemnizaciones por ejemplo.

5.2.2 Propuesta para la implementación de la modalidad del convenio marco en el caso de los comedores estudiantiles de las escuelas del primer circuito de Heredia

5.2.2.1 Instancias y roles propuestos para implementar el convenio marco

5.2.2.1.1 Primera etapa: desarrollo del procedimiento licitatorio

Como primera etapa se deberá elaborar el procedimiento licitatorio para desarrollar el convenio marco, mediante el cual se adjudicará una o varias opciones de negocio a uno o varios contratistas, para que puedan ser adquiridas posteriormente por las instituciones usuarias. Además, como parte de la ejecución contractual, se deberá incorporar en el catálogo electrónico las opciones de negocio adjudicadas.

Para el desarrollo de estas acciones, se recomienda establecer los siguientes roles:

- Dirección de la Proveduría Institucional y del Departamento de Alimentación y Nutrición del Ministerio de Educación Pública

Se recomienda que el Ministerio de Educación Pública, mediante la Dirección de Proveduría Institucional y el Departamento de Alimentación y Nutrición; se instituya como la institución líder para crear el convenio marco; esto debido a que dicho Ministerio cuenta con el equipo interdisciplinario requerido para que defina las líneas y la ficha técnica que va a formar parte del convenio marco; esto por cuanto poseen el conocimiento y la experiencia en relación con

la materia de alimentación y nutrición (al efecto véase Capítulo I), en cuanto al tipo de productos cárnicos que se requieren y sus especificaciones técnicas, como por ejemplo el porcentaje de grasa aceptable, así como, en relación con la demanda estimada de productos cárnicos, entre otros aspectos; asimismo, también el MEP posee experiencia en la materia de contratación administrativa, en cuanto al tipo de proveedores que se requiere que participen, las características técnicas que se deben establecer, incorporación de sistemas de evaluación sólidos, mecanismos de fiscalización requeridos, entre otros.

En ese contexto, le corresponderá al MEP llevar a cabo el procedimiento de la licitación pública mediante la modalidad de convenio marco, para lo cual deberá crear el convenio marco específico para la compra de productos cárnicos y la ficha técnica correspondiente. Dicho convenio marco deberá ser creado en el SICOP por parte de la Proveduría del MEP, quien tendrá el rol de administrador de dicho sistema.

Como parte de dicho procedimiento de contratación, le concernirá invitar a los proveedores, y emitir el acto de adjudicación según corresponda; dicho acto de adjudicación tiene como objetivo el ingreso de los proveedores seleccionados al catálogo electrónico, lo que generará por decirlo de alguna forma, un registro de todos los proveedores elegibles; de modo que la adjudicación de una opción de negocio no implicará un compromiso de compra por parte de la Administración. Por último dará la orden de inicio, que posibilitará a la Oficina de Juntas para generar las órdenes de compra.

- Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda

Al Ministerio de Hacienda le corresponderá brindar asesoría hacia el Ministerio de Educación Pública para la elaboración del convenio marco; esto debido a la experiencia que tiene la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa en la elaboración de convenios marco desde el año 2011; y el conocimiento que poseen en cuanto al establecimiento de las condiciones

cartelarias, esclarecimiento de las responsabilidades, la verificación de la incorporación de criterios sustentables, criterios ambientales, estudios de mercado, criterios sociales, entre otros aspectos. (O. Mora, comunicación personal, 8 de octubre de 2018).

5.2.2.1.2 Segunda etapa: ejecución contractual:

Como parte de la ejecución contractual, una vez que el MEP dé la orden de inicio se podrá emitir las órdenes de compra o pedido, sin necesidad de llevar a cabo otro tipo de procedimiento de contratación adicional, sin perjuicio de trámites necesarios para seleccionar la mejor oferta, según los criterios establecidos en el cartel, de conformidad con el modelo utilizado.

Para el desarrollo de estas acciones, se recomienda establecer los siguientes roles:

- Juntas de Educación

A las Juntas de Educación les corresponderá formular de manera semanal, las solicitudes de pedidos de acuerdo con el menú establecido por el Departamento de Alimentación y Nutrición del MEP; para lo cual el MEP podrá diseñar y utilizar una plantilla aprovechando las herramientas que proporcionan las hojas de cálculo. Dicha solicitud de pedido deberá indicar la cantidad y el tipo de carne requerida, de conformidad con las líneas disponibles adjudicadas mediante el convenio marco; y posteriormente, entregarlas en la Dirección de cada escuela.

Asimismo, les corresponderá realizar la recepción semanal de los alimentos en el comedor escolar, y enviar a la Dirección Financiera mediante correo electrónico, la constancia referente a la recepción de los productos y de su conformidad, para proceder con el pago.

- Dirección de las escuelas

El rol del personal de la dirección de las escuelas, será recibir las solicitudes de pedido que elaboren las Juntas, y enviarlas mediante correo electrónico a la Oficina de Juntas de la Dirección Regional, cada semana. En casos excepcionales donde los miembros de la Junta renuncien y no quede ningún miembro de Juntas en las escuelas, a la Dirección de cada escuela le corresponderá además elaborar la solicitud de pedido, esto para garantizar la continuidad del servicio público.

- Dirección Regional de Educación de Heredia

Considerando los egresos que representaría para el Estado, crear en el SICOP a cada Junta como instituciones separadas; por los costos relativos al uso del sistema, adquisición de firma digital personal, y la capacitación sobre el funcionamiento del SICOP, -preparación que puede convertirse en un gasto recurrente debido a la alta rotación que se presenta en cuanto a los nombramientos de los miembros de las Juntas-; se propone que el MEP asigne a al menos dos funcionarios de ese Ministerio, para que desde la Dirección Regional de Educación de Heredia, específicamente en la Oficina de Juntas, se encarguen de gestionar las compras de productos cárnicos utilizando el catalogo electrónico desde el SICOP, en el cual se encontrarán las opciones de negocio adjudicadas producto del convenio marco de productos cárnicos, promoviendo de esta manera la transparencia, eficiencia y la eficacia.

Por lo tanto, la Oficina de Juntas de la Dirección Regional se convertirá en la unidad usuaria del SICOP, y estará obligada a considerar el convenio como la primera opción que se debe elegir para comprar los productos cárnicos, para lo cual procederá a seleccionar del catálogo electrónico el bien que se indique en la solicitud de pedido, y deberá elegir la opción del proveedor que le esté ofreciendo el mejor precio en el momento de la compra.

Cabe aclarar que la Oficina de Juntas no debe hacer un nuevo contrato, pues bajo la modalidad de convenio marco, el MEP cubrió dicho aspecto en una primera etapa; por ese motivo únicamente le corresponderá en este sentido,

generar las órdenes de compra; para posteriormente aprobarlas y efectuar el pago, lo cual además generará un mejor control sobre el presupuesto.

Particularmente, en cuanto al costo por el uso del SICOP, desde el 2015 mediante el contrato firmado entre el Ministerio de Hacienda y RACSA, se acordó que todas las instituciones de la Administración Central y sus adscritas deben utilizar el SICOP; el Ministerio de Hacienda paga por ese contrato un monto que cubre a todas las instituciones de la Administración Central y a sus adscritas, es decir, que no se debe pagar un costo individual por cada institución; por ello, al estar el Ministerio de Educación Pública suscrito en el SICOP como un comprador normal desde el 2015, no se debe realizar ningún gasto adicional referente al uso del SICOP por parte de la Oficina de Juntas de la Dirección Regional de Heredia; resultado que únicamente se requiere que el MEP habilite los nuevos accesos para generar las órdenes de compra del producto cárnico desde el SICOP, utilizando el convenio marco. (R. Durán, comunicación personal del 8 de octubre, 2018).

En relación con el costo de capacitación para el uso del SICOP, se requiere que los dos funcionarios designados por el MEP, reciban capacitación en las actividades referentes a elaborar y aprobar las órdenes de pedido, por lo que es probable que se tenga que incurrir en un gasto por la capacitación de los funcionarios de planta del MEP; el cual será mínimo comparado con el gasto que representaría para el Estado la capacitación de miembros de las Juntas, considerando la rotación que se presenta de manera recurrente.

Con respecto al uso del SICOP por parte de la Oficina de Juntas, se requiere asignar dos diferentes roles operativos, los cuales fijan las competencias para el uso del sistema; estos son el rol para generar las órdenes de pedido donde se escoge la cantidad y el tipo del producto cárnico desde el catálogo electrónico, y otro rol referente a la aprobación de dichas órdenes de pedido, así como la notificación de estas al proveedor. Este último rol estará asignado en la Dirección Financiera del MEP.

Como recomendación para el MEP se sugiere que se analicen las posibilidades de procesos que ofrece el SICOP para evaluar la ejecución contractual, en lo referente a la revisión de las entregas que realicen los proveedores en las escuelas; donde se registre quien recibió el pedido, fecha en la cual se entregó, cantidad y descripción de los productos entregados, el control de calidad, quien dijo que estaba de acuerdo con que el proveedor entregó lo solicitado, cuando se pagó, la aprobación de pagos, evaluación de los proveedores cuando los contratos terminan, entre otros.

Además se recomienda la elaboración de informes que contengan los análisis comparativos de las compras, la identificación de los problemas y sugerir las correcciones, los cuales puedan ser utilizados por el Ministerio de Educación Pública, particularmente por la Dirección de Programas de Equidad del MEP para la toma de decisiones.

Es importante considerar que se requiere efectuar una reforma al Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, para que se establezca que las Juntas enviarán las solicitudes de pedido a la Oficina de Juntas del MEP mediante el correo electrónico que posee la Dirección de cada escuela, y realizarán la recepción de las compras en el comedor escolar; a su vez, la Oficina de Juntas, mediante el uso del SICOP generará la orden de compra de alimentos.

- Dirección Financiera del Ministerio de Educación Pública

Recibirá las órdenes de compra, siguiendo con la refrendación presupuestaria y la elaboración de la resolución que aprueba la compra. Asimismo, recibirá la constancia referente a la recepción de los productos y de su conformidad, para finalizar con el envío de la documentación para proceder al pago de los bienes adquiridos para los comedores del MEP.

5.2.2.2 Principales riesgos identificados y actividades de controles propuestas para la puesta en práctica del convenio marco.

5.2.2.2.1 Primera etapa: desarrollo del procedimiento licitatorio:

Riesgos identificados:

- Falta de comprensión del proceso de compra de alimentos mediante la modalidad de convenio marco.
- Ausencia de definición detallada y previa de las especificaciones técnicas del bien a contratar.
- Establecer requisitos en el cartel que se conviertan en una barrera que impida o dificulte la entrada de empresas que compitan en el mercado.
- Falta de establecimiento de mecanismos de resolución de empate en las bases.
- Falta de especificidad de criterios de evaluación en las bases, o definir criterios de evaluación que no son objetivos.
- Falta de claridad de la regla de adjudicación.
- La no inclusión de todas las líneas requeridas.
- Ausencia de segregación de funciones, por lo que un individuo maneja todas o varias fases del proceso licitatorio. Falta de comisiones de evaluación.
- Incorrecta determinación de la demanda estimada de productos cárnicos.
- Los proveedores adjudicados no tienen la capacidad para cumplir con el suministro requerido.
- Falta de protección para la administración pública, ante la ausencia o indefinición de las cláusulas indispensables.

Controles propuestos:

Como acciones preventivas para evitar que se materialicen los riesgos antes descritos, se recomienda que el MEP coordine con la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, con la

finalidad de recibir asesoría sobre el proceso de compras de productos cárnicos utilizando la modalidad de convenio marco, aprovechando la experiencia que posee este último ministerio, en cuanto a la elaboración de convenios marco.

En cuanto a la definición de roles y niveles de responsabilidad, es importante que el MEP analice e instaure formalmente la estructura requerida para efectuar con éxito el convenio marco, aprovechando las fortalezas que posee en cuanto a la disponibilidad de personal con experiencia en la materia de compras, así como, en la instauración de programas de alimentación y nutrición.

Además, es importante que el MEP establezca procesos de evaluación, para valorar la forma en cómo se desarrollará por primera vez el convenio marco para compra de productos cárnicos, y de esta forma detectar y corregir lo pertinente.

Igualmente se recomienda la elaboración de un manual de procedimientos, en el cual a partir de la valoración de riesgos relacionados con la modalidad de contratación de convenio marco, se plasmen las mejores prácticas y las actividades de control específicas, a fin de que se constituya en una guía de consulta periódica para las personas encargadas de desarrollar este proceso.

5.2.2.2 Segunda etapa: ejecución contractual:

Riesgos identificados:

- Hacer pedidos excesivos que afecten una dieta balanceada para los niños.
- Que los pedidos no sean entregados a tiempo en los comedores escolares porque el proceso de compra tarde más de una semana.
- Falta de verificación de disponibilidad presupuestaria.

- Se efectúan los pagos sin que se haya realizado la entrega de los productos cárnicos.
- Ausencia de designación de responsable para elaboración y envío de solicitud de pedido.
- Ausencia de designación de responsable para la recepción de los productos.
- Falta de constancia de la recepción de los productos y de su conformidad.
- Inadecuada segregación de funciones, por ello el personal que opera las compras realiza múltiples tareas lo que puede generar conflictos de interés.
- Inadecuada o nula evaluación de los bienes adquiridos.

Controles propuestos:

Como actividades de control, se recomienda estandarizar el consumo per cápita de los productos cárnicos que se sirve en los comedores escolares del primer circuito de Heredia; de manera que se oriente la decisión de las Juntas con respecto a la cantidad y el tipo de productos requeridos, de previo a la elaboración de las solicitudes de pedido.

Asimismo, se requiere establecer un tiempo promedio para la ejecución efectiva del proceso de compra, dicho tiempo cuenta desde que la Junta elabora la solicitud de pedido hasta que se hace efectiva por parte del proveedor; con el propósito de garantizar la continuidad en la prestación del servicio en los comedores escolares.

Se recomienda elaborar e implementar procedimientos escritos para la recepción de los productos adquiridos en el que se defina como actuar ante un producto no conforme. Además, es pertinente establecer plantillas de actas o constancias de recepción de productos, en los que se exprese la recepción y

conformidad. En ese sentido también se recomienda designar a uno o más responsables de la recepción conforme de los bienes.

Por otra parte, se recomienda elaborar un procedimiento que considere la adecuada segregación de funciones en las distintas etapas del proceso; así como, la determinación clara de las funciones que corresponden a cada rol, y elaboración de una matriz de responsabilidades; que a la vez se relacione con la aplicación de las medidas de control preventivo que corresponde aplicar en las distintas etapas de compra, y las instancias de revisión y supervisión por personal distinto.

Se recomienda la implementación de un procedimiento referente a la evaluación de las compras, para ello se puede hacer uso del SICOP, aprovechando los procesos disponibles pertinentes a la fase de seguimiento de la ejecución contractual. Además se pueden realizar controles cruzados, utilizando los datos referentes a las compras efectuadas por todas las escuelas, y realizando análisis comparativos, que consideren los factores de la oportunidad, calidad, servicio al cliente, entre otros; que contribuyan a la toma de decisiones por parte del MEP.

Bibliografía

Legislación digital

Constitución Política. (1949) Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM¶m2=1&nValor1=&nValor2=871&nValor3=113368&strTipM=FN&lResultado=1&strSelect=sel&NumeroVersion=19

Ley de Contratación Administrativa, N°7494. (1995). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=24284&nValor3=105408&strTipM=FN

Organización administrativa de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, Decreto Ejecutivo N°38170-MEP. (2014). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=76554&nValor3=100259&strTipM=FN

Ley Orgánica del Consejo Nacional de Producción, N°2035. (1956). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=3607&nValor3=115498&strTipM=TC

Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N°33411. (2007). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=107176&strTipM=FN

Ley General de la Administración Pública, N°6227. (1978). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_co

[mpleto.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=13231&nValor3=109081&strTipM=TC)

Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, Decreto Ejecutivo 38249-MEP. (2014). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=76782&nValor3=105358&strTipM=FN

Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, N°8131. (2001). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=47258&nValor3=114399&strTipM=TC

Ley de Planificación Nacional, N°5525. (1974). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=109848&strTipM=TC

Ley que Crea Fondo Juntas Educación y Administrativas Oficiales, N° 6746. (1982). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=33885&nValor3=35731&strTipM=TC

Subvención a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas por las Municipalidades, Ley N° 7552. (1995). Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=24953&nValor3=85853&strTipM=TC

Autoriza a Instituciones y Empresas Donar al MEP y a Juntas Educación Mobiliario y Equipo de Oficina y de Cómputo, Ley N° 8034. (1995).

Recuperado de
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=44780&nValor3=83629&strTipM=TC

Ley de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares, Ley N° 5662. (1974).

Recuperado de
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=2687&nValor3=114740&strTipM=TC&IResultado=3&nValor4=19&strSelect=sel

Ley Fundamental de Educación, Ley N° 2160. (1957). Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=31427&nValor3=33152&strTipM=FN

Código de Educación, Ley N° 181. (1944). Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=31486&nValor3=115550&strTipM=TC

Código Municipal, Ley N°. 7794. (1998). Recuperado de

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_norma.aspx?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=40197&nValor3=98846&strTipM=FN

Reforma al Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto

Ejecutivo 40124-H. (2017). Recuperado de
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=83426&nValor3=107132&strTipM=TC&IResultado=2&nValor4=1&strSelect=sel

Jurisprudencia digital

Procuraduría General de la República de Costa Rica. Dictamen Nro.C-028-98 de 19 de febrero de 1998. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=9991&strTipM=T

Procuraduría General de la República de Costa Rica. Dictamen Nro. C-164-2014 de 27 de mayo de 2014. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=18166&strTipM=T

Procuraduría General de la República de Costa Rica. Dictamen Nro. C-128-92 de 17 de agosto de 1992. Recuperado de http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=549&strTipM=T

Contraloría General de la República de Costa Rica. Oficio Nro. DCA-2862 (12868) de 28 de noviembre de 2012. Recuperado de: <https://cgrweb.cgr.go.cr/apex/f?p=550:3400:6477065068567::NO:::>

Contraloría General de la República de Costa Rica. Oficio Nro. DCA-3193 (17195) de 21 de diciembre del 2016. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2016/SIGYD_D_2016021350.pdf

Contraloría General de la República de Costa Rica. Oficio Nro. DCA-0022 (00031) del 7 de enero del 2019. Recuperado de: https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019000019.pdf

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de la República de Costa Rica. Sentencia No. 10395-2006, de las 19 horas con 18 minutos del 19 de julio de 2006. Recuperado de: <https://nexuspi.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-353622>

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia Poder Judicial. Resolución Nro.11382-2003, de las 15 horas con 11 minutos del 7 de octubre de 2003. Recuperado de:<https://nexuspj.poder-judicial.go.cr/document/sen-1-0007-283957>

Informes técnicos y de investigación

Contraloría General de la República. (2019). Informe de auditoría operativa sobre la eficiencia y eficacia del servicio brindado por el programa de abastecimiento institucional a los centros de educación primaria (Informe Nro. DFOE-EC-IF-00003-2019). Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2019/SIGYD_D_2019005156.pdf

Contraloría General de la República. (2018). Informe de auditoría de carácter especial acerca de los programas de equidad ejecutados por el ministerio de educación pública. (Informe Nro. DFOE-SOC-IF-00026-2018). Recuperado de https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2018/SIGYD_D_2018021647.pdf

Ministerio de Educación Pública. (2019). Indicadores del sistema educativo costarricense. Recuperado de https://www.mep.go.cr/indicadores_edu/autotabulaciones/13.xlsx

Procedimientos emitidos por el Ministerio de Educación Pública

Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. Presentación por parte de la Juntas de Educación y Juntas Administrativas del Presupuesto Ordinario ante la Dirección Regional de Educación. (2016). Recuperado de <http://juntas.mep.go.cr/wpcontent/uploads/2018/10/PresupuestoOrdinario.pdf>

Ministerio de Educación Pública. Procedimiento denominado compra de bienes y servicios. Obtenido desde: <http://juntas.mep.go.cr/financiera/compras-de-productos-y-servicios/>

Ministerio de Educación Pública de Costa Rica. Presentación por parte de la Juntas de la Liquidación Presupuestaria ante la Dirección Regional de Educación. (2016). Recuperado de <http://juntas.mep.go.cr/wp-content/uploads/2018/11/Liquidacion.pdf>

Ministerio de Educación Pública. Especificaciones de los alimentos permitidos en los comedores escolares. Recuperado de <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/especificaciones-alimentos-permitidos-comedores-estudiantiles.pdf>

Procedimientos emitidos por el Ministerio de Hacienda

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. Manual de Compras Virtuales Bajo la Modalidad de Convenio Marco para las Instituciones que utilizan COMPRARED. (2009). Recuperado de: <https://www.hacienda.go.cr/scripts/cruiext.dll/Manual%20Compras%20Virtuales%20CM.doc?UTILREQ=DOCUBAJAR&ARCHIVO=DOC16CF.tmp.doc&DOCID=>

Ministerio de Hacienda de Costa Rica. Clasificador por objeto del gasto del Sector Público. (2008). Recuperado de: https://www.hacienda.go.cr/docs/51ded7083d6c3_ClasificadorObjetodelGastoDecretoN34325H220208.pdf

Artículo de revista en línea

Fratti, R. (2016). Escuela en Costa Rica consumía carne de caballo. Recuperado de <http://revistaproagro.com/escuela-en-costa-rica-consumia-carne-de-caballo>.

Ministerio de Hacienda. (2012). Experiencia de Costa Rica mediante el uso de Convenio Marco en Compr@RED. Recuperado de

http://www.hacienda.go.cr/docs/521ba66a1854b_Boletin%20de%20Convenio%20Marco%20Enero%202012-DGABCA.pdf

Romero, J.E. (Setiembre-Diciembre, 2016). El concepto del convenio marco en la contratación electrónica pública. Revista de Ciencias Jurídicas, N°141(137-168). Recuperado de

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/27821/28024>

Romero, J.E. (Mayo-Agosto, 2008). Estado Estructura y Funciones. Revista de Ciencias Jurídicas, N°116(111-138). Recuperado de

<https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9760/9206>

Libros impresos

Calvo, A. (2015). Ley de contratación administrativa y normativa conexa (concordada, anotada y comentada), San José, Costa Rica.

Ortiz, E. (1998). Tratado de Derecho Administrativo I. Editorial Stradtmann, S.A, pág (pp.343-344).

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, M.P. (2014). Metodología de la investigación. México: McGraw-Hill/ Interamericana Editores, S.A. de C.V.

Batthyány, K. (2011). Metodología de la investigación en Ciencias Sociales. Montevideo CP: 11200. Departamento de Publicaciones, Unidad de Comunicación de la Universidad de la República (UCUR).

Video

Contraloría General de la República. (2016). Curso virtual: ABC aspectos básicos de contratación administrativa. Recuperado de

<http://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/>

Anexo único

Guía de entrevista dirigido a miembros de Juntas de Educación, en el marco del desarrollo del trabajo final de graduación aplicada denominado: Diseño de un modelo para la promoción de la efectividad de las compras públicas del producto cárnico en las juntas de educación del cantón central de Heredia

Procesos	
1	Describir las actividades que realizan los miembros de la Junta de Educación (labores, tareas, procesos en los que participan)
2	¿Cuánto tiempo tiene disponible la Junta de Educación para realizar dichos procesos?
3	¿Con cuánta frecuencia se reúnen los miembros de la Junta de Educación?
4	¿Qué trato tiene la Junta de Educación con el Contador Público contratado por el centro Educativo?
5	¿Cuáles son los controles que se aplican a las Juntas de Educación?
6	¿Por cuánto tiempo se desarrolla la función de los miembros de la Junta de Educación?
Recursos Humanos	
7	¿Cuántas personas conforman la Junta de Educación?
8	¿Cuáles son los requisitos o el perfil para ser miembro de la Junta de Educación?
9	¿Se brinda inducción o capacitación a las Juntas de Educación por parte del MEP?
Instalaciones	
10	¿Se encuentra definido un lugar específico para desarrollar la reunión y el trabajo de la Junta de Educación?
11	¿Considera que la infraestructura física asignada a la Junta es adecuada?
Recursos tecnológicos	
12	¿Utilizan equipo de cómputo y/o sistemas de información para realizar su trabajo?
13	¿Los equipos de cómputo son brindados por el centro educativo, o son propiedad personal de los miembros de la Junta?
Recursos financieros	
14	¿Los recursos financieros asignados por el MEP son entregados oportunamente?
15	¿Cuáles controles existen para la administración de los recursos financieros?
Equipo o herramientas	
16	¿Cómo verifican la entrega de las cantidades contratadas?
17	¿Cuentan con instrumentos para pesaje?
Materia de contratación administrativa	
18	¿Cómo se efectúa el proceso de compras de productos cárnicos por parte de las Juntas de Educación? (Planificación, verificación de la existencia de presupuesto, selección proveedor, recepción de los productos (tiempo, verificación calidad, peso), ejecución de garantías)
19	¿Cómo se subsanan los errores que puedan presentarse en las entregas de los productos?
20	¿Cuáles son los controles que se tienen sobre las firmas y sellos de los miembros de las Juntas de Educación?

21	¿Queda algún respaldo de las reuniones y las actividades del proceso de compra que realizan las Juntas de Educación? (planificación, selección del proveedor, compras, recepción de los productos y ejecución de garantías) (Expediente, formularios, minutas, facturas). En caso positivo, ¿cómo es el resguardo de esa información? (Lugar y responsable del resguardo de esa información)
22	¿Quiénes firman los contratos con los proveedores?
23	¿Se cuenta con estadísticas de las compras realizadas?
24	¿Los miembros de la Junta de Educación cuentan con las habilidades y conocimientos requeridos para efectuar contrataciones públicas?
25	¿La actividad de contratación se ejecuta con base en políticas, procedimientos, circulares, directrices, memorandos vigentes? (planificación, verificación del presupuesto, selección, recepción, ejecución de garantías, etc)