

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LAS INSTITUCIONES
EDUCATIVAS PÚBLICAS DE EDUCACIÓN PRIMARIA DEL CIRCUITO 10 DE LA
DIRECCIÓN REGIONAL DE EDUCACIÓN DE ALAJUELA

Trabajo final de Investigación Aplicada sometido a la
consideración de la Comisión del Programa de Estudios
de Posgrado en Ciencias de la Educación para optar al grado y
Título de Maestría Profesional en
Gestión Jurídica de la Educación

KENNLy JIMÉNEZ DELGADO

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica
Sede de Occidente - Recinto de Tacaes

2020

DEDICATORIA

A mis Hijos Amados

Kevin y Aarón

Quienes son el motor de mi vida y la mayor Bendición

A mi esposo Álvaro

Por su amor, paciencia y apoyo incondicional

AGRADECIMIENTOS

A Dios por su Infinito Amor

A mi familia por el apoyo recibido

A la profesora guía

Dra. Adriana Venegas Oviedo

Por el apoyo durante el desarrollo de presente Trabajo Final de Graduación

A los profesores Lectores

MSc. Berny Solano Solano

MSc. Kenneth Jiménez González

Msc. Georjaba Esquivel Calvo

Dr. Víctor Hugo Orozco Delgado

Por sus recomendaciones y consejos

Este trabajo final de investigación aplicada fue aceptado por la Comisión del Programa de Estudios de Posgrado en Ciencias de la Educación de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Maestría Profesional en Gestión Jurídica de la Educación

Dr. Víctor Hugo Orozco Delgado
**Representante de la Decana
Sistema de Estudios de Posgrado**

Dra. Adriana Venegas Oviedo
Profesora Guía

MSc. Berny Solano Solano

Lector

MSc. Kenneth Jiménez González
Lector

MSc. Georjana Esquivel Calvo
**Representante de la Directora del Programa de Posgrado Ciencias de la
Educación**

Kennly Jiménez Delgado
Sustentante

TABLA DE CONTENIDO

Contenido

| | |
|---|----------|
| PORTADA..... | i |
| DEDICATORIA..... | ii |
| AGRADECIMIENTOS..... | iii |
| HOJA DE APROBACIÓN..... | iv |
| TABLA DE CONTENIDO..... | v-vi-vii |
| RESUMEN..... | viii-ix |
| LISTA DE TABLAS..... | x |
| LISTA DE FIGURAS..... | xi-xii |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| 1.1 Contextualización | 1 |
| 1.2 Justificación..... | 5 |
| 1.4 Contextualización Institucional | 11 |
| Información general de las instituciones de Educación Primaria | 12 |
| CAPÍTULO II | 13 |
| ESTADO DEL ARTE | 13 |
| 2.1 Presentación..... | 13 |
| 2.2 Estudios Nacionales..... | 13 |
| 2.3 Estudios Internacionales | 19 |
| 2.4 Aportes Metodológicos – Teóricos..... | 22 |
| MARCO REFERENCIAL..... | 24 |
| 3.1 Constitución Política de la República de Costa Rica | 24 |
| 3.2 Ley General de Administración Pública | 25 |
| 3.3 Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento..... | 27 |
| 3.3.1 Requisitos para los procedimientos de Contratación Administrativa | 29 |

| | |
|---|-------|
| 3.3.2 Derechos y obligaciones de la Administración | 31 |
| 3.3.3 Derechos y obligaciones del contratista | 35 |
| 3.3.4 Prohibiciones..... | 36 |
| 3.3.5 Procedimientos de contratación..... | 39 |
| 3.3.6 La Licitación | 42 |
| Principio de libre concurrencia | 43 |
| Principio de igualdad..... | 43 |
| Principio de publicidad..... | 43 |
| Principio de seguridad jurídica | 44 |
| Principio de formalismo de los procedimientos licitatorios | 44 |
| 3.3.7 La Licitación Abreviada | 46 |
| 3.3.8 Los procedimientos de urgencia Contratación Directa..... | 50 |
| 3.3.9 Recurso de objeción | 51 |
| 3.3.10 Sanciones..... | 54 |
| 3.4 Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas..... | 57 |
| 3.4.1 De las Fuentes..... | 60 |
| 3.4.2 De las Unidades Ejecutoras de Transferencias del MEP | 63 |
| CAPÍTULO IV | 65 |
| MARCO TEÓRICO..... | 65 |
| 4.1 Presentación..... | 65 |
| 4.2 Educación | 65 |
| 4.3 Administración..... | 66 |
| 4.4 Administración Educativa | 67 |
| 4.5 Administración Pública..... | 68 |
| 4.6 Gestión y función directiva de la administración..... | 70-71 |
| 4.7 Gestión educativa dentro de las organizaciones | 72 |
| 4.9.1 Procedimiento administrativo, debido proceso y principio de legalidad | 75 |
| 4.9.2 Jerarquía de las normas jurídicas..... | 76 |
| 4.9.3 Contratación y Contratación Administrativa | 77 |
| 4.9.4 Requisitos de los procedimientos de Contratación Administrativa..... | 79 |
| 4.9.5 Derechos y obligaciones del contratista | 81 |
| 4.9.6 Prohibiciones..... | 82 |
| 4.9.7 Procedimientos de contratación..... | 84 |

| | |
|---|-----|
| 4.9.7 La Licitación | 87 |
| 4.9.8 Regulaciones especiales..... | 92 |
| 4.9.10 Los procedimientos de urgencia..... | 94 |
| 4.9.11 Los recursos..... | 94 |
| 4.9.12 Sanciones..... | 96 |
| 4.9.13 Sanciones para los funcionarios | 96 |
| 4.9.14 Sanción a particulares | 97 |
| 4.10 Función de la persona administradora de la educación y su papel dentro de la Contratación Administrativa..... | 97 |
| 4.11 Juntas de Educación y/o Administrativas y su función en la Gestión de las Contratación Administrativas..... | 100 |
| 4.12 Normas y principios éticos del servicio y la función pública | 101 |
| 4.13 Dirección General de Servicio Civil | 103 |
| MARCO METODOLÓGICO | 105 |
| 5.1 Presentación..... | 105 |
| 5.2 Enfoque de investigación | 105 |
| 5.3 Tipo de investigación | 106 |
| 5.4 Sujetos participantes..... | 107 |
| 5.5 Fuentes de información | 107 |
| REFERENCIAS..... | 206 |

RESUMEN

El tema de Contratación Administrativa, ha sido sin duda alguna un tema muy amplio de tratar y considerar, y el cual ha generado en la administración pública un especial interés para ser estudiado e investigado de forma tal que su ejecución se realice cumpliendo a cabalidad y de la mejor manera posible en cada uno de sus procedimientos hasta concluir exitosamente con el Proceso en General.

Como Administradora Educativa, quien a su vez se concibe como un apoyo y guía para la Junta de Educación, surge la inquietud de conocer la experiencia, expectativas y el reto en sí, que significa para las personas miembros de Junta de Educación el asumir la responsabilidad de llevar a ejecución los Procesos de Contratación Administrativa.

Al analizar la gestión del proceso de contratación administrativa que se lleva a cabo en las Instituciones Educativas públicas de educación primaria del circuito 10 de la Dirección Regional de Educación de Alajuela, se podrá apoyar y fortalecer la gestión de los procesos de contratación administrativa en los centros educativos en estudio.

El trabajo consta de ocho capítulos, en el primero de los capítulos se hace una introducción general del tema a desarrollar, así como los objetivos propuestos y alcances del estudio, en el segundo capítulo se hace referencia al estado del arte en el cual se investiga sobre estudios relacionados al tema de investigación tanto a nivel nacional como internacional, retomando sus principales aportes al tema, en el capítulo tercero se hace mención del Marco referencial que sustenta el estudio, a su vez el capítulo cuarto es el sustento teórico de este trabajo de investigación, donde se exponen los principales conceptos, procedimientos y fundamentos, esenciales dentro del tema a desarrollar en el estudio, por su parte el capítulo cinco es donde se evidencia propiamente el trabajo de campo desarrollado en la investigación, la población participante, las técnicas utilizadas como insumos

fundamentales para el análisis de resultados desarrollado en el capítulo sexto, en el capítulo séptimo se organizan y desarrollan las conclusiones del estudio, se plantean las recomendaciones más relevantes a considerar una vez finalizado el análisis de todo el ejercicio de investigación, en el octavo y último capítulo encontramos la propuesta cuyo principal fin es brindar una orientación y guía para las Juntas de Educación y/o Administrativas en relación con los procesos de Contratación.

Como principales recomendaciones a seguir una vez analizados los resultados tras la aplicación de los instrumentos fueron los siguientes:

- Es necesario capacitar a las personas administradoras de la educación, pero sobre todo a los miembros de las Juntas de Educación, en el tema de contratación administrativa
- El ofrecer a las Juntas de Educación, un protocolo de aplicación según los tipos de contratación administrativa como un instrumento que les facilite los procedimientos y normativa.
- Es necesario capacitar a las Juntas de Educación sobre el adecuado uso y aplicación del protocolo confeccionado como recurso de apoyo para la gestión de la Junta.
- El protocolo mencionado como alternativa de apoyo para miembros de Juntas de Educación, será un medio referente de capacitación y acompañamiento para ambas partes. Esto coadyuvará al buen ejercicio de las funciones que les compete, conforme lo que dicta la normativa relacionada con la contratación administrativa.
- Es necesario capacitar a los miembros de Junta de Educación en el uso de las herramientas tecnológicas con el objeto de facilitar y hacer más ágiles las gestiones por desarrollar.

LISTA DE TABLAS

| | |
|--|---|
| Tabla 1. Información general de las 18 instituciones de Educación Primaria..... | 12 |
| Tabla 2. Población para el estudio de la Investigación..... | 107 |
| Tabla 3. Criterios para la ejecución del Procedimiento para la adquisición de bienes y servicios en los Centros Educativos..... | 108-109 |
| Tabla 4. Herramientas y Técnicas aplicadas para las ofertas en los procesos de Contratación Administrativa..... | 110 |
| Tabla 5. Implicaciones Jurídicas en el desarrollo del Procedimiento Contractual en los Centros Educativos..... | 111-112 |
| Tabla 6. Caracterización de los administradores y administradoras de la educación participantes en el estudio | 118-119 |
| Tabla 7. Caracterización de los presidentes de las Juntas de Educación participantes en el estudio..... | 120 |
| Tabla 8. Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con los principios que rigen los procesos de Contratación Administrativa | 129 |
| Tabla 9. Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con las experiencias, y aspectos a considerar en los procesos de contratación administrativa..... | 141 |
| Tabla 10. Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con el expediente que se lleva para los procesos de contratación..... | 147-148 |
| Tabla 11. Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con la confección de carteles para los procesos de contratación..... | 150 |
| Tabla 12. Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con los criterios que utilizan en la valoración de las ofertas y adjudicación..... | 154-155 |
| Tabla 13. Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con el conocimiento de recursos de objeción al cartel por parte de oferentes, recursos de apelación o revocatoria en contra del acto de adjudicación y declaratoria de infructuoso o desierto el concurso..... | 161-162 |
| Tabla 14. Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con las consideraciones que podrían mejorarse los procesos de contratación administrativa que deben llevar a cabo las Juntas de Educación..... | 168 |
| Tabla 15. Protocolo para la ejecución de los procesos de contratación administrativa en los centros educativos públicos..... | 190-191-192-193-194-195-196-197-198-199-200 |

LISTA DE FIGURAS

| | |
|--|-----|
| Figura 1. Proceso de triangulación para efectos del análisis de resultados considerando la opinión de presidentes de Juntas de Educación, personas administradoras de la educación y el marco jurídico sobre contratación administrativa. | 117 |
| Figura 2. Proceso de triangulación para efectos del análisis de resultados considerando la conceptualización, los principios y etapas según criterio de Administradores Educativos y Presidentes de Juntas Educación..... | 122 |
| Figura 3. Principios que rigen los Procesos de Contratación Administrativa..... | 128 |
| Figura 4. Acercamiento a la conceptualización de la Etapa Inicial de los Procesos de Contratación Administrativa y su fundamento legal. | 131 |
| Figura 5. Acercamiento a la conceptualización de la Etapa de Adjudicación dentro de los Procesos de Contratación Administrativa y su fundamento legal..... | 133 |
| Figura 6. Acercamiento a la conceptualización de la Etapa de Ejecución dentro de los Procesos de Contratación Administrativa y su fundamento legal..... | 135 |
| Figura 7. Conclusiones en relación con el análisis de información correspondiente a la valoración criterios de eficiencia y eficacia relacionados con la ejecución del procedimiento, etapas y elementos para la adquisición de bienes y servicios en los centros educativos..... | 138 |
| Figura 8. Procedimientos a considerar dentro de los procesos de contratación administrativa, para el análisis y la valoración de ofertas..... | 140 |
| Figura 9. Opinión de algunos presidentes de las Juntas de Educación participantes en el grupo focal..... | 149 |
| Figura 10. Proceso de triangulación para efectos del análisis de los resultados considerando las técnicas y herramientas utilizadas para la valoración y adjudicación de ofertas, según criterio de Administradores Educativos, Presidentes de Juntas de Educación desde la perspectiva de la gestión jurídica de la educación, ley y reglamento de contratación administrativa. | 158 |
| Figura 11. Aspectos para mejorar la gestión de los procesos de Contratación Administrativa, según criterio de Administradores Educativos y Presidentes de Juntas de Educación..... | 170 |
| Figura 12. Aspectos para mejorar la gestión de los procesos de Contratación Administrativa, según criterio de Administradores Educativos y Presidentes de Juntas de Educación..... | 185 |
| Figura 13. Representación gráfica de los procedimientos y referentes jurídicos del proceso de contratación administrativa en las instituciones pública..... | 188 |
| Figura 14. Representación gráfica los pasos a seguir para visualizar la viabilidad de la propuesta planteada..... | 204 |

CAPITULO I

INTRODUCCIÓN

1.1 Contextualización

La Contratación Administrativa se puede considerar un eje fundamental de la economía de un país, ya que proporciona los insumos necesarios que permiten el cumplimiento de un servicio público en términos de eficacia y eficiencia.

Este proceso tiene sus orígenes en Latinoamérica, a la luz de la publicación de Enrique Sagúyez Lazo, uruguayo que en 1940, con su obra “La Licitación Pública”, vino a trazar un rumbo en cuanto a los procesos de contratación administrativa, sus gestiones o procedimientos, lo que permitió en cierta forma homogenizar estos procesos en los países latinoamericanos.

En nuestro país, propiamente dentro del ámbito de la Administración Educativa Pública, surge la necesidad de efectuar procesos de Contratación Administrativa, que permitan llevar a buen término lo que corresponde a la provisión de insumos, servicios e infraestructura a los Centros Educativos.

En relación con lo citado, la Organización Mundial de Comercio (2016) refiere que:

Dentro del panorama general de la labor de la Organización Mundial de Comercio en materia de Contratación Pública, se habla de un sistema de contratación pública bien regulado, que incorpore los principios de transparencia, no discriminación, que contribuye a asegurar una óptima relación entre calidad y precio en las compras y no públicas y además facilita el comercio internacional. (p. 1)

La contratación pública se puede considerar un eje fundamental de la economía, debido a que la contratación de bienes y servicios por organismos gubernamentales, proporciona los insumos que permiten a los gobiernos el cumplimiento de los

servicios públicos, aprovechando al máximo los recursos económicos. Una eficiente y sensata contratación se puede considerar como uso eficaz de los fondos públicos y, en términos generales, en confianza en los gobiernos y en las instituciones que administran los dineros estatales.

Algunos autores se han referido a aspectos fundamentales del proceso de contratación administrativa dentro del sector público, como por ejemplo, Laprea (2007), quien afirma que “por definición el contrato implica igualdad entre las partes, equilibrio en las cargas y autonomía en la manifestación de la voluntad, lo administrativo, en cambio, sugiere ideas de unilateralidad, de interés público, de primicia de lo general a lo individual” (p. 8).

En el proceso de contratación administrativa, es sumamente importante aclarar los ejes sobre los cuales gira dicho procedimiento, con el objetivo de llevarlo a cabo, en apego al marco jurídico que lo regula, y porque se debe cumplir con el debido proceso que dicta la ley, conforme los deberes como funcionario público. En lo que corresponde al sector Educación, debe exigirse aún mayor rigurosidad, por la relación directa de la inversión con la infraestructura educativa, que se espera contribuya a la formación de los futuros ciudadanos costarricenses.

Se destaca que la educación en Costa Rica, siempre ha sido tema de gran análisis y constantes discusiones, pues representa uno de los mayores intereses del Estado, ya que, se considera un eje fundamental del desarrollo de un país. Por otra parte, es tema prioritario de los ciudadanos, al valorarse ésta como un motor de desarrollo económico y social de los individuos dentro de un núcleo familiar o como un asunto meramente personal. El tema educativo también se relaciona con la economía a nivel país, puesto que buena parte del presupuesto nacional se destina a este rubro.

Tanto la educación como la administración pública, están ligadas al manejo de fondos públicos; por lo tanto, requieren de adecuados procesos de gestión que permitan llevar a buen término lo que corresponde a la provisión de insumos e

infraestructura a través de la contratación administrativa. De ahí, que la Administración de la Educación, juegue un rol significativo en la gestión de los recursos destinados para el mejoramiento de las instituciones educativas.

El actuar dentro de la Administración Pública, se debe tener como fin principal la satisfacción del interés público. Es decir, los principios generales de la Ley de Contratación Administrativa (2006), que rige a los entes de la Administración Pública y otorga la adquisición de bienes y servicios, a fin de satisfacer los intereses organizacionales y por ende, de la comunidad educativa, pues las acciones deben girar en torno al mejoramiento de la educación.

Al respecto, Barrientos (2001) manifiesta que:

El objetivo primordial del Estado Costarricense, sea, procurar el mayor bienestar a todos los habitantes del país organizando y estimulando la producción y el más adecuado reparto de la riqueza derivados del principio cristiano de justicia social, de manera que con ello verifique el interés de la colectividad y su máxima satisfacción. (p. 64)

Lo anterior, en el entendido de que el Estado siempre ha estado ligado, estrechamente, con el interés de la mayoría y la Administración Pública siempre ha vigilado que se cumplan las normas que rigen la función de los administradores de los bienes públicos. Por lo tanto, un administrador público es un funcionario clave en la buena administración de un país, por medio de la correcta canalización y uso justo de los recursos, en procura del bienestar de la mayoría

En Costa Rica se utiliza un mismo tratado constitucional desde hace más de 60 años, nuestra Carta Magna actual, que data de 1949 y es, en esencia, la misma de 1871. Desde entonces, ya se regulaba la Administración Pública e indirectamente, la Contratación Administrativa, a pesar de que podría haber sido un tema un tanto desconocido; de ahí, que no existiera normativa especial que lo tratara, tal como en

el presente, que existe la legislación sobre Contratación Administrativa y su respectivo reglamento que regula la misma.

La Ley de Contratación Administrativa, Ley 7494, promulgada en 1995, norma de manera específica la contratación; podría asumirse que ha sido imprescindible en la mejora de los pasos de adquisición de públicos y en la consecuente protección del beneficio público que llevan implícitos esos procesos, pues si bien esta ley ha sido sujeta a diversas modificaciones, no deja de constituirse en uno de los instrumentos jurídicos más importantes de que dispone la Administración Pública para participar ,en condiciones favorables, en el engranaje comercial de los bienes y servicios.

El Régimen de Contratación Administrativa es el conjunto de normas y procedimientos que regulan la forma en que la Administración Pública interactúa en el mercado, en calidad de comprador para adquirir los bienes y servicios necesarios para dar cumplimiento y satisfacción a los intereses públicos.

Con respecto a la Contratación Administrativa, Fajardo y Sanabria (2012) indican que “Mediante la Contratación Administrativa, la Administración Pública se provee de todos los bienes y servicios que se necesita para llevar a cabo sus funciones” (p.12).

Por ser un régimen especial, el orden jerárquico de las normas que lo rigen difiere del establecido en el artículo 6 de la Ley General Administración Pública, ya que se amplía en cuanto a vacíos presentes que se reestructuran para hacerla más profunda en sus controles. En relación con lo anterior, Calvo (2010) indica que:

El Régimen de Contratación Administrativa nace con la promulgación de la Ley 7494, Ley de Contratación Administrativa, que ha sido sujeta a dos grandes modificaciones por reforma legal, la Ley 7612 y la Ley 8511, de 1996 y 2006 respectivamente, respondiendo la primera a los habituales

errores, vacíos, inconsistencias de las leyes nuevas y la segunda que nace 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. (p.10)

Por tanto, la Contratación Administrativa en el sector público se rige por una serie de normativas específicas, donde uno de sus principios fundamentales es la transparencia en la gestión pública, ya que la transparencia en el uso de los recursos es de absoluto interés de la sociedad y debe ser siempre la guía para una buena administración.

Al mismo tiempo, la ley determina claramente, los actos no regulados por el régimen de contratación administrativa, entre los que destacan: la actividad ordinaria de la Administración Pública, actividad contractual entre sujetos de derecho público y compras por caja chica, así como las compras que por su escasa cuantía no requieran la rigidez de los procedimientos ordinarios, igualmente se excluyen otros supuestos previa autorización de la Contraloría General de la República.

1.2 Justificación

En la actualidad, los administradores educativos y, en especial las Juntas de Educación, tienen como función la ejecución de los presupuestos y dineros del Estado, asignados a los centros educativos conforme los planes de trabajo establecidos en los que se determinan las necesidades prioritarias a las que se debe hacer frente. De aquí, nace el interés por abordar esta temática dentro de este estudio, el cual se enfoca fundamentalmente en el análisis de los roles y conocimientos de contratación como un acto propio de la administración, que tiene implícito el cumplimiento de una función pública con importancia jurídica y socioeconómica de la que depende, en gran medida, el desarrollo de los centros educativos.

Según lo consultado en SINALEVI (2010):

Debe 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 No.7494 de 2 de mayo de 1995, artículos 1 y 3) y su Reglamento Decreto No.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, 05 de agosto de 1997)

De lo anteriormente expuesto, deriva el interés y la importancia de este estudio, puesto que el mismo podría arrojar información de gran valor para dilucidar que tanto conocen los administradores educativos sobre la ley de contratación administrativa, sus normas, reglamentos, jurisprudencia, entre otros documentos, como apoyos inmediatos y significativos a las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, quienes deben llevar a cabo los procesos de Contratación Administrativa de la manera correcta, por lo que sus miembros también deben demostrar conocimiento al respecto. Toda la información que arroje este estudio en los puntos citados, pretende sea de beneficio en términos de conocimiento sobre la materia y oportunidades de mejora en los procedimientos a seguir para realizar la contratación administrativa que llevan a cabo los centros educativos, por medio de la Junta de Educación o Junta Administrativa, con el apoyo del profesional en administración de la educación.

La Administración Pública involucra una serie de procedimientos y requisitos que deben ser rigurosos, por lo que es importante el manejo que tienen las personas del

debido proceso que debe ejecutarse conforme a la normativa vigente y el cumplimiento de roles al respecto.

De esta manera, resulta muy interesante determinar los medios jurídicos apropiados para cumplir con esta función de manera precisa y acertada, así como aplicar los principios jurídicos y procedimientos específicos en relación con lo dispuesto para la Contratación Administrativa.

En relación con lo anterior, Méndez (2003) afirma que: “La actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico” (p. 3). Esta norma pareciera simple; sin embargo, contiene en sí misma el reconocimiento expreso del control en los procesos de contratación administrativa.

...Tanto a las Juntas de Educación, como a las Juntas Administrativas, las leyes Nos. 181 de 18 de agosto de 1944 (Código de Educación) y 2160 de 25 de setiembre de 1957 y sus reformas (La Ley Fundamental de Educación), les otorgan “plena personalidad jurídica” y patrimonios propios, es decir, han sido creadas en virtud de un acto de imperio del Estado y se les ha conferido personalidad jurídica aparte para atender una serie de fines especiales que le correspondían a éste. Sin embargo, respecto de las Juntas, como es lógico suponer respecto de la Administración Pública descentralizada, el Estado, como ente público mayor, ejerce sobre ellas una tutela administrativa al orientar, de forma general, su actuación, para lograr así una mayor coherencia y unidad en la satisfacción de los intereses públicos relacionados con la política educativa oficial. (Dictamen No. C-386-2003, Municipalidad de San José del 09 de diciembre del 2003)

Las Juntas de Educación están llamadas a realizar un papel estratégico en la atención de las necesidades de los centros educativos, como por ejemplo en infraestructura, mobiliario, equipos entre otros bienes y servicios. Pese a tener que asumir semejante responsabilidad, en muchos casos, el conocimiento es bajo y los

directores deben asumir un rol de apoyo, aunque su principal papel es articular y supervisar la acción de la Junta con lo que propone el plan de trabajo y las proyecciones de este en el tiempo, de los interés y necesidades propias de la población estudiantil y de la comunidad educativa en general, a fin de contribuir con un proceso formativo eficiente y eficaz.

Algunos miembros de las Juntas de Educación o Administrativas, por experiencias previas, demuestran falta de experiencia en administración de presupuestos, poca formación en el área administrativa contable y legal, conocimiento de sus funciones, atribuciones y responsabilidades que les otorga la ley, situaciones que pueden convertirse en una traba del proceso e inclusive, son proclives a caer en errores y fallos propios de la inexperiencia y la poca capacitación brindada en esta área.

Hay que tomar en cuenta además, que estas situaciones pueden inferir en otras, como el nombramiento y remoción de los miembros de las Juntas que recae en los Concejos Municipales, los cuales se dan sin ningún tipo de restricción y sin que además, los padres de familias u otros miembros de las comunidades puedan tener alguna injerencia; no existe un perfil definido por el MEP, ni por las municipalidades sobre los requisitos mínimos que deberían cumplir los miembros de las Juntas de Educación para poder desempeñar las funciones que la ley les otorga.

La composición de las Juntas de Educación es muy variada; al tratarse de puestos Ad-Honoren, existe una alta rotación en sus directivas, lo cual viene a acrecentar la falta de información y formación en asuntos tan delicados como lo son los procesos de Contratación Administrativa

Las fuentes de financiamiento de las Juntas tienen tres tipos de referencias: la Constitución política, leyes específicas y recursos que generan por sí mismas; es decir, los fondos públicos, según el tipo de Junta que se trate, tienen las siguientes: el presupuesto nacional, el presupuesto otorgado por las municipalidades y los fondos propios que ella misma genere.

Según la Contraloría General de la República (CGR, p.5,2006): “El manejo financiero de los recursos transferidos a las Juntas se desarrolla en un ambiente de débiles controles, tanto por parte de las oficinas centrales del Ministerio de Educación Pública, como por las Direcciones Regionales”.

Esta situación se ve agravada por la administración y registro de fondos, donde se visualiza una carencia de controles elementales, la salvaguarda de procedimientos y la poca existencia de manuales de procedimientos.

De los principales desafíos de las Juntas de Educación en el sistema educativo costarricense, dentro del Sexto Informe del Estado de la Educación (Programa Estado de la Nación (p.7 2011), lee textualmente: “El apoyo del MEP a la gestión de las Juntas se percibe como débil o nulo en muchos casos especialmente en lo que se refiere a apoyo técnico y capacitación. Este es un desafío urgente que atender.”

En su gestión, la mayoría de las Juntas no trabajan en proyectos que tiendan a aumentar los recursos que reciben, a fin de atender mejor las necesidades de los Centros Educativos. Una de las principales razones, es que las Juntas de Educación están conformadas por personas con diferentes características, intereses y particularidades, lo cual hace que no todas funcionen de igual manera y con los mismos propósitos.

Es por tal razón que se podría sugerir que la gestión de las juntas, en alguno de los caso, depende de una serie de factores de distinta naturaleza: los contactos políticos de sus miembros con las autoridades municipales, su nivel educativo, su experiencia de trabajo y las aptitudes proactivas, así como del grado de articulación o no que logran con los directores de los centros educativos.

Es en este punto, cuando surge la inquietud por plantear un proyecto que fomente una participación más proactiva de parte de los miembros de las Juntas de

Educación, donde se facilite el conocimiento para llevar a cabo los trámites administrativos y financieros que hagan posible una comunicación ágil y segura, con información pertinente para dar un buen servicio a los centros educativos.

De lo anteriormente expuesto, deriva el interés y la importancia de este estudio, puesto que el mismo puede arrojar información de gran valor para dilucidar que tanto conocen los miembros de las Juntas sobre la Ley de Contratación Administrativa, sus normas, reglamentos, etc. y el cómo se llevan a como estos procesos en los centros educativos; asimismo, el rol de las personas administradoras de la educación y el apoyo que brindan al respecto, si es que lo realizan.

De esta manera, surge el problema de investigación:

¿Cómo se lleva a cabo la gestión del proceso de contratación administrativa en los centros de educación primaria pertenecientes al circuito 10 de Grecia, en la Dirección Regional de Educación de Alajuela?

Se desprenden además, las siguientes preguntas de investigación:

- ¿Cuáles son los criterios de eficiencia y eficacia relacionados con la ejecución del procedimiento, etapas y elementos para la adquisición de bienes y servicios en los centros educativos, de acuerdo con la normativa vigente?
- ¿Qué herramientas y técnicas se aplican para el análisis y evaluación de las ofertas en los concursos de contratación administrativa?
- ¿Cuáles son las implicaciones jurídicas que pueden presentarse durante el desarrollo del procedimiento contractual en los centros educativos?
- ¿Cómo fortalecer la gestión de los procesos de contratación administrativa en los centros educativos en estudio?

1.3 Objetivos generales

Analizar la gestión del proceso de contratación administrativa que se lleva a cabo en las Instituciones Educativas públicas de educación primaria del circuito 10 de la Dirección Regional de Educación de Alajuela

Fortalecer la gestión de los procesos de contratación administrativa en los centros educativos en estudio.

Objetivos específicos

- Determinar los criterios que se aplican para el procedimiento, etapas y elementos en la adquisición de bienes y servicios en los centros educativos, de acuerdo con la normativa vigente
- Identificar las herramientas y técnicas aplicadas para el análisis y evaluación de las ofertas en los concursos de contratación administrativa.
- Establecer las implicaciones jurídicas que pueden presentarse durante el desarrollo del procedimiento contractual en los centros educativos.
- Proponer estrategias para la planificación, organización, ejecución y control del proceso de contratación administrativa en los centros educativos.

1.4 Contextualización Institucional

El presente trabajo de investigación se realiza en el Circuito Educativo 10 de la Dirección Regional de Educación de Alajuela. Este Circuito, conocido como Grecia, cuenta con un total de 24 instituciones educativas, de las cuales 18 corresponden a educación primaria y cuatro a educación secundaria; un Jardín de Niños y un Marco Tulio Salazar (modalidad nocturno).

Cada institución que lo conforma, cuenta con una persona administradora de la Educación, encargadas de dirigir las Juntas de Educación o Administrativas que conllevan su tarea, según la normativa. Para efectos de este estudio, se toman en consideración únicamente, 18 instituciones, que corresponden a la Educación Primaria.

En relación con la infraestructura de los diferentes centros educativos, la mayor parte se encuentra en muy buenas condiciones; los que requieren remodelaciones o reparaciones, se encuentran en proceso de contratación, lo cual es propicio para el desarrollo de esta investigación.

La siguiente tabla refleja los centros educativos participantes del estudio:

Tabla 1
Información general de las instituciones de Educación Primaria

| Centro educativo | Docentes | Administrativos docentes | Estudiantes |
|---|-----------------|---------------------------------|--------------------|
| Escuela Carlos Manuel Rojas Quirós | 14 | 2 | 359 |
| Escuela Carlos María Rodríguez | 6 | 1 | 89 |
| Escuela Dr. Rafael Ángel Calderón Guardia | 8 | 1 | 92 |
| Escuela Eduardo Pinto Hernández | 27 | 2 | 350 |
| Escuela Francisco Alfaro Rojas | 11 | 2 | 170 |
| Escuela José Manuel Peralta Quesada | 12 | 2 | 255 |
| Escuela Juan Arrieta Miranda | 22 | 2 | 427 |
| Escuela La Cataluña | 11 | 2 | 209 |
| Escuela María Teresa Obregón | 12 | 2 | 189 |
| Escuela Otto Kopper Steffens | 12 | 1 | 109 |
| Centro educativo | Docentes | Administrativos docentes | Estudiantes |
| Escuela Ramón Herrera Vitoria | 8 | 1 | 146 |
| Escuela Raúl Rojas Rodríguez | 11 | 1 | 152 |
| Escuela San Rafael | 7 | 1 | 127 |
| Escuela Santa Gertrudis Sur | 12 | 2 | 239 |
| Escuela Silvestre Rojas Murillo | 15 | 2 | 328 |
| Escuela Simón Bolívar Palacios | 27 | 2 | 376 |
| Escuela Urbano Oviedo Alfaro | 5 | 1 | 57 |

Nota: Elaboración propia, 2019.

CAPÍTULO II

ESTADO DEL ARTE

2.1 Presentación

En el presente estado del arte, se mostrarán los resultados obtenidos en la búsqueda de investigaciones y estudios en relación con la temática, así como el conocimiento y debida aplicación del proceso de contratación administrativa.

Como aportes importantes, cabe destacar que no se encontraron investigaciones propiamente sobre el tema como un todo; es decir, no se encontró acerca del proceso de Contratación Administrativa que se lleva a cabo en las instituciones educativas públicas. Sin embargo, se encontraron análisis sobre procesos de contratación administrativa, factores que intervienen en la toma de decisiones en cuanto a la temática de contratación administrativa, así como del control jurisdiccional bajo el código procesal contencioso administrativo.

2.2 Estudios Nacionales

El primer estudio consultado tiene como título *“El principio de transparencia en los procedimientos de urgencia y emergencia en la contratación administrativa: El caso del terremoto de Cinchona”*, elaborado por Elizondo (2015) y realizado en la Facultad de Derecho, Sede de Occidente, Universidad de Costa Rica.

Se plantea el siguiente objetivo general: Analizar los procedimientos de urgencia y emergencia, como una modalidad de contratación administrativa, para determinar si se cumple el principio de transparencia enfatizando el caso del Terremoto de Cinchona.

Los objetivos específicos que se establecieron fueron los siguientes: a) Definir el principio de transparencia en la contratación administrativa, así como su marco normativo y los derechos que este abarca. B) Explicar los procedimientos de

licitación pública y los demás tipos de procedimientos que se ejecutan para la contratación administrativa regulada en Costa Rica. c) Analizar la modalidad de contratación administrativa de urgencia o emergencia, así como su evolución histórica. d) Detallar el control a posteriori que realiza la Contraloría General de la República, al tratarse de urgencia o emergencia. d) Exponer el caso del Terremoto de Cinchona para comprobar si se cumplió o no con el principio de transparencia.

El estudio es de tipo mixto, ya que se refleja la utilización de instrumentos de recolección de datos tanto cualitativos como cuantitativos, así como un enfoque deductivo que parte de lo general a lo específico; además, es descriptivo porque busca obtener generalidades aplicables a la investigación. Para esta investigación, se aplicaron cuestionarios y entrevistas para la recolección de la información.

Se consideró en este estudio, la contratación administrativa como un contrato administrativo; en una segunda temática abordada, habla del principio de transparencia en la contratación administrativa, así como la normativa nacional e internacional que regula dicho principio. Se cita además, el principio de evaluación de resultados y rendición de cuentas, derecho al acceso de la información y publicidad. Por otra parte, se menciona la legislación reguladora de estos procesos y las modalidades de contratación.

Se definen también, los procedimientos de Urgencia y Emergencia; aspectos formales y procedimientos por excepción en los casos definidos como urgencia. Se continúa hablando del control a posteriori de la Contraloría General de la República en la Contratación Administrativa y la forma de realización de dicha fiscalización, en procedimientos de urgencia y emergencia.

Por último, se expone la forma en cómo se llevaron a cabo las contrataciones administrativas por parte del Estado, reflejado en la función de la Comisión Nacional de Emergencias para salvaguardar dicha comunidad, cuando se encontraba en crisis.

Como conclusiones de la investigación, Elizondo (2015) menciona las siguientes: el principio de transparencia se debe realizar a la luz de las condiciones de igualdad, apertura y participación de todo lo actuado; por tanto, la administración como los oferentes y contratados deben respetar la transparencia en los procesos; en esta emergencia se respetó de forma efectiva dicho principio.

El problema que se ha dado en relación con los procedimientos de urgencia y emergencia, deriva en declarar algunos hechos como tales, sin serlo, lo cual provoca una desviación de poder y malversación de fondos públicos.

Sin lugar a duda, la normativa y descripción de procesos en la Administración Pública es muy delicada, por lo que debe estar apegada a la realidad y transparencia; la jurisprudencia es muy amplia y hay que ser sumamente cuidadoso a la hora de ejecutar dichos procesos.

El segundo trabajo consultado tiene como título: *“El control jurisdiccional en materia de contratación administrativa, bajo el ámbito competencial y normativo del Nuevo Código Procesal Contencioso Administrativo”*, elaborado por Arias y Argüello (2011), realizado en la Facultad de Derecho, Sede de Occidente de la Universidad de Costa Rica.

El trabajo de investigación plantea como objetivos generales: Apreciar con razonabilidad crítica las novedades jurídicas que introduce el código procesal contencioso administrativo, en el ordenamiento jurídico costarricense y Estudiar el marco normativo actual que rige la materia de contratación administrativa y analizar los criterios interpretativos de índole jurisdiccional que viene a regular el procedimiento de la Contratación Administrativa dentro del contexto costarricense.

Los objetivos específicos propuestos fueron: a) Comprobar la evolución histórica de la jurisdicción contenciosos – administrativo, especificar las materias incluidas y excluidas del conocimiento de la sede contenciosa administrativa. b) Identificar los alcances y límites del Art. 2 del Código Procesal Contencioso Administrativo.

Determinar el control jurisdiccional desempeñado en materia de contratación administrativa bajo la competencia y normativa dada por el Código Procesal Contencioso Administrativo. c) Conocer las innovaciones e implicaciones que introdujo el Código Procesal Contencioso Administrativo en materia de contratación administrativa. d) Identificar el papel que está desempeñando actualmente la Contraloría General de la República, en sede administrativa con la entrada en vigencia del Código Contencioso Administrativo. e) Delimitar los efectos prácticos de las competencias incluidas en el Código procesal contencioso administrativo al presente en contratación administrativa.

Para este estudio, los autores optan por una investigación de tipo cualitativa, aplicando entrevistas. Por otra parte, utilizando los métodos deductivo e inductivo, con el fin de lograr el equilibrio adecuado entre la realidad y la norma. De igual forma, no se obvió la posibilidad de acudir al método comparativo, especialmente a lo que se refiere al derecho foráneo para guiar la investigación por los senderos del método realista.

Dentro de los principales aportes de la investigación, se explica el Estado contratista, se destaca la necesidad del Estado de contratar como una manifestación administrativa que tiene implícita dentro de la función pública, de importancia no solamente jurídica sino socioeconómica para el desarrollo del país.

Este punto es de suma importancia en el desarrollo de esta tesis, pues las decisiones de la contratación administrativa de los proyectos, están circunscritas a instituciones burocráticas, pertenecientes al sistema en el que se identifican las estructuras para las decisiones en las instancias de mediación formal, y la informal.

Dentro de las conclusiones del estudio se pueden citar: que el modelo de control jurisdiccional, en materia de contratación administrativa, resulta ser idóneo para la tutela de las esferas jurídicas de los administrados; se optimiza el control sobre la adjudicación; se respeta la competencia constitucional de la Contraloría General de la República, entre otros aspectos destacables.

Además, que el Derecho Administrativo costarricense ha logrado un equilibrio entre la eficiencia de la administración y el respeto absoluto por los derechos fundamentales de sus ciudadanos.

El tercer estudio consultado tiene como título: *“Contratación Directa, procedimiento de excepción en la Contratación Administrativa”*, elaborado por Padilla (2002) para optar por el grado de Licenciado en la Facultad de Derecho, Sede Rodrigo Facio, Universidad de Costa Rica.

Como objetivo general, la autora plantea el realizar un estudio exhaustivo del régimen de excepciones al procedimiento de licitación, determinando la conformidad de su utilización por parte del Estado, abarcando tanto los rectores de la Contratación Administrativa como todos los otros supuestos considerados excepción mediante la Ley.

Los objetivos específicos que plantean son: a) Definir la Contratación Directa como procedimiento que configura la excepción a la licitación. b) Estudiar integralmente la Contratación Directa, abarcando el origen, constitución, naturaleza jurídica, principios, contenido y régimen jurídico en concordancia con la jurisprudencia constitucional y administrativa existentes. c) Identificar los supuestos de excepción en los que resulta aplicable la contratación directa como medio que permite abstraerse de los procedimientos ordinarios de concurso. d) Desarrollar los supuestos de excepción determinándolas características propias de cada actividad identificando ciertos casos en los que se utiliza e invoca erróneamente la contratación directa. e) Determinar las consecuencias del empleo de los supuestos de excepción como usuales con respecto a los principios rectores de esa materia y el sano manejo de los recursos públicos.

Para este estudio se aplica el método deductivo con estudio de campo, ya que por un lado, se analizan las particularidades del régimen de excepción a los procedimientos de licitación, contratación directa y por otro lado, su funcionamiento en el ordenamiento jurídico costarricense, para posteriormente, hacer un análisis

que determine las causas que han hecho de la aplicación de este procedimiento de contratación administrativa la regla general; transgrediendo sus naturaleza jurídica y violentando el orden jurídico administrativo.

Como parte de las conclusiones para este estudio, la autora plantea las siguientes: La Contratación administrativa encierra todos y cada uno de los procedimientos que utiliza el Estado, de la manera más conveniente al interés público.

Corresponde a la Administración Pública acatar, a la hora de realizar contrataciones administrativas, todas las normas y principios fijados, y regulados, en el ordenamiento jurídico administrativo.

En el numeral 182 de la Constitución Política, se determina el procedimiento que deben utilizar las entidades públicas para adquirir los bienes y servicios que necesitan, para el cumplimiento de sus funciones. Los principios de Contratación Administrativa, no solo garantizan la libre competencia y el sano manejo de la administración, sino que también su aplicación elimina todo tipo de privilegios y cualquier forma de discriminación.

La Ley de Contratación Administrativa (Ley 7949) y su reglamento, señala y regula los diversos procedimientos de Contratación Administrativa que se pueden seguir, según corresponda al monto y presupuesto anual ordinario de cada institución pública. La Contratación Directa, como excepción a los procedimientos ordinarios de concurso, se encuentra regulada en el artículo 2 de la Ley de Contratación Administrativa.

El procedimiento de Contratación Directa es aquel llamado excepcional dentro de los procedimientos de Contratación Administrativa, al presentarse ciertos supuestos considerados de excepción dentro de la Ley, la administración pública tiene la posibilidad de utilizar dicho procedimiento, el cual le permitirá actuar en forma discrecional eligiendo, en forma directa, al contratante más idóneo para la negociación.

La Contratación Directa tiene varios caracteres que definen su naturaleza jurídica; entre ellas la discrecionalidad, la falta de automatismo, su carácter facultativo y obligatorio, su aplicación restrictiva y la motivación que debe sustentar su existencia.

2.3 Estudios Internacionales

Siguiendo con los estudios internacionales sobre la temática, se encuentra el elaborado por Balcázar (2012), titulado: *“La supervisión de los contratos estatales, en la entidades autónomas del nivel nacional de la Administración Pública”*, tesis en Derecho Educativo de la Universidad Nuestra Señora del Rosario, Bogotá, Colombia. En este estudio, la autora expone que en su país no se cuenta con una guía legal, ni jurisprudencial, que establezca parámetros de control y evaluación aplicados al sector público, para verificar los resultados parciales y finales, obtenidos mediante la ejecución de obras en el sector público.

Por ello, plantea como objetivo general, el reconocer la importancia de las actividades de seguimiento, control y verificación, durante la ejecución de los proyectos estatales, de los órganos autónomos a nivel nacional de la administración pública.

Como objetivos específicos: a) Determinar las pautas fundamentales que deben respetarse en todos los procesos de contratación. b) Reconocer, considerar y fijar las salvedades a la hora de contratar, así como la finalidad pretendida para cada caso. c) Establecer los parámetros de aplicabilidad general, con criterios de acción supervisora de los negocios jurídicos de la administración.

En relación con la metodología aplicada, se ha desarrollado un proceso analítico y crítico sobre la Contratación Estatal que comprende varios aspectos e incluye la supervisión de los contratos estatales; por consiguiente, esta investigación está enfocada hacia la actividad de supervisión de la ejecución de los contratos estatales en los órganos autónomos, a nivel de la administración pública. Se realizó un trabajo de campo en el cual se efectuó la recolección y análisis de manuales de contratación

de las entidades públicas, y de manera complementaria, se analizó la normativa, la jurisprudencia y la doctrina referente a la Contratación Estatal.

La regulación de la actividad de dirección, supervisión y seguimiento de los negocios jurídicos estatales, ha caído en el área de discrecionalidad de cada institución pública, al punto que se generó el concepto “Ética de lo público”, para sobrellevar el gran vacío normativo y legitimar la desencadenada dispersión de los procedimientos y actuaciones con invocación de parámetros morales.

Como conclusiones este estudio, se plantean las siguientes: se evidencian las necesidades normativas de esta área en mención, que lleven al establecimiento de aspectos de mínima consideración para una eficiente supervisión de los contratos, así como la aplicabilidad de criterios universales a los negocios jurídicos de las entidades estatales, que les dará una mayor estabilidad y seguridad jurídica.

El desempeño durante el desarrollo del contrato se evalúa por un análisis posterior a los resultados, con lo cual se pierde el carácter integral de la acción valorativa. La disposición normativa vigente, decreto 2474 del 2008, no es suficiente para subsanar el vacío normativo en torno, al tema de la supervisión contra-actual.

La ley 1474 del 2011, no consagra la obligatoriedad para las entidades públicas de desarrollar los lineamientos consignados, respecto a las acciones de inspección, seguimiento, evaluación y control de la supervisión de los contratos estatales.

Como segundo estudio internacional se consultó el titulado: “*La adjudicación de los Contratos Administrativos: Origen, evolución y Estado Actual*”, elaborado por Carbonero (2010), realizado para optar por el grado de Doctorado en Derecho Administrativo en la Universidad de Granada, España. En esta tesis, el autor tiene como objetivo central: Analizar y estudiar la evolución de los procedimientos de adjudicación de los Contratos Administrativos en España.

Como objetivos específicos: a) Evidenciar la evolución jurídica que ha origen al surgimiento de nuevas regulaciones y procedimientos jurídicos. b) Detallar con toda

claridad que la adjudicación de los contratos administrativos como una actividad meramente formal de la administración. c) Dar garantía de la objetividad y la transparencia en la administración pública a la hora de contratar a particulares y por consiguiente a la inversión de los fondos públicos.

La metodología empleada para este estudio fue el análisis de la norma reguladora sobre la materia, tratando de poner de manifiesto los cambios que las normas han ido introduciendo, así como nuevos elementos o la supresión o modificación de algunos de ellos. Este análisis va acompañado de la abundante jurisprudencia que, desde hace casi dos siglos, ha interpretado los preceptos vigentes en cada momento.

El trabajo se centra básicamente en la metodología y proceso seguido para el estudio de oferentes, expedientes de contratistas hasta la adjudicación del contrato administrativo, siguiendo los procedimientos establecidos por ley. Como conclusiones de este estudio se citan: La importancia del papel que desempeñan los procedimientos de adjudicación formales con trámites procedimentales, para conseguir contratar la prestación ofertada más óptima, en satisfacción del servicio público y la aplicación de los buenos principios administrativos.

Con la aplicación efectiva del procedimiento legal, se pretende dar un mejor equilibrio en la objetividad de la administración, la consecución de las mejores ofertas, la articulación y adjudicación de los procesos. Como tercera conclusión, expone que la subasta, al ser uno de los procedimientos más antiguos, es el que muestra mayor simplicidad automatismo, inclusive en la época actual.

Por último, se destaca que al igual que en nuestro país, la Ley de Contratación del Sector Público, pretende la mayor homogeneización, en materia de procedimientos de contratación, que son procesos abiertos, de análisis y competitivos y que se convierten en la principal herramienta de transparencia e incorporación a las nuevas tecnologías. La eficacia administrativa es determinada por la actuación de la

administración, la cual debe ejecutarse conforme a la satisfacción de los intereses generales, dando legitimación a los procesos de Contratación Administrativa.

2.4 Aportes Metodológicos – Teóricos

Una vez analizados los aportes metodológicos y teóricos de los diferentes estudios tomados en consideración para la confección de este apartado, se identifican inquietudes al respecto, que aunque no existe una relación directa con los procesos de contratación administrativa en las instituciones educativas, se brinda a través de ellos una serie de concepciones, normativas y procedimientos con similitudes muy marcadas, pero al mismo tiempo coincide mayoritariamente, en la necesidad de establecer normas y procesos más rígidos que, efectivamente, lleven a la transparencia, la efectividad y el adecuado aprovechamiento de los recursos públicos.

Pese a que existen lineamientos establecidos para los procesos de contratación administrativa, tanto a nivel nacional como internacional, en ocasiones se genera la duda acerca de si se ejecutan siguiendo un debido proceso, donde existan estudios comparativos, revisión de requisitos, capacitación de funcionarios y administradores, estudios previos de factibilidad, medidas de control y seguimiento, evaluación y supervisión, de manera que se logre corroborar que se aplica de manera eficaz y efectiva, alcanzando las expectativas deseadas.

Además, se observó en tres de los estudios encontrados, que existe un ordenamiento jurídico muy estructurado, sobre todo en el caso específico de Costa Rica y España, ya que en la tesis colombiana, su autora hace referencia a la falta de legislación y claridad jurídica en su país, aclarando que su estudio se dirigió principalmente, al caso de la entidades autónomas.

Pese a la presencia de dichas legislaciones, en diferentes momentos, debido a la premura de los procesos, al desconocimiento o la falta de capacitación, estos se ejecutan de manera abreviada, sin tomar en consideración la rigurosidad de los

pasos a seguir en la ejecución de los mismos. Es en este momento, que no solamente se debe apelar a la ética y honorabilidad que debe poseer todo funcionario público, sino a valorar realmente la necesidad de una adecuada preparación y seguimiento en esta función, tan delicada e importante en el cumplimiento de metas y objetivos, no solo desde la visión general del Estado sino desde cada una de las instituciones que administran desde la perspectiva de la responsabilidad y apego al marco de legalidad.

En conclusión, los trabajos de investigación anteriormente mencionados, brindan importantes aportes teóricos y metodológicos relacionados con la temática que gira alrededor del procedimiento de Contratación Administrativa; los mismos ayudan a determinar el punto de vista legal y los alcances de todos aquellos aspectos en ese sentido.

CAPÍTULO III

MARCO REFERENCIAL

El marco referencial jurídico constituye una guía temática que integra las leyes, reglamentos, normas y otras directrices que emanan de los tres poderes de la República y la Jurisprudencia actual. Tomando en consideración el ordenamiento jurídico y el bloque de legalidad, se presentan las normas que sustentan este estudio, las cuales se detallan a continuación.

3.1 Constitución Política de la República de Costa Rica

La Constitución Política de Costa Rica (1949) o como bien se le conoce, nuestra Carta Magna, es el máximo órgano en cuanto a la jurisprudencia de la República. Si se hace referencia a alguna Ley, tal como la de Administración Pública, primeramente se deben consultar los lineamientos emanados de la Constitución Política, para así tener el conocimiento de lo más general e importante en cuanto a leyes se refiere.

En relación con lo expuesto, se tiene como fundamento jurídico de los procesos de Contratación Administrativa, el artículo 182 de la Constitución:

ARTÍCULO 182.- 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 esas 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.

La administración y los funcionarios públicos supeditados a la Ley General de Administración Pública, se pueden considerar en varios artículos de la Constitución, en la que se definen muy bien las potestades y limitaciones de los mismos. Algunos de los más importantes son:

ARTÍCULO 11.- Los funcionarios públicos son simples depositarios de la autoridad y no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede. Deben prestar juramento de observar y cumplir esta Constitución y las leyes. La acción para exigirles la responsabilidad penal de sus actos es pública...

ARTICULO 194.- El juramento que deben prestar los funcionarios públicos, es el siguiente: "Juráis a dios y prometéis a la Patria, observar y defender la Constitución y las leyes de la República, y cumplir fielmente los deberes de vuestro destino?- Si, juro-. -Si así lo hiciéreis. Dios os ayude, y si no, El y la Patria os lo demanden. (p. 43)

De los artículos anteriormente citados, se puede evidenciar la responsabilidad y compromiso que todo funcionario público tiene y máxime en lo referente al respeto del ordenamiento jurídico, partiendo primeramente de la Constitución Política, y siguiendo las leyes y reglamentos que la regulan; en el caso específico de la investigación, lo referente a la Administración Pública.

3.2 Ley General de Administración Pública

La administración pública está sujeta primeramente, a lineamientos emanados de la Constitución Política de Costa Rica, los cuales dan base a la formulación de la Ley de Administración Pública. Esta, de una manera más específica, regula las funciones y potestades de todos los funcionarios públicos, en especial los administradores, quienes tienen más relación con la misma, debido a que tienen bajo su administración fondos públicos.

Varios artículos de la Ley General de Administración Pública (1978), dictan los parámetros en los cuales los funcionarios públicos y sobre todo, los administradores, deben basarse con el fin de cumplir correctamente con la norma. Algunos de los artículos más importantes se citan a continuación:

ARTÍCULO 1º.- 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...

ARTÍCULO 4º.-La actividad de los entes públicos deberá estar sujeta en su conjunto a los principios fundamentales del servicio público, para asegurar su continuidad, su eficiencia, su adaptación a todo cambio en el régimen legal o en la necesidad social que satisfacen y la igualdad en el trato de los destinatarios, usuarios o beneficiarios...

Se puede evidenciar en estos artículos, que la Ley General de Administración Pública, regula el proceder de todos los funcionarios del Estado; en este caso específico, se debe aplicar, tal como la ley lo enuncia, para los Administradores Educativos y en especial, para las Juntas de Educación.

Otro grupo de artículos de tan importante ley, también dictan otros elementos de gran relevancia para el proceder de los funcionarios públicos. Los artículos que se transcriben a continuación, ponen en claro aspectos del ordenamiento jurídico, al cual se debe apegar toda persona que tenga presupuesto público asignado.

ARTÍCULO 6º. 1.La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden: a) La Constitución Política; b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana; c) Las leyes y los demás actos con valor de ley; d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia; e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y f) Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas. 2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia. 3. En lo no dispuesto

expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos...

ARTÍCULO 8º.-El ordenamiento administrativo se entenderá integrado por las normas no escritas necesarias para garantizar un equilibrio entre la eficiencia de la Administración y la dignidad, la libertad y los otros derechos fundamentales del individuo...

ARTÍCULO 111. Es servidor público la persona que presta servicios a la Administración o a nombre y por cuenta de ésta, como parte de su organización, en virtud de un acto válido y eficaz de investidura, con entera independencia del carácter imperativo, representativo, remunerado, permanente o público de la actividad respectiva 2. A este efecto considérense equivalentes los términos "funcionario público", "servidor público", "empleado público", "encargado de servicio público" y demás similares, y el régimen de sus relaciones será el mismo para todos, salvo que la naturaleza de la situación indique lo contrario. 3. No se consideran servidores públicos los empleados de empresas o servicios económicos del Estado encargados de gestiones sometidas al derecho común.

Los artículos anteriormente citados, hacen referencia al deber de acatamiento de la norma que rige el accionar público, a la hora de ejecutar los diferentes proyectos, en beneficio de la mayoría, y procurando la eficiencia y eficacia de los procesos.

3.3 Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento

La Ley de Contratación Administrativa implica que las decisiones y los actos de la administración pública sean de conocimiento de los administrados para fiscalizar el uso de los fondos públicos. Algunos de sus artículos más relevantes se citan acá:

ARTÍCULO 1.- COBERTURA. 1. Esta Ley regirá la actividad de contratación desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, el Poder Judicial, el Poder

Legislativo, el Tribunal Supremo de Elecciones, la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes, el sector descentralizado territorial e institucional, los entes públicos no estatales y las empresas públicas. 2. Cuando se utilicen parcial o totalmente recursos públicos, la actividad contractual de todo otro tipo de personas físicas o jurídicas se someterá a los principios de esta Ley...

ARTÍCULO 3.- REGIMEN JURIDICO. La actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo.

La Administración Pública, como se evidencia en los artículos citados, es una actividad contractual entre sujetos de derecho público y compras por caja chica, así como las compras que por su escasa cuantía, no requieren la rigidez de los procedimientos ordinarios. Estos últimos, son los llamados procedimientos de excepción, cuyo principal requerimiento es la invitación a un mínimo de tres proveedores y el factor determinante será el precio, sin perjuicio de otros determinados en la invitación. Igualmente, se excluyen otros supuestos previa autorización de la Contraloría General de la República, entre los que es importante mencionar: compra de bienes o servicios de gran complejidad o especialización y prórrogas de contrataciones tecnológicas.

Otro de los aspectos que trata este primer capítulo, compuesto por dos secciones, es el del régimen jurídico aplicable; es decir, las normas y procedimientos del ordenamiento jurídico – administrativo, indicando por ejemplo, que se aplica el régimen de nulidades de la Ley General Administración Pública y que la fiscalización de los procedimientos estará a cargo de la Contraloría General de la República, jerarquía impropia que ocupa por imperativo constitucional y de su propia ley orgánica. Los más importantes requisitos y procedimientos para la contratación administrativa se detallan en el apartado siguiente.

3.3.1 Requisitos para los procedimientos de Contratación Administrativa

Los requisitos y procedimientos en la aplicación de la Ley de Contratación son de suma importancia, ya que los mismos dan los detalles que se requieren conocer para su aplicación. Los más relevantes, se detallan en los siguientes artículos:

ARTÍCULO 7.- 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.

ARTÍCULO 8- Para iniciar el procedimiento de contratación administrativa, es necesario contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación respectiva. En casos excepcionales y para atender una necesidad muy calificada, a juicio de la Administración y previa autorización de la Contraloría General de la República, podrán iniciarse los procedimientos de contratación administrativa, para lo cual se requiere la seguridad de que oportunamente se dispondrá de la asignación presupuestaria. En estas situaciones, la Administración advertirá, expresamente en el cartel, que la validez de la contratación queda sujeta a la existencia del contenido presupuestario. (Así reformado por Ley 7612 de 22 de julio de 1996). En las contrataciones cuyo desarrollo se prolongue por más de un período presupuestario, deberán adoptarse las previsiones necesarias para garantizar el pago de las obligaciones.

La Ley de Contratación Administrativa plantea que la disponibilidad presupuestaria es la garantía de que se cuenta con los recursos para enfrentar la adquisición. De ahí, la importancia de la formulación presupuestaria anual y de los planes operativos de igual periodicidad. Una compra que no cuente con esta garantía, si bien puede iniciarse previa autorización de la Contraloría General de la República, será excepcional; es decir, para casos de calificada necesidad. La regla es, entonces, que todo procedimiento cuente con los recursos económicos suficientes para enfrentar la erogación que representa, aún y cuando se cuente con la aprobación del presupuesto; cada caso debe ser autorizado mediante una reserva económica, cuya documentación igualmente formará parte del expediente.

Otro aspecto imprescindible es el recurso humano y la infraestructura administrativa. De ahí, que la administración debe dar fe de lo que dispone o, en su defecto, dispondrá oportunamente de tales recursos, con el fin de atender el fiel cumplimiento del objeto de la contratación. Así queda evidenciado en el artículo 9 de dicha Ley:

ARTÍCULO 9.- Para comenzar el procedimiento de contratación, la Administración deberá acreditar, en el expediente respectivo, que dispone o llegará a disponer, en el momento oportuno, de los recursos humanos y la infraestructura administrativa suficiente para verificar el fiel cumplimiento del objeto de la contratación, tanto cuantitativa como cualitativamente.

A esto se le llama, previsión presupuestaria y es emitida por el administrador del contrato quien, generalmente, es el mismo titular subordinado o jerarca que emite la decisión administrativa de iniciar el procedimiento; en el caso específico de este estudio, se refiere a los miembros de la Junta de Educación, quienes son los administradores de los recursos financieros de las instituciones educativas.

3.3.2 Derechos y obligaciones de la Administración

La Ley de Contratación Administrativa presenta los derechos y obligaciones de los administradores de instituciones públicas. Son derechos de la administración, en los procesos de contratación administrativa: sumisión a la normativa administrativa, derecho a la rescisión y resolución unilateral, derecho a la modificación unilateral, la nueva contratación, la fiscalización y el derecho a la ejecución de garantías, tal como se constata en los artículos 10, 11 y 12 de la citada Ley:

ARTÍCULO 10. Sumisión a la normativa administrativa. En cualquier procedimiento de contratación administrativa, el oferente queda plenamente sometido al ordenamiento jurídico costarricense, en especial a los postulados de esta Ley, su Reglamento Ejecutivo, el reglamento institucional correspondiente, el cartel del respectivo procedimiento y, en general, a cualquier otra regulación administrativa relacionada con el procedimiento de contratación de que se trate.

ARTICULO 11. Derecho de rescisión y resolución unilateral. Unilateralmente, la Administración podrá rescindir o resolver, según corresponda, sus relaciones contractuales, por motivo de incumplimiento, por causa de fuerza mayor, caso fortuito o cuando así convenga al interés público, todo con apego al debido proceso.

ARTÍCULO 12. Durante la ejecución del contrato, la Administración podrá modificar disminuir o aumentar, hasta en un cincuenta por ciento (50%), el objeto de la contratación, cuando concurren circunstancias imprevisibles en el momento de iniciarse los procedimientos y esa sea la única forma de satisfacer plenamente el interés público perseguido, siempre que la suma de la contratación original y el incremento adicional no excedan del límite previsto, en el artículo 27 de esta Ley, para el procedimiento de contratación que se trate.

Estos artículos tratan el primero de los derechos denominado sumisión a la normativa administrativa. Refiere que quien presente ofertas en los procesos de contratación administrativa de las instituciones indicadas en el artículo primero, deberá someterse al régimen jurídico costarricense, especialmente a la Ley de Contratación Administrativa y su reglamento, la normativa de la institución contratante y el pliego cartelario respectivo, además de cualquier otra regulación administrativa pertinente, respondiendo así al principio de legalidad al que están sometidas las actuaciones de la Administración Pública y a otros de los principios que se tratarán más adelante, como la transparencia de los procedimientos y el de seguridad jurídica.

Así, la prerrogativa que encierra este derecho, es también garantía para el oferente, pues de forma precisa, cierta, concreta y lo más importante, *a priori*, conoce los procedimientos aplicables y la obligación de ambas partes de someterse a ellos. El segundo de los derechos, llamado derecho de rescisión y resolución unilateral, merece especial atención por ser una prerrogativa cuestionada con frecuencia. Indica el texto normativo, que son causas de rescisión o resolución contractual. Cuando se ponga término al contrato, por causas que no se le imputen al contratista, la Administración deberá liquidarle la parte que haya sido efectivamente ejecutada y resarcirle los daños y perjuicios ocasionados.

En los supuestos de caso fortuito o fuerza mayor, se liquidará en forma exclusiva la parte efectivamente ejecutada y los gastos en que haya incurrido razonablemente el contratista, en previsión de la ejecución total del contrato.

La Administración podrá reconocer, en sede administrativa, los extremos indicados en los incisos anteriores. Para hacer efectiva la resolución, deberá contar con la aprobación de la Contraloría General de la República. “El incumplimiento en la prestación pactada y que puede originar la resolución contractual por parte de la Administración debe ser un incumplimiento grave” (Resolución No. 309, Corte Suprema de Justicia 31 de octubre de 1990).

Así, se puede constatar que no es cualquier incumplimiento el que autoriza la resolución de un contrato, ya que ésta solo puede tener lugar en presencia de un incumplimiento grave. No es procedente la resolución, aunque fuere demostrado el incumplimiento, si éste no reviste tal importancia que amerite realmente la sanción más grave que existe en el ordenamiento civil frente a una relación contractual nacida.

En el caso de incumplimiento por razones no imputables al adjudicatario, la administración deberá liquidar la parte ejecutada; es decir, pagar lo que se haya realizado o entregado, y resarcir los daños y perjuicios que con la rescisión o resolución, le haya causado al contratista.

Cuando se trate de rescisión por caso fortuito o fuerza mayor, la administración solo deberá liquidar lo que se haya ejecutado y los gastos en que haya incurrido el adjudicatario, en previsión de la ejecución del contrato; tales gastos y los daños y perjuicios y por supuesto, la liquidación de lo ejecutado, pueden ser reconocidos por la administración en sede administrativa, conforme dicta la normativa.

Cuando se habla de conveniencia por interés público, se trata de que en atención a este principio, la Administración tiene la potestad de rescindir o resolver el contrato para proteger los bienes y fondos públicos. Toda resolución contractual unilateral por parte de la Administración, deberá ser aprobada por la Contraloría General de la Republica. En el artículo 14 se reglamenta ese punto:

ARTICULO 14. Derecho de ejecución de garantías. Cuando un oferente o un contratista incurra en incumplimiento, la Administración podrá hacer efectiva la garantía correspondiente. La decisión administrativa de ejecutar esa garantía debe ser motivada y se dará audiencia previa al interesado para exponer su posición.

Cuando se refiere a que ante el incumplimiento por parte del contratista u oferente, la Administración puede hacer efectivas las garantías pertinentes, la de participación o la de cumplimiento, se requiere la fundamentación adecuada y la audiencia del interesado, a fin de escuchar sus razones como parte del debido proceso.

Las garantías mencionadas pueden ser ejecutadas no solo cuando ya se haya hecho la adjudicación, sino también en etapas previas a ella como lo es la presentación de las ofertas. Así por ejemplo, si un oferente retira su propuesta sin que medie justa causa y el cartel de licitación exigía el otorgamiento de garantía de participación, la Administración estará facultada para retener el monto de la misma. Además de los derechos descritos, la Administración debe cumplir, como sujeto contractual que es, con ciertas obligaciones las cuales describe la sección segunda de este tercer capítulo.

La Obligación de cumplimiento, reconoce que la Administración debe cumplir con lo pactado. En aquella dicotomía de que se hablaba al inicio de este trabajo, en la que se entrecruzan la naturaleza pública y privada de la Administración en sus procesos de adquisición de bienes y servicios de los sujetos del derecho privado, se reconoce el principio que los contratos son ley entre las partes. De ahí, que la Administración no escape a ese precepto y deba cumplir con los compromisos adquiridos en su relación contractual, y más aún, tiene la obligación colateral de colaborar para que el contratista ejecute lo pactado.

No obstante, por tratarse de una manifestación de la función administrativa, los contratos administrativos tienen algunas particularidades que al menos merecen mención: a) es una potestad pública de selección por medio de concurso; b) el contratista es considerado un colaborador de la gestión pública, razón por la cual el interés público está por encima del particular; c) la Administración goza de prerrogativas especiales de las que no disponen normalmente las partes de un contrato entre particulares, entre ellas: la modificación unilateral, la resolución y la rescisión, etc.

Tal como menciona la Ley de Contratación Administrativa (2006), la Obligación de tramitación habla de un plazo de treinta días hábiles para resolver las gestiones del contratista; si transcurre y no hay respuesta de la Administración, operará el silencio positivo, en unión a la eventual responsabilidad del funcionario omiso.

3.3.3 Derechos y obligaciones del contratista

Según lo establece la Ley de Contratación Administrativa (2006), capítulo cuatro, en sus artículos del 17 al 19 sobre toda relación contractual, ambos sujetos gozan de derechos y tienen obligaciones. A saber:

ARTICULO 17. Los contratistas tienen derecho de ejecutar plenamente lo pactado, excepto si se produce alguno de los supuestos mencionados en el artículo 11 de esta Ley.

ARTICULO 18. Mantenimiento del equilibrio económico del contrato. Salvo cuando se estipulen, expresamente, parámetros distintos en los términos del cartel respectivo, en los contratos de obra, servicios y suministros, con personas o empresas de la industria de la construcción, la Administración reajustará los precios, aumentándolos o disminuyéndolos, cuando varíen los costos, directos o indirectos, estrictamente relacionados con la obra, el servicio o el suministro, mediante la aplicación de ecuaciones matemáticas basadas en los índices oficiales de precios y costos, elaborados por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

ARTICULO 19. Reconocimiento de intereses. Por atrasos en el pago de sus obligaciones, la administración reconocerá intereses. Estos intereses se reconocerán mediante resolución administrativa, y se liquidarán según la tasa de captación pasiva a seis meses, indicada en el reglamento ejecutivo de esta ley, por el plazo que medie entre la fecha en que debió efectuarse el pago y la fecha de emisión del documento de pago correspondiente.

Los anteriores artículos evidencian, principalmente, los derechos de los contratistas, los cuales son de claro conocimiento de ambas partes, contratante y contratista. Por otra parte, hay algunos artículos, como el 20 y 21 que evocan principalmente los deberes de los contratistas:

ARTÍCULO 20. 1. Cumplimiento de lo pactado. Los contratistas están obligados a cumplir, cabalmente, con lo ofrecido en su propuesta y en cualquier manifestación formal documentada, que hayan aportado adicionalmente, en el curso del procedimiento o en la formalización del contrato.

ARTICULO 21.Verificación de procedimientos. Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa, y la ejecución contractual. En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa. El Reglamento de esta Ley definirá los supuestos y la forma en que proceda a indemnizar al contratista irregular. Asimismo, el funcionario que haya promovido una contratación irregular será sancionado conforme a lo previsto en el artículo 96bis de esta Ley.

En los artículos anteriores, se determinan los deberes principales de los contratistas, con el fin de que se lleve a cabo el debido y transparente proceso de contratación y, de esta manera, los beneficios sean equitativos, así como también se procure el bien común como lo más importante en dicho proceso.

3.3.4 Prohibiciones

Las prohibiciones se refieren a los procedimientos de contratación pero también a la fase de ejecución del contrato, por lo que es necesario conocer los participantes en estos procesos de contratación administrativa. Si la prohibición alcanza a un

funcionario público, éste deberá abstenerse de intervenir de cualquier forma en el procedimiento. De no atender esta prohibición, cometerá falta grave.

La participación podrá ser directa o indirecta, para que sea sujeto de prohibición. Es directa cuando por la naturaleza de sus funciones o la investidura que ostenta pueda decidir, opinar, asesorar o participar en el proceso de selección y adjudicación de las ofertas o incluso en la etapa de fiscalización. Es indirecta, si por interpósita persona, ya sea física o jurídica, se busca eludir los alcances de la prohibición.

Conforme las disposiciones de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública (2004) y su pretensión, deben implementarse controles internos que prevengan los actos de corrupción en el manejo de los fondos públicos. El artículo 22 detalla las prohibiciones en el proceso de contratación administrativa:

ARTICULO 22. Alcance de la prohibición. Ámbito de aplicación. La prohibición para contratar con la Administración se extiende a la participación en los procedimientos de contratación y a la fase de ejecución del respectivo contrato. Existirá prohibición sobreviniente, cuando la causal respectiva se produzca después de iniciado el procedimiento de contratación y antes del acto de adjudicación. En tal caso, la oferta afectada por la prohibición no podrá ser adjudicada; se liberará al oferente de todo compromiso con la Administración y se le devolverá la respectiva garantía de participación. Cuando la prohibición sobrevenga sobre un contratista favorecido con una adjudicación en firme, la entidad deberá velar con especial diligencia porque se ejecute bajo las condiciones pactadas, sin que puedan existir en su favor tratos distintos de los dados a otros contratistas en iguales condiciones. El funcionario sujeto a la respectiva prohibición deberá abstenerse de participar, opinar o influir, en cualquier forma, en la ejecución del contrato. El incumplimiento de esta obligación se reputará como falta grave en la prestación del servicio. Existirá participación directa del funcionario cuando, por la índole de sus atribuciones, tenga la facultad jurídica de decidir,

deliberar, opinar, asesorar o participar de cualquier otra forma en el proceso de selección y adjudicación de las ofertas, o en la etapa de fiscalización posterior, en la ejecución del contrato. La participación indirecta existirá cuando por interpósita persona, física o jurídica, se pretenda eludir el alcance de esta prohibición. Para demostrar ambas formas de participación se admitirá toda clase de prueba. En los procedimientos de contratación administrativa que promueva las instituciones sometidas a esta ley, están inhibidas de participar como oferentes, en forma directa o indirecta, las siguientes personas: a) El Presidente y los Vicepresidentes de la República, los Ministros y los Viceministros, los Diputados a la Asamblea Legislativa, los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y los del Tribunal Supremo de Elecciones, el Contralor y el Sub contralor Generales de la República, el Procurador General y el Procurador General Adjunto de la República, el Defensor de los Habitantes y el Defensor Adjunto, el Tesorero y el Subtesorero Nacionales, y el Proveedor y el Sub proveedor Nacionales. b) Con la propia entidad en que sirven, los presidentes ejecutivos, los gerentes y subgerentes tanto de las instituciones descentralizadas como de las empresas públicas y los funcionarios públicos con injerencia o poder de decisión, en cualquier etapa del procedimiento de contratación administrativa. c) Las personas jurídicas en cuyo capital social participe alguno de los funcionarios mencionados en los incisos anteriores. d) Los parientes, por consanguinidad o afinidad hasta el tercer grado inclusive, de los funcionarios cubiertos por la prohibición. e) Las personas jurídicas en las cuales los parientes indicados en el inciso anterior sean titulares de más de un veinticinco por ciento (25%) del capital social o ejerzan algún puesto de dirección o representación. f) Las personas físicas o jurídicas que hayan intervenido, como asesoras, en cualquier etapa del procedimiento de contratación o hayan participado en la elaboración de las especificaciones, los diseños y los planos respectivos. Esta prohibición no se aplicará en los

supuestos en que se liciten, conjuntamente, el diseño y la construcción de la obra o las variantes alternativas respecto de las especificaciones o los planos suministrados por la Administración. Si se duda de la injerencia de un funcionario específico en un negocio determinado, corresponderá a la Contraloría General de la República, mediante resolución razonada y previa solicitud del interesado, resolver el punto en cuestión. Se exceptúan de las prohibiciones anteriores los siguientes casos: 1. Que se trate de un proveedor único. 2.- Que se trate de la actividad ordinaria del ente. 3.- Que exista un interés manifiesto de colaborar con la Administración con esas condiciones quien por la naturaleza de su puesto, el rango que ocupa o la jerarquía de su perfil pueda influir en la toma de decisiones de cualquier manera.

Dadas estas condiciones, un funcionario ajeno a los trámites de los procesos de contratación administrativa de la unidad para la que labora, no está inhibido de participar en el mismo, en calidad de oferente. Es decir, por ser funcionario público y solo por el hecho de serlo, no pierde la capacidad de contratar con la Administración Pública.

Es importante que la Administración verifique que el oferente no esté cubierto por el régimen de prohibiciones descrito anteriormente. La violación al régimen de prohibiciones no solo es causal de sanciones administrativas para el funcionario infractor, sino que conlleva la nulidad del acto de adjudicación.

3.3.5 Procedimientos de contratación

En cuanto a los procedimientos de contratación, la Ley detalla en los artículos 27, 28, 29 y 30, algunos elementos importantes a considerar. La ley puede fijar el tipo de procedimiento acorde al tipo de contrato; sin embargo, si no lo hace operan las pautas previstas, además de aplicar la excepcionalidad de la contratación directa cuando así se amerite.

ARTÍCULO 27. Cuando la Ley no disponga de un procedimiento específico en función del tipo de contrato, el procedimiento se determinará de acuerdo con las distintas pautas.

ARTÍCULO 28. En atención al fin público, la Administración puede emplear procedimientos más calificados y rigurosos y por la misma razón, puede declarar desierto un procedimiento de contratación en tanto deje constancia de ello.

ARTÍCULO 29. Debido a que es necesario proteger, salvaguardar los fondos públicos y no desperdiciarlos en un bien que no será utilizado, la conducta más adecuada de la Administración será declarar desierto ese concurso. Igualmente, con el fin de asegurar la consecución del fin público, la Administración tiene la potestad de modificar el procedimiento de contratación.

ARTICULO 30. Si declara infructuosa una licitación pública, se saca a concurso el mismo objeto pero mediante una licitación abreviada. Si se declara infructuosa esa licitación abreviada, lo que procederá es someter el proceso a una contratación directa. Para esas modificaciones se deberá contar con la autorización de la Contraloría General de la República.

En los anteriores artículos se evidencian claramente los procedimientos a seguir en el proceso de contratación administrativa, los cuales son de gran importancia para asegurar el debido proceso y la mejor consecución de éste. Los mismos son de acatamiento obligatorio y con implicación jurídica.

La importancia de la estimación contractual radica en que con ella, se determinan por ejemplo: el tipo de procedimiento de contratación (escasa cuantía, licitación pública o abreviada), los montos de las garantías (porque son porcentuales) y la reserva presupuestaria que garantizará contar con el dinero al momento de la

adjudicación. Por otra parte, los artículos 32 y 33 explican la validez, el perfeccionamiento y la formalización del contrato administrativo, cuyos conceptos se mencionan a continuación:

ARTÍCULO 32. El contrato administrativo será válido si es sustancialmente conforme al ordenamiento administrativo, es decir, si contempla todos los elementos esenciales del contrato administrativo. a) Perfeccionamiento del contrato: la relación contractual entre la Administración y el contratista se perfeccionará cuando quede en firme el acto de adjudicación y la constitución de la garantía de cumplimiento, si ésta última es exigida. Cuando el otorgamiento de garantía de cumplimiento esté contemplada en el pliego del cartel de licitación y el contratista no cumpla con ella o no se presente a la formalización, el contrato podrá ser re adjudicado al considerar que la adjudicación fue insubsistente. b). Formalización del contrato: bastará la formalización en simple documento, no siendo necesaria la inscripción de los contratos que por ley no tengan ese requisito para su formalización.

ARTÍCULO 33. La garantía de participación que conmina económicamente al oferente a mantener su oferta por el plazo indicado, constituye un monto cuya definición es facultativa de la administración pero nunca será inferior al 1% ni superior al 5% del monto de la propuesta. El monto dependerá de la complejidad del contrato.

Sin embargo, la Administración puede no incorporar este requerimiento en el cartel. Si este es el caso, si un oferente retira la propuesta, evidentemente no podrá ser sancionado con la retención parcial o total de la garantía de participación, pues ésta nunca fue otorgada sino que procederán las sanciones dispuestas en los artículos 99 y 100 del mismo cuerpo normativo; a saber, el apercibimiento o la inhabilitación hasta por 10 años para participar en procedimientos de contratación administrativa.

Otros dos artículos de la Ley de Contratación Administrativa, como el 34 y 35, citan importantes aspectos de la ley, como los mecanismos jurídico– económicos con que

la Administración se asegura el resarcimiento por el daño o perjuicio eventualmente ocasionado por el adjudicatario. No significa ello, que ante el daño, se deba retener todo el monto de la garantía, sino que de ella se ejecutará únicamente el monto necesario para resarcir.

ARTICULO 34. Define garantía de cumplimiento, que respalda la correcta ejecución del contrato, es también facultativa de la Administración en los procedimientos de escasa cuantía, pero no puede ser menor al 5% ni mayor al 10% del monto de la contratación en las licitaciones públicas o abreviadas.

ARTICULO 35. Principio de certeza jurídica, el reclamo indemnizatorio por el incumplimiento de las obligaciones del contratista tiene un plazo de prescripción de 5 años. Tal plazo es de 10 años para los casos de obras públicas cuyo reclamo nazca por vicios ocultos.

Los derechos y obligaciones de un contrato formalizado con la Administración no pueden cederse por la simple voluntad del contratista. Para hacerlo, éste deberá solicitar autorización expresa de la Administración, previa justificación ampliamente razonada. No obstante, si tal cesión es superior al 50% del objeto contractual, entonces la autorización deberá ser dada por la Contraloría General de la Republica.

3.3.6 La Licitación

El proceso de licitación implica un conjunto de procedimientos y principios estipulados en la Ley de Contratación Administrativa. Se pueden dar interpretaciones diversas a algunos aspectos puntuales de la norma, que regulan el procedimiento administrativo o una formalidad de los contratos. Cabe mencionar que la Sala Constitucional, en su voto 998-98, brindó una aclaración sobre dichos principios que informan y aclaran el procedimiento de licitación.

Entre los principios se encuentran (derivados del artículo 182 de la Constitución Política):

Principio de libre concurrencia

Permite una mayor posibilidad de oposición y competencia entre los proponentes o participantes de un concurso. La Administración no podrá incluir ninguna regulación que impida la libre competencia, pues al contar con más ofertas tendrá una mayor gama de opciones para seleccionar la que mejores condiciones le ofrezca.

Principio de igualdad

Complemento del principio de libre competencia, cuya triple finalidad es garantizar a los administrados que sus intereses serán protegidos al no permitir tratos privilegiados y para los contratistas, no se pueden imponer condiciones restrictivas de acceso al concurso. Por su parte, para la Administración, dispondrá de ofertas en iguales condiciones, lo que acrecentará la posibilidad de selección de la mejor oferta.

Principio de publicidad

Es presupuesto y garantía de los otros principios. La invitación a los concursos será abierta y amplia; el cartel será altamente divulgado y el acceso al expediente no tendrá ningún tipo de restricción, pues al tratarse de información pública, cualquier limitación de acceso a ella, constituiría una lesión al derecho de información tutelado constitucionalmente.

Principio de legalidad o transparencia de los procedimientos

Es garantía tanto para la Administración como para el contratista. Para este último en particular, dado que la Administración solo puede hacer lo que le está expresamente permitido, las reglas estarán predefinidas por norma expresa.

Principio de seguridad jurídica

Se deriva del principio anterior. Es garantía para el contratista; una vez iniciado el procedimiento, sus elementos sustanciales no podrán ser variados.

Principio de formalismo de los procedimientos licitatorios

Las formalidades se constituyen en controles internos, de auto fiscalización y externos de la licitación.

Principio del equilibrio de los intereses

Debe existir equivalencia entre los derechos y obligaciones del contratista y los de la Administración.

Principio de buena fe

Es un principio moral básico de las relaciones entre los contratistas y la Administración. Las actuaciones de ambas partes deben estar sujetas a normas éticas claras y precisas, donde el fin primordial sea la satisfacción del interés público. Como sucede en otras ramas del Derecho, la buena fe se presume, la mala fe debe ser demostrada.

Principio de mutabilidad del contrato

Es el uso de los poderes y prerrogativas de la Administración para modificar el contrato en aras de alcanzar el fin público.

Principio de intangibilidad patrimonial

La Administración está obligada a mantener el equilibrio financiero del contrato, ya sea indemnizando al contratante o aplicando el principio de

mutabilidad del contrato, para lo cual está facultada a aumentar o disminuir los costos del contrato atendiendo a la realidad y actualidad del mercado.

Principio de control de los procedimientos

Todas las actividades de la contratación administrativa deben ser controladas y fiscalizadas. Para ello, se deben aplicar estrictos controles jurídicos, financieros, contables, económicos y de resultados.

Principio de eficiencia y eficacia

El fin máximo de la Administración en todos sus procedimientos de contratación ha de ser siempre la satisfacción de los intereses públicos; de ahí, que cualquier disposición de esta materia deba ser interpretada para la consecución de ese fin.

De este principio, se desprende que los defectos subsanables de una oferta no serán causal de exclusión, pero en caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o el acto de adjudicación. De acuerdo con el artículo 4 de la Ley de Contratación Administrativa (2006), todos los procedimientos de contratación deben desarrollarse a partir del principio de eficiencia y eficacia.

Ampliado el tema de la Licitación, es pertinente continuar con la estructura y contenido de la Ley de Contratación Administrativa. Así mismo, el artículo 41 de la Ley de Contratación Administrativa (2006), señala varios aspectos referentes a Licitación Pública, estos mismos dan importantes lineamientos a seguir:

Artículo 41. La licitación pública es el procedimiento ordinario que debe aplicarse obligatoriamente en los siguientes casos: a- Supuestos del artículo 27 de la LCA. Sobre el comentario a este artículo se indicó supra que los montos en él indicados varían por año y que es la Contraloría General de la República, la que designa el presupuesto para cada administración y el

monto para la determinación de los procedimientos ordinarios de adquisición de bienes y servicios. a- En toda venta o enajenación de bienes sean éstos muebles o inmuebles o arrendamiento de bienes públicos a menos que se trate de remate. b- En concesión de instalaciones públicas. c- El artículo 92 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) agrega que se aplicará este procedimiento a las contrataciones de cuantía inestimable. d- En compra de suministros en modalidad de entrega según demanda y ejecución por consignación. E- En convenios marco según el artículo 115 del RLCA. El plazo mínimo para recibir ofertas es de 15 días hábiles.

La Ley de Contratación Administrativa (2006), cita en su artículo 96, lo referente a la adjudicación. La misma debe ser dictada dentro del plazo indicado en el cartel y nunca podrá ser superior al doble del plazo para recibir ofertas. Si no se dicta el acto de adjudicación en el plazo fijado, los proponentes pueden dejar sin efecto la oferta y exigir la devolución de la garantía.

Artículo 96. Cuando de tal incumplimiento por parte de la Administración sea posible determinar la responsabilidad, el funcionario estará sujeto a las sanciones indicadas; apercibimiento escrito y suspensión sin goce de salario hasta por tres meses. Al no dictar el acto de adjudicación en tiempo, el procedimiento deberá ser o re adjudicado o declarado desierto, para lo cual el plazo es de un mes prorrogable por otro mes. Ante el vencimiento de este nuevo plazo sin que se haya re adjudicado, se promoverán las acciones sancionatorias indicadas en el párrafo anterior.

3.3.7 La Licitación Abreviada

La Licitación Abreviada es otro procedimiento contemplado en la Ley de Contratación Administrativa (2006), el cual regula la situación contractual en casos especiales y con procedimientos específicos. Estos se describen en el Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, en su artículo 97:

ARTÍCULO 97- Reglamento de la Ley Contratación Administrativa. La licitación abreviada es el procedimiento ordinario de carácter concursal, que procede en los casos previstos en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, en atención al monto del presupuesto ordinario, para respaldar las necesidades de bienes y servicios no personales de la Administración proveniente del concurso y a la estimación del negocio. En los procedimientos por licitación abreviada se debe invitar a un mínimo de 5 proveedores. Si se presentan menos de 5 proveedores, entonces la Administración deberá publicar el cartel en La Gaceta. El plazo mínimo para recibir ofertas es de 5 días y no puede ser superior a 20 días, prorrogable por causa justificada hasta por 10 días más. Asimismo, el mismo articulado referente a la licitación abreviada aclara que para lo no dispuesto en él, este procedimiento, la licitación abreviada, se regirá por lo dispuesto para la licitación pública.

El tercero de los procedimientos ordinarios de contratación administrativa, es el remate. El mismo se explica en el artículo 101 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa (2006): “el remate es el procedimiento ordinario concursal, al que puede recurrir alternativamente la administración para vender o arrendar bienes muebles o inmuebles, cuando así resulte más conveniente a sus intereses” (p. 65).

Cabe mencionar que la Ley de Contratación Administrativa (2006), enuncia otros aspectos que podrían considerarse menores; sin embargo, no por ello dejan de ser importantes en el debido proceso de la contratación, por parte de los administradores públicos. A continuación, se cita algunos artículos, en forma no secuencial, ya que son expuestos en varios apartados de la ley que complementan lo indicado hasta el momento:

ARTÍCULO 54. La adjudicación de subasta a la baja se utiliza para adquirir productos genéricos, es decir, suministros, equipos o bienes de uso común

cuya fabricación obedezca a reglas estandarizadas. El concurso se promoverá utilizando el procedimiento que corresponda según la cuantía advirtiendo que la adjudicación será por subasta a la baja. El procedimiento es igual al de una subasta, solo que se adjudica a quien ofrezca el menor precio.

ARTÍCULO 57. El contrato de obra pública se puede efectuar por licitación pública, licitación abreviada o contratación directa según sea el monto. Entre las características más destacadas están que las empresas participantes pueden subcontratar otras, en tanto estén en la lista de subcontratación de la oferta; el inicio de la obra siempre será precedido por un estudio de impacto ambiental; la ejecución del contrato será por cuenta del contratista sin que la Administración asuma responsabilidades ajenas a las previstas en el contrato; la obra se recibirá hasta que medien los estudios técnicos que acrediten el cumplimiento del objeto contractual; en caso de discrepancia, la obra se puede recibir bajo protesta; el contratista no puede subcontratar más del 50% de la obra; al subcontratista lo afectará el régimen de prohibiciones del artículo 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa. El suministro de bienes también se efectuará por licitación pública, licitación abreviada o contratación directa. Sus características más importantes son: la contratación de servicios técnicos o profesionales no origina relaciones de empleo entre la administración y el contratista salvo cuando se trate de los profesionales con sueldo fijo descritos...

ARTÍCULO 67. El precio no es el factor determinante sino que por encima de él están las condiciones personales, profesionales o empresariales. La enajenación de bienes inmuebles se operará mediante licitación pública o remate y quedan excluidos de este tipo de contratos los bienes inmuebles afectos a un fin público. La base del precio será la determinada parcialmente por la Administración o por la Dirección General de Tributación Directa.

ARTÍCULO 68. Para la adquisición de bienes inmuebles el procedimiento aplicable será la licitación pública, la expropiación o la compra directa...

ARTÍCULO 72. Con el fin de optimizar el cumplimiento de los fines públicos, la Administración puede dar en concesión las instalaciones públicas, la cual no generará relaciones de inquilinato, derecho de llave ni ningún otro, aún y cuando así fuere estipulado. Anteponiendo el interés público, la Administración puede dar por terminado el contrato de concesión y si las causas de tal rescisión no sean imputables al concesionario, éste deberá ser indemnizado.

ARTÍCULO 73. Si un servicio propio de la Administración, por su contenido económico puede ser susceptible de explotación empresarial, éste podrá ser concesionado mediante la figura de concesión de gestión de servicios públicos pero sin que la Administración pierda su poder de intervención y supervisión. Es requisito indispensable que estas concesiones estén precedidas por un anteproyecto de explotación. Los concesionarios responderán directamente ante terceros por la explotación de su actividad...

ARTÍCULO 76. El arrendamiento de bienes inmuebles se rige por las normas de la licitación pública, la licitación abreviada o la contratación directa, según sea el caso por el monto. En este tipo de contrato opera la presunción de que el arrendamiento es por tiempo indefinido, en beneficio de la Administración. Para el arrendamiento de equipo, se considerarán los procedimientos de licitación pública, licitación abreviada o contratación directa. Puede aplicar la opción de compra o no...

ARTÍCULO 106. Para la adquisición de productos genéricos, entendidos, como suministros, equipos y bienes de uso común, cuya fabricación obedezca a reglas estandarizadas, la Administración podrá utilizar el mecanismo de subasta a la baja.

Los artículos citados anteriormente, se refieren a procedimientos reglamentados, aunque en muchos casos, no son los habituales en los procesos de administración, si se deben tener presente, debido a que se pueden presentar situaciones especiales en las que los puntos de estos artículos regulan los pasos a seguir.

3.3.8 Los procedimientos de urgencia Contratación Directa

Dentro de la ley y su reglamento, se presentan las pautas a seguir en caso de urgencia. Esto se refiere a situaciones en las cuales se deba actuar de forma pronta, con el fin de resolver una problemática, donde haya un riesgo eminente de daños o lesiones graves a personas. El artículo 132 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa, lo expone claramente:

Artículo 132. Procedimientos de urgencia. Cuando la Administración enfrente una situación cuya atención sea calificada de urgente, indistintamente de las causas que la originaron, podrá prescindir de una o de todas las formalidades de los procedimientos de contratación, o crear procedimientos sustitutivos de estos, con el fin de evitar lesión al interés público, daños graves a las personas o irreparables a las cosas. Para utilizar este mecanismo de urgencia, la Administración requiere previamente la autorización de la Contraloría General de la República. La petición respectiva debe formularse con aporte de la información pertinente ante el órgano contralor, el cual deberá resolverla dentro de los cinco días hábiles siguientes a su presentación. En casos calificados la autorización podrá ser extendida por la vía telefónica, fax o correo electrónico, para lo cual, la Contraloría General de la República deberá instaurar los mecanismos de control que permitan acreditar la veracidad de una autorización dada por esa vía. El silencio de la Contraloría General de la República no podrá interpretarse como aprobación de la solicitud. Si la situación de atención urgente es provocada por una mala gestión se deberán adoptar las medidas sancionatorias y correctivas que procedan; con si El cartel así como la adjudicación fundados en esta causal

no tendrán recurso alguno y tampoco será necesario el refrendo del contrato, aunque sí se debe dejar constancia de todas las actuaciones en un único expediente, de fácil acceso para efectos del control posterior. (p. 59)

Este recurso lo puede interponer cualquier potencial oferente o su representante; igualmente, están legitimados para hacerlo cualquier entidad legalmente constituida para la defensa de los intereses de la comunidad. Tal legitimación debe ser argumentada en el escrito del recurso.

3.3.9 Recurso de objeción

El recurso de objeción en licitaciones públicas, debe ser interpuesto ante la Contraloría General de la República. Ésta entidad, luego de recibirlo, dará audiencia a la administración contratante y ésta a su vez, deberá referirse a todos los extremos del recurso e indicar expresamente su aceptación o rechazo. No asistir a la audiencia implica sanción al funcionario responsable. En esta instancia, el recurso se resuelve en diez días hábiles. De ser acogido, se ordenará la modificación correspondiente.

El recurso de objeción en licitaciones abreviadas, se interpone ante la administración contratante. El plazo de resolución es de diez días hábiles, lo cual se hará mediante acto motivado. Los alcances de este recurso se evidencian en el artículo 170 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa (2006):

Artículo 170. Presentación y legitimación. Contra el cartel de la licitación pública y de la licitación abreviada podrá interponerse recurso de objeción, dentro del primer tercio del plazo para presentar ofertas, contado a partir del día siguiente de la publicación o de aquel en que se realice la invitación. Para los efectos del cómputo respectivo no se tomarán en cuenta las fracciones. Este recurso podrá ser interpuesto por cualquier potencial oferente, o su representante, del bien, servicio u obra requerida. También podrá interponer

el recurso de objeción cualquier entidad legalmente constituida para la defensa de los intereses de la comunidad en donde vaya a ejecutarse la contratación o sobre la cual surta efectos. En el escrito de objeción deberá argumentarse sobre la legitimación al menos sucintamente, con indicación de la relación entre la actividad del potencial oferente y el objeto del concurso, y en el caso de agrupaciones, la repercusión directa de la contratación sobre el núcleo de intereses que representan. Las agrupaciones, ya sean territoriales o de otra índole, podrán cuestionar únicamente aquellas condiciones cartelarias que afecten los intereses de la agrupación. El recurso deberá presentarse con la prueba que se estime conveniente y debidamente fundamentado a fin de demostrar que el bien o el servicio que ofrece el recurrente puede satisfacer las necesidades de la Administración. Además, deberá indicar las infracciones precisas que le imputa al cartel con señalamiento de las violaciones de los principios fundamentales de la contratación administrativa, a las reglas de procedimiento o en general el quebranto de disposiciones expresas del ordenamiento que regula la materia.

El recurso de apelación, por su parte, sólo se presenta ante la Contraloría General de la República y sólo procede contra el acto de adjudicación de licitaciones públicas o abreviadas. En licitaciones públicas se debe interponer en un plazo no mayor de diez días hábiles, siguientes a la publicación del acto, y en licitaciones abreviadas, en un plazo de cinco días hábiles, siguientes a la notificación o publicación del acto. Será resuelto en un plazo de 40 días hábiles, siguientes al auto inicial en las licitaciones públicas y en un plazo de 30 días para las licitaciones abreviadas.

Este recurso puede ser interpuesto por cualquier persona que tenga un interés legítimo, actual, propio y directo; incluso, estará legitimado quien haya presentado oferta a nombre de un tercero; es decir, el representante de una casa extranjera. El escrito de apelación debe indicar, de forma precisa, la infracción sustancial del

ordenamiento jurídico que se alega como fundamento de la impugnación. Quien apela debe presentar prueba.

Cuando se admite el recurso, la Contraloría General de la República le solicitará al ente licitante, que le remita el expediente, la cual lo hará dentro del primer día hábil siguiente a la solicitud y al mismo tiempo, prevendrá a los oferentes para que, en un plazo de tres días, mantengan o restablezcan las ofertas y la garantía de participación. Según el artículo 89 del Reglamento:

Artículo 89. Tomado el acuerdo de adjudicación o el que declara desierto o infructuoso el concurso, éste puede ser revocado por la Administración interesada por razones de oportunidad o legalidad, mediante resolución debidamente razonada; dicha revocación solo procederá, en tanto el acuerdo se tome antes de que el acto adquiriera firmeza.

Este recurso se interpone ante la administración contratante, o a solicitud del jerarca de esa instancia. Si resulta admisible, entonces la administración notificará al adjudicado para que exponga sus alegatos. Caso de que, al mismo tiempo de interposición del recurso de revocatoria, se interponga otro de apelación ante la Contraloría General de la República, por montos pertinentes a ese recurso, la administración debe declinar de conocer el de revocatoria y lo trasladará a la Contraloría General de la República. El plazo para resolverlo es de 15 días hábiles, siguientes al plazo conferido al recurrente para su contestación. Esta resolución dará por agotada la vía administrativa si es denegatoria y si se acoge, dispondrá sobre la nueva adjudicación.

Recapitulando lo expuesto, a nivel de Contratación Administrativa, propiamente en materia de recursos, hay que hablar de recurso de objeciones al cartel y luego, contra el acto de adjudicación podría ser uno de dos: recurso de revocatoria o recurso de apelación (Ley de Contratación Administrativa, 2006).

3.3.10 Sanciones

Al referirse a la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, es necesario hacer énfasis en los procedimientos a seguir, en los procesos de contratación administrativa, siendo relevante el apartado sobre las sanciones, en caso de que no sean respetados conforme la norma. Estos detalles se constatan en los artículos que se citan a continuación:

Artículo 212. Generalidades. Las sanciones a que se refiere el presente capítulo, son las establecidas en el capítulo X de la Ley de Contratación Administrativa. Estas sanciones son de naturaleza administrativa, por lo tanto su aplicación no excluye la imposición de las sanciones que prevé la legislación penal, ni el reclamo de responsabilidades por daños y perjuicios como consecuencia de la misma conducta, y son compatibles con otras sanciones previstas. La Administración o la Contraloría General de la República procederán de oficio.

Artículo 213. Debido proceso. Las sanciones administrativas a las que aquí se hace referencia sólo son aplicables previa observancia del debido proceso. En el caso sanciones a funcionarios públicos, éstas se impondrán mediante los procedimientos disciplinarios que en cada órgano o ente estuvieren previstos y en el caso de las sanciones a particulares por el procedimiento desarrollado en el presente Capítulo. Solo en ausencia de regulaciones que garanticen la defensa a que se refiere este artículo se aplicarán las disposiciones relativas al procedimiento ordinario contenidas en el Libro Segundo de la Ley General de la Administración Pública por denuncia de los particulares a instaurar los procedimientos respectivos.

Artículo 214. Sanciones a funcionarios. Las sanciones administrativas deberán ser impuestas por el órgano que ostente la potestad disciplinaria, en contra de los funcionarios que realicen actuaciones contrarias a las

disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa y el presente Reglamento. Dichas sanciones consistirán en apercibimiento escrito, suspensión sin goce de salario, despido y retiro de credenciales según las disposiciones de la Ley de Contratación Administrativa (2006):

Artículo 215. Sanciones a particulares. La sanción a particulares puede ser apercibimiento o inhabilitación. El apercibimiento consiste en una formal amonestación escrita dirigida al particular, a efecto de que corrija su conducta, cuando fuere posible, sin perjuicio de la ejecución de garantías o aplicación de cláusula penal o multas, cuando así procediere y constituye un antecedente para la aplicación de la sanción de inhabilitación por la causal del artículo 100 inciso a) de la Ley de Contratación Administrativa. Para la aplicación del resto de causales de inhabilitación establecidas en el artículo 100 de ese cuerpo legal no se requiere de un apercibimiento previo. La sanción de inhabilitación consiste en el impedimento para participar en todo procedimiento de contratación administrativa de la Administración que impone la sanción por un periodo de dos a diez años.

Artículo 216. Efectos de la sanción. La sanción no se extingue por la fusión, transformación o cambio de razón o denominación social de la sociedad sancionada. En caso de que la fusión de origen a una nueva sociedad, o bien que la empresa sancionada sea absorbida por otra, los efectos de la sanción recaerán sobre la que permanezca. Se tendrá como fraude de ley la constitución de una nueva sociedad con la finalidad de evadir los efectos del apercibimiento o la inhabilitación, en cuyo caso los efectos de la sanción recaerán en iguales condiciones sobre la sociedad así constituida.

Artículo 217. Procedimiento para sancionar a particulares. La Contraloría General de la República o la Administración interesada, de oficio o por denuncia, tomará la resolución de apercibimiento o de inhabilitación, para ello deberá seguir el siguiente procedimiento. Se conformará un expediente

preliminar en el que se incorporen las pruebas en las que se fundamenta el procedimiento y posteriormente se hará un traslado de los cargos a las partes, quienes cuentan con un periodo de quince días hábiles para que formulen por escrito sus alegatos y presenten sus pruebas de descargo. Si de dicha audiencia resultare necesario obtener alguna prueba, producida ésta, se dará nueva audiencia por tres días hábiles a los interesados, transcurridos los cuales se dictará la resolución definitiva, la cual tendrá los recursos de revocatoria y apelación, a presentarse dentro de los tres días hábiles siguientes a la notificación. De haber garantías de cumplimiento pendientes, por así corresponder, en el traslado de cargos se estimarán los eventuales daños y perjuicios sobre los que se ejecutará dicha garantía y deberá referirse expresamente el contratista, de todo lo cual se dispondrá en la parte dispositiva del procedimiento en cuestión. De no cubrir la garantía el monto acreditado por concepto de daños y perjuicios, podrá la Administración accionar contra el contratista en la vía correspondiente por el saldo en descubierto.

Artículo 218. Prescripción. La responsabilidad administrativa de los particulares por las infracciones previstas en la Ley de Contratación Administrativa, prescribirá en cinco años, contados a partir del acaecimiento del hecho.

Por otra parte, el artículo 94 de la citada ley, explica claramente la implicación de una sanción administrativa y su relación con el ámbito penal: “La aplicación de sanciones administrativas no excluye las de carácter penal, ni las responsabilidades por daños y perjuicios tanto para funcionarios como para particulares” (Ley de Contratación Administrativa, 2006, p. 57).

3.4 Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas

Como elemento fundamental en la administración de los centros educativos, se crearon las Juntas de Educación y Administrativas, las cuales representan los órganos fundamentales de toda institución educativa, ya que son los responsables directos de la infraestructura y bienes de estas. Al ser órganos adscritos a la administración pública, también están supeditados a la Ley de Administración Pública y su respectivo reglamento. Así lo cita el artículo 2, del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, del Ministerio de Educación Pública (2013):

Artículo 2. Las Juntas de Educación y Juntas Administrativas, en lo sucesivo las Juntas, son organismos auxiliares de la Administración Pública y les corresponde coordinar, con el respectivo Director del Centro Educativo, el desarrollo de los programas y proyectos, así como la dotación de los bienes y servicios, requeridos para atender las necesidades y prioridades establecidas en el Plan Anual de Trabajo (PAT) del centro educativo. (p. 3)

Por otra parte, en los artículos 3, 4 y 5, se enuncian otros importantes aspectos a considerar dentro de la reglamentación y los procesos de contratación que pueden llevar a cabo las Juntas de Educación o Administrativas de los centros educativos adscritos al Ministerio de Educación Pública de Costa Rica:

ARTÍCULO 3. 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.

ARTÍCULO 4. Las Juntas, en coordinación con el Director del Centro Educativo, el personal docente y administrativo, promoverán la integración del centro educativo con la comunidad y servirán como enlace para canalizar

apoyo técnico, material y financiero de organizaciones públicas y privadas, nacionales o extranjeras, comprometidas con el desarrollo del centro educativo.

ARTÍCULO 5. Como organismos auxiliares de la Administración Pública, las Juntas tienen personalidad jurídica y patrimonio propio. Les corresponde la administración de los recursos públicos transferidos para el funcionamiento del centro educativo. Los bienes propiedad de las Juntas son inembargables.

Como parte de la buena función de una Junta de Educación o Administrativa, sus miembros deben conocer el reglamento que rige sus funciones; asimismo, deben saber cuáles son esas funciones y las atribuciones que les dicta la ley. A continuación, se citan las atribuciones que corresponden a los miembros de las juntas, según lo expuesto en el Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas (MEP, 2013), en su artículo 33:

Son funciones y atribuciones de las Juntas las siguientes: a) Formular el presupuesto del centro educativo con base en el Plan Anual de Trabajo (PAT), respetando las necesidades y prioridades establecida. b- Remitir al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros, para su aprobación, el presupuesto anual del centro educativo, así como las correspondientes modificaciones presupuestarias. c- Mantener al día la vigencia de la personería jurídica. d) Ejecutar de manera oportuna, eficiente y transparente los recursos públicos que les hayan sido transferidos, respetando el destino establecido según fuente de financiamiento. e- Realizar los procesos de compras de bienes y servicios respetando los procedimientos de contratación establecidos. f- Formular proyectos para el desarrollo de infraestructura educativa haciendo uso de los prototipos o modelos contextualizados y establecidos por la DIEE. g) 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. h) Proveer los bienes y servicios requeridos para el funcionamiento operativo del centro educativo, tanto a nivel administrativo como académico. i) Gestionar el desarrollo de proyectos para el mejoramiento y mantenimiento de la infraestructura física del centro educativo. j) Autorizar el uso de las instalaciones del centro educativo para el desarrollo de actividades a solicitud de terceros, siempre y cuando no se afecte el funcionamiento del centro educativo y sus actividades extracurriculares. k) Alquilar las instalaciones, incluido la concesión de la soda escolar, siempre y cuando no comprometa el funcionamiento normal del centro educativo, según lo dictado por el Consejo Superior de Educación y respetando lo establecido en el artículo 86 de la Ley de Creación del ICODER. l) Gestionar los procesos relacionados con la prestación de los servicios del comedor estudiantil y de transporte estudiantil, en sus diversas modalidades. m) Cubrir las cargas sociales y derechos laborales de los trabajadores del comedor contratados bajo la modalidad de subsidio. n) Desarrollar con otras Juntas, programas, proyectos y actividades de interés común para los centros educativos que representan; de manera que se apoyen entre sí y se reproduzcan las buenas prácticas administrativas y el intercambio de experiencias exitosas. o) Promover en conjunto con el Director del Centro Educativo, el personal docente y administrativo, el desarrollo de proyectos, actividades, convivios y capacitaciones que contribuyan al mejoramiento del clima organizacional. p) Apoyar su gestión en otros organismos tales como el Patronato Escolar y la Asociación de Padres de Familia para el desarrollo de programas, proyectos y acciones para el mejoramiento de las condiciones generales del centro educativo y el bienestar estudiantil. q) Atender las convocatorias para participar en procesos de capacitación, inducción y actividades para el mejoramiento de su capacidad de gestión. r) Atender los requerimientos de información de la

Dirección Regional de Educación. s) 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. t) Autorizar los pagos al Tesorero-Contador garantizando la recepción y análisis previo de los informes contables mensuales, trimestrales y anuales establecidos. u) Rescindir el contrato al Tesorero Contador en caso de incumplimiento de funciones y reportarlo al Departamento de Servicios Administrativos y Financieros, así como tramitar la denuncia ante el Colegio Profesional o instancia que corresponda. v) Preparar informes de gestión al cierre de su período de nombramiento y rendir cuentas ante la comunidad educativa. Lo anterior de conformidad con el formato establecido para tales efectos. w) Asumir la administración del centro educativo durante los períodos de vacaciones, coordinando previamente con el director lo que corresponda. x) Presentar al Supervisor las denuncias que correspondan, cuando se detecte algún incumplimiento, falta grave o mala gestión, por parte del director o el personal docente y administrativo, la cual signifique detrimento del funcionamiento del centro educativo o que la misma obstaculice el debido cumplimiento de sus funciones. (pp. 7-9)

3.4.1 De las Fuentes

Dentro del importante rol de las Juntas, cabe destacar que éstas deben encargarse de ciertos procedimientos administrativos, como órgano auxiliar de la administración del centro educativo. Del tal manera, que les corresponde administrar los fondos públicos de manera eficiente y controlada. Las Juntas estas reguladas en cuanto a su alcance en la administración del dinero, así como las fuentes para adquirir fondos; estos aspectos se detallan en varios artículos del Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas (2013):

ARTÍCULO 63. Las Juntas financiarán los gastos operativos de los centros educativos por medio de los fondos públicos provenientes de la Ley 6746 de

nombre “Crea Fondo Junta Educación y Administrativas Oficiales”. Para la asignación de los recursos establecidos en dicha ley, a los centros educativos, el Departamento de Gestión de Juntas de la Dirección Financiera contará con la asesoría técnica de la Dirección de Planificación Institucional.

ARTÍCULO 64. Además de los recursos originados en la Ley 6746, las Juntas podrán destinar al financiamiento de los gastos operativos del centro educativo, 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.”

ARTICULO 65. De acuerdo con el bloque de legalidad aplicable y manuales de clasificación, 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.

ARTÍCULO 66. También podrán destinar al financiamiento de los gastos operativos los recursos propios generados directamente por la Junta o los proporcionados para ese fin por organizaciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras. Asimismo, los recursos generados por concepto de alquiler de sus instalaciones, incluida la soda estudiantil.

ARTÍCULO 67. Las Juntas deberán dar prioridad al pago de los servicios públicos, así como aquellos gastos operativos que, en caso de no realizarse, comprometan el funcionamiento del centro educativo y el cumplimiento de obligaciones contractuales, incluidos las cargas sociales y derechos laborales de los servicios personales contratados con cargo al presupuesto del centro educativo.

ARTÍCULO 68. Las Juntas, como personas de derecho público, podrán realizar toda clase de contrataciones administrativas para la consecución de sus fines 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 contenidas en este Reglamento y en la normativa que rige la materia.

ARTÍCULO 69. Las Juntas podrán ofrecer bienes y servicios a cualquier ente del Estado, incluido el MEP, amparadas al mecanismo de excepción establecido en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (artículos 130 y 131).

ARTÍCULO 70. Las Juntas podrán contratar directamente con entidades o personas de derecho público sin otros límites que los determinados por su competencia y lo dispuesto en los artículos 2 de la Ley de Contratación Administrativa y los artículos 125 y 138 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa.

ARTÍCULO 71. Con el propósito de facilitar el procedimiento de licitación al que eventualmente deban sujetarse, las Juntas mantendrán un registro de proveedores potenciales de bienes servicios, debidamente clasificados por tipo de actividad, sin perjuicio de recurrir cuando lo estime conveniente a los registros de proveedores debidamente constituidos por otros Órganos o

Entidades de la Administración Pública. Dicha lista deberá ser actualizada por lo menos una vez al año.

ARTÍCULO 72. Las Juntas podrán, una vez cubiertas las necesidades operativas y legales del centro educativo, realizar otras inversiones en beneficio de la comunidad estudiantil, siempre y cuando existan los recursos para tales fines.

Al revisar estos artículos, puede observarse como las regulaciones son claras y explícitas en cuanto a los alcances de las Juntas de Educación y Administrativas. Dichos puntos deben ser parte del diario proceder de sus miembros, con el fin de que cumplan sus funciones a cabalidad y bajo el correspondiente ordenamiento jurídico.

3.4.2 De las Unidades Ejecutoras de Transferencias del MEP

Como ya se ha dicho, las Juntas de Educación o Administrativas están sujetas a los lineamientos expuestos del Ministerio de Educación Pública, ente que supervisa la función de las mismas y canaliza recursos para obras en centros educativos. Todas las transferencias que se realicen, están reguladas bajo normas contenidas en el Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas (2013), específicamente en el artículo 58:

Artículo 58. Corresponde a la Dirección Financiera, por medio del Departamento de Gestión de Juntas, la rectoría general en materia de gestión de Juntas, mediante la promulgación de manuales, lineamientos, directrices y circulares de aplicación general. Lo anterior con el propósito de garantizar procedimientos uniformes y formatos estandarizados, que faciliten los procesos de supervisión, control interno y rendición de cuentas. (p. 17)

De tal manera, se puede ver que las Direcciones del nivel central, por medio de las cuales se canalizan recursos públicos a las Juntas, funcionarán como Unidades

Ejecutoras de Transferencias en su área de competencia. A ellas, les corresponde dictar los lineamientos técnicos, directrices y manuales de procedimientos requeridos para orientar la asignación, la ejecución y la supervisión de los recursos públicos, de conformidad con la normativa aplicable.

CAPÍTULO IV

MARCO TEÓRICO

4.1 Presentación

El presente marco teórico abordará la temática en estudio, desde las concepciones más generales hasta las más específicas; dentro de ellas se puede mencionar: educación, administración, administración educativa, administración pública, gestión, gestión escolar, gestión jurídica, marco jurídico, contratación administrativa, Juntas de Educación como entes de la función pública, así como funcionarios públicos, se tomarán en consideración los deberes y responsabilidades que se deben ejecutar y que contribuyen al bienestar de las instituciones educativas y la comunidad en general.

4.2 Educación

La educación es un fenómeno que concierne a todas las personas desde su nacimiento. Los primeros cuidados maternos, las relaciones sociales que se producen en el seno familiar o con los grupos de amigos, la asistencia a la escuela, entre otras, son experiencias educativas que van configurando de alguna forma al ser humano. Por estos motivos, se usa con frecuencia el vocablo educación para otorgar significado a diversos acontecimientos cotidianos que se relacionan con lo educativo. Así lo indica García (1996): “Ni su uso, ni el conjunto de conceptos que se relacionan con él, tales como enseñanza, aprendizaje, condicionamiento, adoctrinamiento, entre otros, poseen precisión terminológica, debido a la diversidad de aspectos que conforman el fenómeno educativo” (p. 3).

Desde el punto de vista etimológico, según García (1996), “los términos a que se refiere educación son los de “criar”, “crianza”, que hacen alusión a “sacar hacia adelante”, “adoctrinar”, “discipular” para indicar “disciplina” o “discípulo” (p. 56). Son

términos que se relacionan con los cuidados, la protección, la ayuda material que dedican las personas adultas a los individuos en proceso de desarrollo.

Por otra parte, considerando la educación como conocimiento, se puede decir que los procesos de socialización y educabilidad son los que permiten el desarrollo de capacidades para la adaptación al medio. En este, se manifiesta Pagés (1997) quien sugiere que “el proceso educativo debe estar enmarcado en lo individual y lo social” (p. 32).

La Ley General de la Educación Peruana (2003), en su artículo dos, la define de la siguiente manera:

La educación es un proceso de aprendizaje y enseñanza que se desarrolla a lo largo de toda la vida y que contribuye a la formación integral de las personas, al pleno desarrollo de sus potencialidades, a la creación de cultura, y al desarrollo de la familia y de la comunidad nacional, latinoamericana y mundial. Se desarrolla en instituciones educativas, en los diferentes ámbitos de la sociedad. (p. 1)

4.3 Administración

Continuando con las definiciones es importante hacer mención al concepto de administración; ésta es una de las principales funciones de la persona administradora de la educación y que, a su vez, garantiza la eficacia y eficiencia en los procesos.

Chiavenato (2004), lo explica de manera precisa: “la palabra administración proviene del latín “ad” que significa hacia, dirección o tendencia, y “minister” subordinación u obediencia, y significa aquel que realiza una función bajo el mando de otro, es decir aquel que presta un servicio a otro” (p. 15).

La Administración conlleva procesos estratégicos de planificación y organización de recursos, con el objetivo de extraer de ellos el máximo de beneficios posible, según los fines deseados.

Básicamente, se puede decir que se basa en el precepto que afirma que una correcta administración de los recursos aprovecha al máximo las posibilidades de lograr un mejor resultado. El término es utilizado tanto para la gestión pública como privada, ya que ambas necesitan de la técnica de organización administrativa para la extracción de recursos. La diferencia reside, precisamente, en los aspectos cualitativos y cuantitativos de los recursos con los que cuenta para llevar a cabo sus funciones y propósitos.

Hernández y Rodríguez (2002), brindan un concepto muy claro sobre cómo entender la administración al citar, “la administración es la actividad encargada de organizar y dirigir el trabajo individual y colectivo e en términos de objetivos predeterminados” (p. 42).

Por otra parte, Koontz y Weihrich (2004), emiten un concepto muy claro sobre lo que es La administración, “es el proceso de diseñar y mantener un entorno en el que trabajando en grupos los individuos cumplan eficientemente los objetivos específicos” (p. 12).

Al analizar el concepto citado por Koontz y Weihrich, se denota como la administración puede visualizarse como un verdadero arte, que requiere de habilidades específicas de las cuales muchas son natas por parte de quien la realiza, pero muchas otras se van desarrollando a partir de la experiencia.

4.4 Administración Educativa

Bajo la línea administrativa, es de gran importancia desarrollar lo referente a la administración educativa en sí. La educación y la comunidad educativa en general (alumnos, docentes, familia, administrativos, institución) necesitan de un proceso

que los ayude a alcanzar sus objetivos. La Administración Educativa imprime orden a las actividades que se realizan en las organizaciones educativas para el logro de sus objetivos y metas. Puede afirmarse que esta disciplina, es un instrumento que ayuda al administrador o administradora a estudiar la organización y estructura institucional, y le permite orientar sus respectivas funciones.

La Organización de Estados Americanos (OEA, 2003), define la administración educativa como “la de cualquier otra actividad pública o privada, que es medio para lograr los objetivos que se persiguen” (p. 27). Por su parte, Temuco (2008) da una completa definición de administración educativa, la cual se expresa a continuación:

De manera específica, la administración escolar refiere a la dirección de la Institución misma, al uso y ejercicio estratégico de los recursos humanos, intelectuales, tecnológicos y presupuestales, a la proyección de necesidades humanas futuras, a la previsión estratégica de capacitación del recurso humano y la formación docente, a la vinculación con el entorno, la generación de identidad del personal con la organización, la generación de una visión colectiva de crecimiento organizacional en lo colectivo, individual, profesional y el principio de colaboración como premisa del desarrollo. (p. 14)

A la luz de estas definiciones, se puede deducir que la buena administración educativa será determinante en el adecuado funcionamiento, progreso y estabilidad de los centros educativos que por ende, generarán éxitos para toda la comunidad educativa.

4.5 Administración Pública

La administración pública es un eje fundamental del proceso de desarrollo de un país, ya que se relaciona con la organización, planificación y ejecución de programas y políticas que procuran el progreso integral y justo de una nación. En relación con este proceso, Guerrero (2010) menciona:

En la historia de la humanidad se ha dado formas de administración, pues así lo necesitó para sobrevivir y desarrollarse. Sin embargo, la administración pública no alcanzó su especificidad sino muy tardíamente, cuando, a partir de la revolución francesa, se establecieron sus principios como disciplina científica y se fijaron métodos, estándares de actuación que establecieron su identidad. (p. 21)

Otro autor que ofrece una definición de administración pública es González (1998), quien la define como:

El conjunto de instituciones y órganos de gobierno encaminados a concretar sus propósitos, regida por un sistema político y ligada a las condiciones que imperan en el Estado, principalmente capitalista, donde actúa como un instrumento mediador de las demandas sociales para su revisión y solución por parte de sus órganos, con los que cumple así su carácter contradictorio de mediador y defensor de los intereses de la clase en el poder. (p. 8)

Por su parte, Gordillo y Guerrero (2013) citan otras definiciones, las cuales dan un panorama más amplio sobre la Administración y su papel en la función pública:

La administración pública centralizada o descentralizada en las formas jurídicas, debe llevar a cabo dicha función en los hechos, actos, contratos, entre otros el análisis de las facultades o potestades que le han sido atribuidas así como las limitaciones de las mismas. (p. 43)

Asimismo, Guerrero (2007) afirma que: “la administración pública constituye la actividad del estado que está encaminada a producir las condiciones que facilitan la continuidad de la sociedad y crea las capacidades de desarrollo de los elementos que la constituyen” (p. 28).

Estas dos definiciones son muy claras en cuanto a la importancia de la Administración para la continuidad de la sociedad y la procura del desarrollo y

bienestar común. Así mismo, la Ley General de Administración Pública (1978), en su artículo primero, lo expresa: “Estará constituida por el estado y los demás entes públicos, cada uno con personalidad jurídica y capacidad de derecho público y privado” (p. 5).

Como se puede deducir en los planteamientos desarrollados, en relación con la administración pública y partiendo desde los planteamientos macro a los micro, se puede asegurar que el logro de metas y el éxito de los proyectos depende en un alto porcentaje de la responsabilidad y transparencia con que se ejecutan los diferentes procedimientos y que será, a mediano o largo plazo, cuando pueda verificarse si todos los procedimientos se desarrollaron de manera correcta y apegados a lo estipulado por la ley.

4.6 Gestión y función directiva de la administración

En los sistemas públicos y privados, la gestión y función directiva manifiestan cambios importantes que responden a las transformaciones sociales, políticas y económicas. Dichos cambios han obligado a las organizaciones a avanzar hacia nuevas formas y modelos de gestión que articulan, de manera sistémica, saberes, procesos de administración, dirección y liderazgo.

La noción de gestión, por lo tanto, se extiende hacia la función directiva que es definida por Veciana (2002) como “un proceso dinámico de una persona sobre otra u otras personas que orientan su acción hacia el logro de metas y objetivos compartidos, de acuerdo con la toma de decisiones que le confiere su poder” (p. 279).

Se puede entender, según lo expuesto por Veciana que la función directiva es un proceso en movimiento que busca logros concretos. Para ampliar lo expuesto por Veciana, cabe citar lo que dice Beltrán (2007), al respecto del origen y desarrollo de la función directiva:

En un principio, la gestión fue retomada del campo empresarial para ser aplicada a lo educativo; suponiendo que la escuela, por el hecho de ser una organización, podía regirse bajo la misma perspectiva de las instituciones industriales o mercantiles, consistente en la división técnica del trabajo. Sin embargo, a partir de la década de los setenta, los teóricos se han esforzado en tratar el concepto dentro del contexto escolar, sin restarle importancia a lo administrativo, pero incluyendo los aspectos pedagógicos. (p. 110)

De esta manera, la gestión escolar es un proceso que enfatiza la responsabilidad del trabajo en equipo e implica la construcción, diseño y evaluación del quehacer educativo; así lo plantea Pozner (2000), al indicar que “puede ser entendida como el conjunto de acciones, articuladas entre sí, que emprende el equipo directivo en una escuela, para promover y posibilitar la consecución de la intencionalidad pedagógica en y con la comunidad educativa” (p. 8).

Esta autora plantea que, aparte de la ejecución de reglamentaciones, la gestión escolar debe preocuparse además, de la calidad y cantidad de los aprendizajes que se produzcan en la institución educativa. Por su parte, Hodge (2003) enfatiza en la gestión escolar, como una disciplina de sistemas a nivel macro:

A nivel macro podemos hablar de gestión escolar, como aquella disciplina encargada de la gestión global de los sistemas educacionales y de la creación de políticas educativas tomando como referente el marco curricular nacional, mientras que a nivel micro podemos situar a la gestión escolar como aquella disciplina que enfatiza principalmente el trabajo en equipo y, en consecuencia, el aprendizaje organizacional, tendientes a la generación de procesos que permitan diagnosticar, planificar, implementar y evaluar el quehacer pedagógico de la institución educativa. (p. 96)

En este orden de ideas sobre la gestión escolar, es necesario revisar lo que Lavín (2002) expone:

La gestión escolar tiene que ver con el gobierno y la toma de decisiones a nivel de la institución educativa. Este gobierno debe ser participativo, pues por las características específicas de los procesos educativos, la toma de decisiones en el nivel institucional es una tarea colectiva que involucra a muchos actores. (p. 113)

La gestión escolar supone y se puede interpretar, como una nueva forma de comprender y conducir la organización escolar, con un claro objetivo que se orienta a un proceso práctico curricular y administrativo que permite la generación de acciones para la toma de decisiones hacia la mejora continua.

Por lo tanto, se espera un gestor educativo que asuma como un líder transformacional, que busque convertir a sus colaboradores en líderes de la actividad educativa que llevan a cabo, facilitándoles su labor y acompañándolos a cumplir con sus expectativas personales, académicas y pedagógicas con compromiso ético y social.

4.7 Gestión educativa dentro de las organizaciones

La gestión de la educación se ejecuta a diario en las organizaciones educativas; desde una perspectiva legal y/o jurídica, implica poseer un conocimiento estratégico y general de las normas vigentes, que rigen el accionar de la administración de la educación con base en el ordenamiento jurídico existente. Lo anterior, sustenta la toma de decisiones propia de la gestión educativa, en torno a los diferentes procesos que tienen lugar en la organización a la que responde.

Dentro de la gestión jurídica se deben considerar, los principios fundamentales que asocian el derecho y los procedimientos jurídicos; es aquí, cuando se asocian dichos conceptos, a la luz de lo citado por Escobar (1969):

El Derecho Educativo debe ser la ciencia donde se eluciden los temas y problemas más diversos, que hoy en día aquejan a las instituciones

educativas en su constitución y funcionamiento administrativo, laboral, académico, técnico y cultural. Así mismo debe normar y regular la vida de la educación en todas sus instituciones, personas y cosas. (p. 56)

Retomando las diferentes conceptualizaciones que encierra la gestión jurídica, dentro de su misma concepción, se puede citar lo mencionado por Botassi (1994), quien indica que es: “el objeto del procedimiento administrativo y aquí radica su importancia, es permitirle a la administración la posibilidad de recabar toda la información necesaria para adoptar la decisión que, siendo conforme al ordenamiento jurídico, conjugue de mejor modo el interés público” (p. 46).

Continuando con la relación existente e ineludible entre educación, gestión jurídica, derecho educativo, administración educativa, se puede deducir que la conceptualización más completa sobre la temática en estudio, es la expuesta por Chacón (2012), quien define la gestión jurídica de la educación de la siguiente manera:

La gestión jurídica en materia educativa, implica una serie de actividades de control por parte del administrador de la educación. Según esto, una gestión jurídica eficaz exige que el mismo posea un conocimiento profundo en aspectos legales relacionados con su quehacer, sobre todo en temas referentes al derecho educativo, servicio público, la administración pública, los derechos y deberes de sus funcionarios, los deberes y derechos de estudiantes y padres de familia, cuestiones relativas a la ética, a legislación laboral, el debido proceso, el conocimiento de las leyes, normas y reglamentos relacionados con el área educativa, entre otras. (p. 64)

Los directores y directoras de los centros educativos, en aras de cumplir con las políticas educativa y curricular, conforme las normas vigentes, establecen que todo funcionario debe cumplir, la implicación en los procesos y situaciones de conflicto

que, en los cuales intervienen temas legales y deben de resolverse de acuerdo con el bloque de legalidad vigente.

Aquí radica la importancia de formar y capacitar a la persona administradora de la educación y a su equipo de trabajo, así como a los miembros de las Juntas de Educación, en temáticas de índole legal que tienen relación directa o indirecta, sobre la función gestora en los centros educativos.

4.8 Acercamiento al concepto de Marco Jurídico

Cuando se hace referencia al marco jurídico, se vuelve la mirada innegablemente a las leyes y el ordenamiento jurídico propio que rige una nación o país; sin dejar de lado, el acto a las disposiciones internacionales que de una u otra manera influyen dentro de un tema o procedimiento específico. Dicha idea se puede apoyar en el concepto desarrollado por algunos autores como Guerrero (2007), quien expone:

Al hablar de Marco Jurídico se hace referencia al conjunto de y disposiciones en el marco de los derechos humanos establecidos en los instrumentos nacionales e internacionales ratificados por el Estado costarricense o reconocidos por la comunidad internacional, para la interpretación e integración de las normas al sistema educativo dando a este el respaldo legal correspondiente. (p. 29)

Al analizar el concepto expuesto por Guerrero, se encuentra relación en el ámbito jurídico con lo emanado por la Sala Constitucional, al realizar una interpretación del voto 9685-00, donde establece la superioridad jerárquica de las normas internacionales de protección de los derechos humanos siempre y cuando estas amplíen los derechos consagrados en la constitución.

Las normas jurídicas tienen una jerarquía, lo que significa que una norma de menor rango no podrá contradecir a una de mayor rango. En caso de contradicción, el

sistema jurídico establece los mecanismos adecuados para garantizar el orden y lógica del mismo, por medio del control de constitucionalidad de las leyes.

Este sistema desarrollado por el jurista alemán Kelsen (1911), establece una pirámide de jerarquía con tres categorías: “el sistema supraconstitucional donde las normas internacionales tienen supremacía, sobre la Constitución Política, y luego siguen las leyes, reglamentos, y demás documentos normativos” (p. 12).

Lo anterior, se ve reflejado en la Constitución Política de Costa Rica (1949) y el artículo 2 de la Ley de Jurisdicción Constitucional (1989), donde establece la igualdad jurídica entre la Constitución Política y los Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

Para Benavides, Chavarría y González (1992), los siguientes conceptos deben de ser de conocimiento y manejo por todo administrador educativo: “norma jurídica, ley, decreto, reglamento, manual, actos administrativos, acuerdos y resoluciones. Por tanto dentro de sus funciones tienen que ejecutar la aplicabilidad de dichos conceptos dentro de su hacer diario” (p. 33).

4.9.1 Procedimiento administrativo, debido proceso y principio de legalidad

Dentro del abordaje de situaciones jurídicas que enfrenta el profesional en administración de la educación, en la cotidianidad de la organización, debe aplicar las normativas que establece el ordenamiento jurídico para gestionar los procedimientos establecidos, de acuerdo con los principios constitucionales del debido proceso y del principio de legalidad.

Los directores y directoras de los centros educativos deben cumplir y respetar los procedimientos establecidos por la legislación costarricense para gestionar las situaciones legales, de diferente índole, que se presentan en su realidad inmediata, así lo exponen claramente los artículos 214, 215 y 216 de la Ley General de

Administración Pública (1978); los mismos establecen las características generales del procedimiento administrativo.

Con respecto al debido proceso, el artículo 173, inciso 3) de la Ley General de Administración Pública (1978) señala: “Antes de anular los actos referidos en este artículo, el acto final debe estar precedido por un procedimiento administrativo ordinario, en el que se hayan observado los principios y las garantías del debido proceso y se haya brindado audiencia a todas las partes involucradas” (p. 54).

Estos artículos implican una gran importancia para el debido proceso y correcta interpretación del marco jurídico que regula la Administración Pública; así se puede reafirmar con lo establecido en el artículo 11, inciso 1) de la Ley General de la Administración Pública (1978): “La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes” (p. 4).

4.9.2 Jerarquía de las normas jurídicas

Conocer el orden de ámbito y de la aplicación de cada norma jurídica, le permite al directivo de las instituciones educativas comprender la relevancia de cada norma y utilizarla adecuadamente, de acuerdo con su marco de acción y legitimidad. Según la Ley General de la Administración Pública (1978), las fuentes de ordenamiento jurídico, en su orden jerárquico, son las siguientes: a) Constitución política y leyes con valor constitucional; b) Tratados o convenios internacionales; c) Leyes y demás actos con valor de ley; d) Decretos; e) Reglamentos; f) Contratos colectivos; g) Costumbre.

Las directoras y los directores de organizaciones educativas, además de cumplir a cabalidad con las funciones que establecen las leyes y los reglamentos anteriores, deben poseer un conocimiento general de la Constitución Política; así como de

leyes, reglamentos, decretos, manuales y demás documentos de carácter legal y administrativo que establece el ordenamiento jurídico costarricense y en el ejercicio de su función como administradores de la educación.

4.9.3 Contratación y Contratación Administrativa

El Régimen de Contratación Administrativa nace con la promulgación de la Ley 7494 o Ley de Contratación Administrativa, la cual ha sido sujeta a dos grandes modificaciones (Ley 7612 y Ley 8511), respondiendo la primera, a errores, vacíos e inconsistencias y la segunda, como resultado de los escándalos de corrupción en materia de contratación administrativa, estableciendo controles más estrictos en los procesos de adquisición en los que se utilizan fondos públicos.

La administración por sí misma, tiene la necesidad de contratar un bien, una obra o un servicio; para tomar tal decisión, debe estudiar con detenimiento y detalle las normas jurídicas que lo sustentan, y cumplir con todo un proceso de suma complejidad. Así, se puede evidenciar en lo planteado por Lamprea (2007), quien cita la relación existente entre contrato y administración de la siguiente manera: “Por definición el contrato implica igualdad entre las partes, equilibrio en las cargas y autonomía en la manifestación de la voluntad. Lo administrativo en cambio, sugiere ideas de unilateralidad, de interés público, de primacía de lo general sobre lo individual” (p. 22).

Por otra parte, este análisis se puede reforzar con lo citado por Solano (1988), sobre el contrato administrativo, “es un acto de declaración de voluntad común, productor de efectos jurídicos, entre un órgano u ente estatal en ejercicio de la función administrativa y un particular u otro ente público estatal” (p. 22).

Al analizar los dos planteamientos anteriores, se puede determinar que los administradores de los centros educativos y miembros de Juntas de Educación, deben conocer y apegarse a la debida reglamentación, con el fin de su labor en el

proceso de contratación sea eficiente y sin vacíos de orden jurídico. Los funcionarios involucrados en este proceso, deben conocer que la contratación administrativa es el conjunto de normas y procedimientos que regulan la forma en que la administración pública interactúa, en calidad de cliente, para adquirir los bienes y servicios que den cumplimiento y satisfacción al interés público. Con vista en el artículo 182 de la Carta Magna de Costa Rica (1949), se señala al respecto:

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 esas entidades y las ventas o arrendamientos de bienes pertenecientes a las mismas, se harán mediante licitación, de acuerdo con la ley y en cuanto al monto respectivo. (p. 29)

De esta manera, se puede constatar que todas las entidades públicas deben apegarse estrictamente a las normas establecidas en la Ley, y su fundamento en la Constitución Política de Costa Rica, para los procesos de contratación de bienes y servicios. Ninguna institución puede hacer caso omiso a lo expuesto, ni tampoco alegar desconocimiento de la norma. La Contraloría General de la República (2003) refuerza lo expuesto anteriormente, al citarlo de la siguiente manera:

De tal modo que se está ante una materia muy relevante en el accionar del estado y que determina la posibilidad real de alcanzar los objetivos de un mayor desarrollo humano. La construcción de la infraestructura, su operación, la prestación de servicios públicos y cualquier actividad propia de la función pública, están vinculadas, en mayor o menor grado, con una adecuada gestión de las adquisiciones de los bienes y servicios que sirven de instrumento para lograr los fines propuestos. (p. 7)

No cabe duda que el ordenamiento jurídico en cuanto a la contratación administrativa es claro. Tanto la Constitución Política, la Contraloría General de la República y la Ley de Contratación Administrativa, lo presentan de manera concisa.

Los funcionarios de las distintas instituciones públicas deben conocer la ley y apegarse al debido proceso en los procedimientos de contratación administrativa.

4.9.4 Requisitos de los procedimientos de Contratación Administrativa

Lamprea (2007) plantea que un contrato es importante que considere equilibrio entre las partes y enfatice las mismas oportunidades en lo acordado y en su manifestación de voluntad; si se une eso a la primacía de lo general sobre lo específico, y la prevalencia del interés público, se establecen los requisitos previos para ejecutar la contratación administrativa: a) inicio del procedimiento; b) disponibilidad presupuestaria y c) previsión de verificación.

Sobre los requisitos de los procedimientos de Contratación Administrativa, es importante revisar lo que enuncia La Ley de Contratación Administrativa (2006), en su capítulo segundo, artículo 7, en el que plantea el orden del procedimiento de Contratación Administrativa de la siguiente manera:

El procedimiento inicia con la decisión administrativa de promover el concurso emitida por el titular subordinado o el jerarca competente. Tal decisión incluye la justificación del procedimiento, la cual debe contener como mínimo: a- Una explicación amplia, razonada, verificable y efectiva de la necesidad. b- Indicar el fin público que se pretende satisfacer. c- Indicar en qué será utilizada la compra. d- Tiempo probable de consumo. (p. 8)

Por su parte, el factor presupuesto es de vital importancia dentro de los requisitos de los procedimientos, ya que se debe contar con el dinero dentro del mismo para la contratación de un bien o servicio; así lo expone la misma Ley de Contratación Administrativa (1998), en su artículo 8:

La disponibilidad presupuestaria es la garantía de que se cuenta con los recursos para enfrentar la adquisición. De ahí la importancia de la formulación presupuestaria anual y de los planes operativos de igual

periodicidad. Una compra que no cuente con esta garantía, si bien puede iniciarse previa autorización de la Contraloría General de la República, será excepcional, es decir, para casos de calificada necesidad. La regla es que todo procedimiento cuente con los recursos económicos suficientes para enfrentar la erogación que representa, aún y cuando se cuente con la aprobación del presupuesto, cada caso debe ser autorizado mediante una reserva económica, cuya documentación igualmente formará parte del expediente. (p. 8)

De acuerdo con lo que dice la Ley, no solo el dinero es necesario para iniciar una compra. Otro aspecto imprescindible es el recurso humano y la infraestructura administrativa. De ahí, que la administración deba dar fe de que dispone o, en su defecto, dispondrá oportunamente de tales recursos, con el fin de atender el fiel cumplimiento del objeto de la contratación.

A esto se le llama previsión de verificación y es emitida por el administrador del contrato, quien generalmente es el mismo titular subordinado o jerarca que emite la decisión administrativa de iniciar el procedimiento. En este sentido, debe existir coherencia de criterios, por parte del administrador o administradora de la educación y la Junta de Educación, en cuanto a la obra a llevar a cabo, conforme el plan institucional basado en las necesidades del proceso educativo y sus destinatarios directos, tal como lo menciona la Ley de Contratación Administrativa (2006), en su artículo 9:

Para iniciar el procedimiento de contratación, la administración deberá acreditar, en el expediente respectivo, que dispone o llegará a disponer, en el momento oportuno, los recursos y la infraestructura administrativa suficiente para verificar el fiel cumplimiento del objetivo de la contratación, tanto cuantitativa como cualitativamente. (p. 9)

Se puede constatar de esta manera, como la Ley expone claramente los procedimientos a seguir y los requisitos pertinentes a los procesos de contratación administrativa, mismos que se deben respetar por parte de los administradores, es decir en este caso, las Juntas de Educación y la fiscalización de los directivos de centros educativos.

4.9.5 Derechos y obligaciones del contratista

Tal como los administrativos están sujetos a las regulaciones expuestas en la Ley de Contratación Administrativa, las personas o entidades con las cuales se contratan bienes o servicios, también están bajo lo reglamentado en cuanto a derechos y obligaciones que la misma Ley expone en sus artículos 17,18 y 19, al afirmar que como toda relación contractual, ambos sujetos gozan de derechos y tienen obligaciones.

Son derechos de los contratistas: Ejecutar lo pactado a menos que se presente alguno de los supuestos del artículo 11 cuales son: incumplimiento, fuerza mayor, caso fortuito y conveniencia por interés público. Esta es una condición ambivalente pues constituye no solo un derecho sino también una obligación. Que se mantenga el equilibrio económico del contrato, esto es, que se revisen y se reajusten los precios (aumentar o disminuir) cuando varíen los costos directos o indirectos relacionados con la obra, servicio o suministro. Esto es particular para las obras de construcción; sin embargo, en las otras contrataciones también se pueden revisar los precios para lo cual se indicará el mecanismo aplicable en el cartel de licitación. Este derecho nace del principio de Intangibilidad Patrimonial, que opera tanto para conveniencia de la misma Administración como del contratista. Que se le reconozcan intereses por atraso de la Administración en el pago de sus obligaciones desde que debió efectuarse el pago hasta que se emitió el documento de pago. (pp. 12-13)

Por su parte, la ley deja claro las obligaciones de los contratistas en el proceso entre la entidad pública y la persona o entidad con la que se formula el contrato; así lo expone en su artículo 20: “son obligaciones de los contratistas: Verificar los procedimientos de contratación administrativa y ejecución contractual. No podrá alegar que desconoce el ordenamiento jurídico que rige la materia ni las consecuencias de la conducta administrativa” (p. 13).

4.9.6 Prohibiciones

Es importante conocer las personas que pueden o no participar en los procesos de contratación administrativa. De ahí, que las prohibiciones hagan referencia a los procedimientos de contratación pero también, a la fase de ejecución del contrato.

Así, según se indica en la Ley de Contratación Administrativa (2006), si la prohibición alcanza a un funcionario público, deberá abstenerse de intervenir de cualquier forma, en el procedimiento o se le consignará como falta grave. Es decir, no debe participar si está estrechamente relacionado, desde sus funciones o puesto, con la selección y adjudicación de ofertas; ni si busca eludir la prohibición.

El contenido de este numeral responde a las disposiciones de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública del año 2004, y su pretensión es precisamente, implementar los controles internos que prevengan los actos de corrupción en el manejo de los fondos públicos. Esta Ley lo señala claramente, en su artículo 53:

Tienen prohibido para participar como oferentes de forma directa o indirecta. El Presidente y los Vicepresidentes de la República, Ministros, Viceministros, diputados, magistrados de la CSJ y del TSE, contralor, sub contralor, procuradores general y adjunto, defensor y defensor adjunto, tesorero y subtesorero nacionales, proveedor y sub proveedor nacionales. Miembros de junta directiva, presidentes ejecutivos, gerentes y subgerentes con la propia

entidad para la que trabajan. Lo que quiere decir que sí lo pueden hacer como personas físicas o jurídicas con instituciones diferentes para las que laboran. Incluye regidores propietarios y alcaldes municipales. Trabajadores de proveeduría y asesorías legales respecto de la institución para la que laboran. Opera el mismo principio que el anterior caso. Cualquier funcionario público que tenga poder de decisión o influencia en cualquier etapa del procedimiento respectivo. Asesores de funcionarios afectados por la prohibición, respecto de la institución para la cual prestan sus servicios. Por asesores debemos entender que son los profesionales (abogados, notarios, contadores, economistas, etc.) que ayudan interna o externamente, con remuneración o sin ella a un funcionario público afectado por la prohibición. Personas jurídicas donde participe alguno de los funcionarios cubiertos por la prohibición. Cónyuge o compañero (a) por unión de hecho o parientes hasta tercer grado de afinidad de los funcionarios cubiertos por la prohibición. Personas jurídicas en las que los anteriores figuren como titulares de más del 25% del capital social o ejerzan puestos directivos. (p. 269)

Con esas condiciones, quien por la naturaleza de su puesto, el rango que ocupa o la jerarquía de su perfil pueda influir en la toma de decisiones de cualquier manera. De ahí, que un funcionario ajeno a los trámites de los procesos de contratación administrativa de la unidad para la que labora, no está inhibido de participar en el mismo en calidad de oferente. Es decir, por ser funcionario público y solo por el hecho de serlo, no pierde la capacidad de contratar con la Administración Pública.

La Administración debe verificar que el oferente no esté cubierto por el régimen de prohibiciones descrito anteriormente. Es importante destacar que la violación al régimen de prohibiciones no solo es causal de sanciones administrativas para el funcionario infractor, sino que conlleva la nulidad del acto de adjudicación.

4.9.7 Procedimientos de contratación

La ley puede fijar el tipo de procedimiento acorde al tipo de contrato; sin embargo, si no lo hace, operan las pautas previstas en la Ley de Contratación Administrativa. Los montos ahí dispuestos, varían conforme a las necesidades y asignaciones presupuestarias autorizadas para cada administración por la Contraloría General de la República. El ajuste de las sumas es anual y varía según el *Índice de Precios al Consumidor*. Valga decir únicamente, que los montos destinados, según el tipo de procedimientos, no es el mismo para cada unidad, sino que varía en virtud de cada presupuesto autorizado.

En atención al fin público, la Administración puede emplear procedimientos más calificados y rigurosos, y por la misma razón, puede declarar desierto un procedimiento de contratación, en tanto deje constancia de ello. Debido a que es necesario proteger, salvaguardar los fondos públicos y no desperdiciarlos en un bien que no será utilizado, la conducta más adecuada de la Administración será declarar desierto ese concurso, aún y cuando una o varias ofertas reúnan todos los requisitos del cartel y superen las diversas etapas del procedimiento.

Igualmente, con el fin de asegurar la consecución del fin público, la Administración tiene la potestad de modificar el procedimiento de contratación. Así, si declara infructuosa una licitación pública, se saca a concurso el mismo objeto pero mediante una licitación abreviada. Si se declara infructuosa esa licitación abreviada, se somete el proceso a una contratación directa. Para esas modificaciones se deberá contar con la autorización de la Contraloría General de la República.

La importancia de la estimación contractual radica en que con ella, se determinan por ejemplo: el tipo de procedimiento de contratación (escasa cuantía, licitación pública o abreviada), los montos de las garantías (porque son porcentuales) y la reserva presupuestaria que garantizará contar con el dinero al momento de la

adjudicación. Al respecto el artículo 32 de la Ley de Contratación Administrativa contiene tres conceptos que vale mencionar:

a- Validez del contrato: el contrato administrativo será válido si es sustancialmente conforme al ordenamiento administrativo, es decir, si contempla todos los elementos esenciales del contrato administrativo. b- Perfeccionamiento del contrato: la relación contractual entre la Administración y el contratista se perfeccionará cuando quede en firme el acto de adjudicación y la constitución de la garantía de cumplimiento, si ésta última es exigida. Cuando el otorgamiento de garantía de cumplimiento esté contemplada en el pliego cartelario y el contratista no cumpla con ella o no se presente a la formalización, el contrato podrá ser readjudicado al considerar que la adjudicación fue insubsistente. c- Formalización del contrato: bastará la formalización en simple documento, no siendo necesaria la inscripción de los contratos que por ley no tengan ese requisito para su formalización. (pp. 28-29)

El artículo 33 de la Ley de Contratación Administrativa (2006), expone puntos fundamentales sobre la participación económica del oferente:

La garantía de participación que conmina económicamente al oferente a mantener su oferta por el plazo indicado, constituye un monto cuya definición es facultativa de la Administración pero nunca será inferior al 1% ni superior al 5% del monto de la propuesta. El monto dependerá de la complejidad del contrato. (p. 30)

Se puede, de esta manera, concluir que la Administración y oferentes tienen limitaciones para la presentación del cartel y el proceso de contratación; en el caso que se violente la normativa, se procederá con las sanciones dispuestas en el artículo 99 y del mismo cuerpo normativo; a saber, el apercibimiento o la

inhabilitación hasta por 10 años para participar en procedimientos de contratación administrativa.

Se hará acreedora a la sanción de apercibimiento, por parte de la Administración o la Contraloría General de la República, la persona física o jurídica que, durante el curso de los procedimientos para contratar, incurra en las siguientes conductas: a) El contratista que, sin motivo suficiente, incumpla o cumpla defectuosa o tardíamente con el objeto del contrato; sin perjuicio de la ejecución de las garantías de participación o cumplimiento. b) Quien afecte, reiteradamente, el normal desarrollo de los procedimientos de contratación. c) Quien deje sin efecto su propuesta, sin mediar una causa justa, en los casos en que se haya requerido garantía de participación. (p. 62)

Con vista en el artículo 99, se puede evidenciar que este es uno de los mecanismos jurídico – económicos con que la Administración se asegura el resarcimiento por el daño o perjuicio eventualmente ocasionado por el adjudicatario. No significa ello, que ante el daño se deba retener todo el monto de la garantía, sino que se ejecutará únicamente el monto necesario para resarcir.

Por otra parte, según lo que la Ley expresa, los derechos y obligaciones de un contrato formalizado con la Administración, no pueden cederse por la simple voluntad del contratista. Para hacerlo, éste deberá solicitar autorización expresa de la Administración, previa justificación ampliamente razonada. La sección segunda del sexto capítulo, dedica cuatro artículos para tratar el tema de la Licitación Pública. No obstante, aquí conviene hacer un paréntesis para tratar con detalle el tema de la Licitación.

4.9.7 La Licitación

La licitación se puede definir como un conjunto de principios, un procedimiento administrativo o una formalidad de los contratos. Tales principios han merecido tratamientos especiales por parte de la Sala Constitucional, la cual menciona que si el artículo 182 de la Constitución Política (1949) establece este principio -el de la licitación-, entonces se encuentran inmersos en el concepto todos los principios propios de la Contratación Administrativa:

Toda contratación administrativa, se hará por el procedimiento de licitación implica que tienen rango constitucional todos los principios del derecho público que informan la contratación administrativa, en la medida en que resulten razonables y proporcionados a los fines que se persiguen. Los tres principios esenciales que reconoce la doctrina del Derecho Público, son la libre concurrencia, la igualdad de oportunidades y la publicidad. (p. 692)

El fin máximo de la Administración, en todos sus procedimientos de contratación, ha de ser siempre la satisfacción de los intereses públicos; por lo que cualquier disposición de esta materia, debe ser interpretada para la consecución de ese fin.

De este principio, se desprende que los defectos subsanables de una oferta no serán causal de exclusión, pero en caso de duda, siempre se favorecerá la conservación de la oferta o el acto de adjudicación. Todos los procedimientos de contratación deben desarrollarse a partir del principio de eficiencia y eficacia.

La licitación también se define como un procedimiento administrativo; es decir, que la licitación constituye un conjunto de actos tipificados por medio de los cuales se selecciona al contratista más idóneo, según las condiciones y requisitos del cartel. Se define además, la licitación como una formalidad previa de los contratos, que busca que haya mayores probabilidades de selección del oferente idóneo. Una definición muy completa y práctica es la que ofrece Noillet (1996):

Un procedimiento legal técnico de invitación a los interesados, para que, conforme a las bases preparadas al efecto, llamadas pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales, se elige y acepta la más ventajosa mediante la adjudicación, que perfecciona el contrato. En otros términos, es un procedimiento de selección del contratista de la Administración Pública que, sobre la base de una previa justificación de idoneidad moral, técnica y financiera, tiende a establecer qué persona es la que ofrece el precio más conveniente o la mejor oferta. (p. 30)

Asimismo, la Sala Constitucional de Costa Rica plantea una definición que no está de más aportar, puesto que la misma da un acercamiento bastante preciso sobre este procedimiento y el marco legal que lo respalda: “licitación es el mecanismo, modalidad, medio o conjunto de principios a los que debe sujetarse el Estado, en el sentido más amplio para poder realizar su actividad de contratación por cuanto en ella se dan cumplimiento los principios constitucionales que informan la contratación administrativa” (Volio, s. f., p.15).

Ampliado el tema de la Licitación, es pertinente continuar con la estructura y contenido de la Ley de Contratación Administrativa. La sección segunda del sexto capítulo, dedica cuatro artículos al tema de la licitación pública y con ella se procederá. Estos artículos explican que la licitación pública es el procedimiento ordinario que debe aplicarse obligatoriamente en los siguientes casos:

- a- supra que los montos en él indicados varían por año y que es la CGR la que designa el presupuesto para cada administración y el monto para la determinación de los procedimientos ordinarios de adquisición de bienes y servicios.
- b- En toda venta o enajenación de bienes sean éstos muebles o inmuebles o arrendamiento de bienes públicos a menos que se trate de remate.

- c- En concesión de instalaciones públicas.
- d- El artículo 92 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) agrega que se aplicará este procedimiento a las contrataciones de cuantía inestimable.
- e- En compra de suministros en modalidad de entrega según demanda y ejecución por consignación.
- f- En convenios marco según el artículo 115 del RLCA.

La adjudicación debe ser dictada dentro del plazo indicado en el cartel y nunca podrá ser superior al doble del plazo para recibir ofertas. Si no se dicta el acto de adjudicación en el plazo fijado, los proponentes pueden dejar sin efecto la oferta y exigir la devolución de la garantía. Cuando de tal incumplimiento por parte de la Administración sea posible determinar la responsabilidad, el funcionario estará sujeto a las sanciones indicadas en los artículos 96 y 96 bis de la LCA: apercibimiento escrito y suspensión sin goce de salario hasta por tres meses.

Al no dictar el acto de adjudicación en tiempo, el procedimiento deberá ser o re adjudicado o declarado desierto, para lo cual el plazo es de un mes prorrogable por otro mes. Ante el vencimiento de este nuevo plazo, sin que se haya re adjudicado, se promoverán las acciones sancionatorias indicadas en el párrafo anterior.

La sección tercera de este mismo artículo, habla de otro de los procedimientos ordinarios de la contratación administrativa, el cual es la *Licitación Abreviada*. Así, el artículo 27 de la Ley Contratación Administrativa (2006) ofrece una definición del término:

La licitación abreviada es el procedimiento ordinario de carácter concursal, que procede en los casos previstos en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, en atención al monto del presupuesto ordinario, para

respaldar las necesidades de bienes y servicios no personales de la Administración promotora del concurso y a la estimación del negocio. (p. 21)

Como es evidente, la definición no ofrece características particulares que la diferencien de otros procedimientos ordinarios y es de hecho, idéntica a la ofrecida en el artículo 91 para la licitación pública. Sin embargo, los siguientes puntos de la Ley de Contratación Administrativa, aclaran las lagunas de dicha definición.

En este caso, dicha ley expresa que en los procedimientos por licitación abreviada se debe invitar a un mínimo de cinco proveedores. Si se presentan menos, entonces la Administración deberá publicar el cartel en La Gaceta. En la licitación pública, la publicación es obligatoria. Por otra parte, manifiesta que el plazo mínimo para recibir ofertas es de cinco días y no puede ser superior a 20 días, prorrogable por causa justificada hasta por diez días más. En la licitación pública el plazo mínimo para recibir ofertas es de 15 días.

Así mismo, señala que para la adjudicación, opera el mismo plazo que para la licitación pública; igual operan los mismos efectos. Una diferencia destacable entre ambos procedimientos es que la licitación pública, además de la aprobación interna, requiere también el refrendo contralor; en tanto que la licitación abreviada solo requiere aprobación interna.

El tercero de los procedimientos ordinarios de contratación administrativa es *El Remate*. El artículo 101 del Reglamento de la Ley Contratación Administrativa (2006), define el remate como “el procedimiento ordinario concursal, al que puede recurrir alternativamente la administración para vender o arrendar bienes muebles o inmuebles, cuando así resulte más conveniente a sus intereses” (p. 54).

A su vez, el artículo 50 de la Ley Contratación Administrativa (2006), indica que el procedimiento para el remate debe contemplar los pasos en él indicados; sin embargo, cabe destacar los siguientes:

1-La base del remate será el monto del avalúo hecho por el órgano especializado de la administración. A menos que se declare infructuoso, no podrá ser menor. 2- Los oferentes serán invitados por publicación en La Gaceta y en la invitación se indicará: lista de bienes, naturaleza, ubicación, precio base, hora y fecha del remate. 3- El bien se adjudica a quien ofrezca el mayor precio. 4- El perfeccionamiento del acto requiere la entrega de un mínimo del 10% del valor de lo rematado en calidad de garantía de cumplimiento; luego de ello el interesado dispone de 3 días para cancelar el resto, plazo vencido el cual perderá la garantía. Si se trata de arrendamientos, la garantía será de un 10% del precio de la primera mensualidad. Si no se cancela la totalidad del precio, la Administración podrá reclamar daños y perjuicios y el bien será adjudicado al segundo mejor postor, si éste está de acuerdo. (p. 39)

La Ley de Contratación Administrativa (2006), enumera y describe otras modalidades de contratación, las mismas son:

1. Licitación con financiamiento, utilizada cuando la Administración requiere el otorgamiento de una línea de crédito. El financiamiento puede provenir del oferente o un tercero a través de él.
2. Licitación con precalificación, pública o abreviada que contempla una etapa de precalificación con el fin de seleccionar a los participantes. Esta modalidad requiere de la firmeza del acto de precalificación antes de continuar con el procedimiento.
3. Adjudicación por subasta a la baja, se utiliza para adquirir productos genéricos (suministros, equipos o bienes de uso común), cuya fabricación obedezca a reglas

estandarizadas. El concurso se promoverá utilizando el procedimiento que corresponda, según la cuantía advirtiendo que la adjudicación será por subasta a la baja.

Lo expuesto en los artículos anteriores, da un panorama más claro y sumamente amplio respecto a los procedimientos administrativos y legales en los procesos de licitación y subasta; aspectos esenciales que todo administrador o en este caso las personas presidentes de Juntas de Educación o Administrativas, deben conocer o al menos revisar minuciosamente, cuando estén inmersos en un proceso de este tipo.

4.9.8 Regulaciones especiales

En este apartado se pretende exponer aspectos relevantes sobre regulaciones especiales que la Ley de Contratación Administrativa (2006) contempla en varias áreas de la función pública, que presentan relación directa con los procesos de Contratación Administrativa, como: 1.Obra pública. 2. Suministro de bienes. 3. Contratación de servicios. 4. Enajenación de bienes inmuebles.5. Adquisición de bienes inmuebles. 6. Concesión de instalaciones públicas. 7. Concesión de gestión de servicios públicos. 8. Arrendamiento de inmuebles.

El contrato de obra pública se puede efectuar por licitación pública, licitación abreviada o contratación directa, según sea el monto. Entre las características más destacadas están que las empresas participantes pueden subcontratar otras, en tanto estén en la lista de subcontratación de la oferta; el inicio de la obra siempre será precedido por un estudio de impacto ambiental; la ejecución del contrato será por cuenta del contratista sin que la Administración asuma responsabilidades ajenas a las previstas en el contrato; la obra se recibirá hasta que medien los estudios técnicos que acrediten el cumplimiento del objeto contractual; en caso de discrepancia, la obra se puede recibir bajo protesta; el contratista no puede

subcontratar más del 50% de la obra; al subcontratista lo afectará el régimen de prohibiciones del artículo 22 bis de la Ley de Contratación Administrativa.

El suministro de bienes también se efectuará por licitación pública, licitación abreviada o contratación directa. Sus características más importantes son: la contratación de servicios técnicos o profesionales no origina relaciones de empleo entre la administración y el contratista, salvo cuando se trate de los profesionales con sueldo fijo, descritos en el artículo 67 de la Ley de Contratación Administrativa; el precio no es el factor determinante sino que por encima de él están las condiciones personales, profesionales o empresariales.

La enajenación de bienes inmuebles se operará mediante licitación pública o remate y quedan excluidos de este tipo de contratos los bienes inmuebles afectos a un fin público. La base del precio será la determinada parcialmente por la Administración o por la Dirección General de Tributación Directa.

Para la adquisición de bienes inmuebles, el procedimiento aplicable será la licitación pública, la expropiación o la compra directa. Con el fin de optimizar el cumplimiento de los fines públicos, la Administración puede dar en concesión las instalaciones públicas, la cual no generará relaciones de inquilinato, derecho de llave ni ningún otro, aún y cuando así fuere estipulado. Anteponiendo el interés público, la Administración puede dar por terminado el contrato de concesión y si las causas de tal rescisión no sean imputables al concesionario, éste deberá ser indemnizado.

Si un servicio propio de la Administración, por su contenido económico puede ser susceptible de explotación empresarial, éste podrá ser concesionado mediante la figura de concesión de gestión de servicios públicos pero sin que la Administración pierda su poder de intervención y supervisión. Es requisito indispensable que estas concesiones estén precedidas por un anteproyecto de explotación. Los concesionarios responderán directamente ante terceros por la explotación de su actividad.

El arrendamiento de bienes inmuebles se rige por las normas de la licitación pública, la licitación abreviada o la contratación directa, según sea el caso por el monto. En este tipo de contrato, opera la presunción de que el arrendamiento es por tiempo indefinido, en beneficio de la Administración. Para el arrendamiento de equipo, se considerarán los procedimientos de licitación pública, licitación abreviada o contratación directa, en los que puede aplicar la opción de compra o no.

4.9.10 Los procedimientos de urgencia

Los procedimientos de urgencia aplican en los casos en que, con el fin de evitar daños graves a las personas, daños irreparables a las cosas o lesiones al interés público, se puedan prescindir de unas o todas las formalidades de los procedimientos de contratación. Para utilizarse debe ser previamente autorizado por la Contraloría General de la República, por cuyo silencio no podrá interpretarse su aprobación.

4.9.11 Los recursos

El recurso de objeción solo puede interponerse contra el cartel de una licitación pública o de una licitación abreviada, lo que excluye esta posibilidad de impugnación en los demás procedimientos. El plazo para interponerlo es diferente en sendos procedimientos ordinarios en los que se admite, pues es el equivalente a un tercio del plazo para presentar ofertas. Este recurso puede enviarse por fax pero el original debe presentarse el día hábil siguiente, de lo contrario la gestión será rechazada.

Este recurso lo puede interponer cualquier potencial oferente o su representante; igualmente están legitimados para hacerlo cualquier entidad legalmente constituida para la defensa de los intereses de la comunidad. Tal legitimación debe ser argumentada en el escrito del recurso. Deberá aportarse la prueba pertinente y la fundamentación adecuada donde se indiquen cuál o cuáles principios fundamentales de la contratación administrativa fueron conculcados.

El recurso de objeción en licitaciones públicas, debe ser interpuesto ante la Contraloría General de la República. Ésta entidad, luego de recibirlo dará audiencia a la administración contratante y ésta a su vez, deberá referirse a todos los extremos del recurso e indicar expresamente su aceptación o rechazo. No asistir a la audiencia implica sanción al funcionario responsable. En esta instancia, el recurso se resuelve en 10 días hábiles. De ser acogido, se ordenará la modificación correspondiente.

El recurso de objeción en licitaciones abreviadas, se interpone ante la administración contratante. El plazo de resolución es de diez días hábiles, lo cual se hará mediante acto motivado. El recurso de apelación, por su parte sólo se presenta ante la Contraloría General de la República, y sólo procede contra el acto de adjudicación de licitaciones públicas o abreviadas.

En licitaciones públicas se debe interponer en un plazo no mayor de 10 días hábiles siguientes a la publicación del acto y en licitaciones abreviadas en un plazo de cinco días hábiles siguientes a la notificación o publicación del acto. Será resuelto en un plazo de 40 días hábiles siguientes al auto inicial en las licitaciones públicas y en un plazo de 30 días para las licitaciones abreviadas.

Este recurso puede ser interpuesto por cualquier persona que ostente un interés legítimo, actual, propio y directo, incluso, estará legitimado quien haya presentado oferta a nombre de un tercero; es decir, el representante de una casa extranjera. El escrito de apelación debe indicar de forma precisa, la infracción sustancial del ordenamiento jurídico que se alega como fundamento de la impugnación. Quien apela debe presentar prueba.

Como el recurso de apelación se rige por montos - pues no todos son impugnables por esa vía recursiva - si contra un acto de adjudicación, o de declaración de desierto o de infructuoso no cabe la apelación, cabrá entonces el recurso de revocatoria.

Debe ser interpuesto dentro de los cinco días hábiles siguientes a aquel en que se notificó a todas las partes.

Los aspectos de legitimación, fundamentación y procedencia se rigen por las mismas reglas del recurso de apelación. Se interpone ante la administración contratante o a solicitud de parte, por el jerarca de esa instancia. Si resulta admisible, entonces la administración notificará al adjudicado para que exponga sus alegatos.

Caso de que al mismo tiempo de interposición del recurso de revocatoria, se interponga otro de apelación ante la CGR – obviamente por montos pertinentes a ese recurso – la administración debe declinar de conocer el de revocatoria y lo trasladará a la CGR. El plazo para resolverlo es de 15 días hábiles siguientes al plazo conferido al recurrente para su contestación. Esta resolución dará por agotada la vía administrativa si es denegatoria y si se acoge, dispondrá sobre la nueva adjudicación.

4.9.12 Sanciones

La Ley de Contratación Administrativa también presenta las regulaciones sobre la aplicación de sanciones administrativas, las cuales no excluyen las de carácter penal, ni las responsabilidades por daños y perjuicios, tanto para funcionarios como para particulares.

4.9.13 Sanciones para los funcionarios

Es falta grave participar directa o indirectamente en un proceso de contratación, si está afectado por la prohibición del inciso a) del artículo 22 de la Ley de Contratación Administrativa. Los afectados por el inciso b) serán despedidos sin responsabilidad patronal.

Las sanciones van desde apercibimiento escritos, por ejemplo, al funcionario que incorpore documentación atinente al expediente administrativo; o suspensión sin goce de salario hasta por tres meses, al funcionario que dé por recibidas obras, bienes o servicios que no se ajusten a lo adjudicado; o despido sin responsabilidad patronal, al funcionario que suministre información ventajosa a un oferente.

También se considera falta grave, sancionada según las normas de cada institución, cuando un funcionario público participa en eventos patrocinados por proveedores ordinarios o potenciales. Por su parte, el oferente que participe en esas infracciones será excluido del concurso donde esté ofertando o si fue adjudicado, la adjudicación será anulada.

4.9.14 Sanción a particulares

El elenco de sanciones va desde apercibimiento por incumplir sin justa causa con el objeto del contrato, o inhabilitación de dos a diez años por suministrar un servicio o bien inferior al ofrecido.

4.10 Función de la persona administradora de la educación y su papel dentro de la Contratación Administrativa

El papel de las directoras o directores de centros educativos, es un eje clave para la promoción de los procesos de cambio e innovación educativa. Por lo tanto, se puede afirmar que debe cumplir un rol preponderante en el buen desempeño del centro educativo y la planificación que se realiza en función de los objetivos específicos para el enriquecimiento y desarrollo del proceso formativo y de los estudiantes, como población destinataria.

Parte de esa labor, conlleva el conocimiento del marco jurídico que regula su accionar y le permite fiscalizar la labor de sus colaboradores, como los miembros de las Juntas de Educación o Administrativas, en pro de alcanzar las metas establecidas en el plan institucional. En materia de contratación administrativa, es

importante que contribuya a que se ejecute lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley de Contratación Administrativa, el cual menciona que “la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes” (p. 4).

Además de lo expuesto, se puede afirmar que las personas directoras planifican, organizan, dirigen, coordinan y controlan el quehacer educativo, con el ejercicio de actitudes carismáticas y una específica capacitación, abiertas al cambio y con una posición crítica, creadora y respetuosa de las opiniones ajenas. El administrador o administradora de la educación debe dirigir con liderazgo, autoridad y capacidad asesora, con sentido autogestionario y uso óptimo del tiempo dedicado a los aprendizajes, al recurso humano, y a su vez, ser vigilante de los recursos materiales y físicos del centro educativo. El artículo 113 de la Ley General de la Administración Pública, reafirma esta idea de forma clara:

1. El servidor público deberá desempeñar sus funciones de modo que satisfagan primordialmente el interés público, el cual será considerado como la expresión de los intereses individuales coincidentes de los administrados.
2. El interés público prevalecerá sobre el interés de la Administración Pública cuando pueda estar en conflicto.
3. En la apreciación del interés público se tendrá en cuenta, en primer lugar, los valores de seguridad jurídica y justicia para la comunidad y el individuo, a los que no puede en ningún caso anteponerse la mera conveniencia. (p. 38).

Las administradoras y los administradores de la educación de las diferentes instituciones educativas públicas costarricenses, poseen una investidura como funcionarias y funcionarios públicos, por lo que son acreedores de las responsabilidades y funciones señaladas en la Ley General de Administración Pública (LGAP). Tal y como se señala en el Artículo 111 de la LGADP (1978), “la

persona que presta servicios a la administración o a nombre y por cuenta de esta, se considera servidor público” (p. 37).

Los profesionales en administración de la educación ejercen una relación jerárquica sobre la comunidad educativa con la que labora; de acuerdo con el Artículo 101 de la LGAP (1978): “Habrá relación jerárquica entre superior e inferior cuando ambos desempeñen funciones de la misma naturaleza”. Por tal motivo, el director o directora de un centro educativo tendrá, según el artículo 102 de esta Ley, una serie de potestades.

Los directores y directoras realizan una labor fundamental en la gestión de las organizaciones educativas que abarca tareas de planificación, seguimiento, control, supervisión de los diferentes actores y procesos inherentes a todo sistema educativo.

De acuerdo con el Manual Descriptivo de Puestos Docentes y Administrativo- Docentes del Servicio Civil (2014), las funciones del administrador de la educación, independientemente del tipo de dirección o nivel educativo que tenga a cargo, son las puntuales y requieren gran responsabilidad por parte del personal directivo.

Específicamente, en el Reglamento General de Establecimientos Oficiales de Enseñanza (MEP, 1982), en su artículo 6, se establece que cada colegio estará a cargo de un Director, el cual será el responsable directo de la administración del plantel. Asimismo, en el artículo 7 de este mismo Reglamento (MEP, 1982), se señalan de manera específica, las funciones del administrador de la educación. Con todo lo expuesto anteriormente, se puede concluir que la persona directora tiene a su cargo una labor preponderante en el desempeño apropiado de un centro educativo.

Por tanto, entre sus acciones directivas, las personas administradoras de la educación tienen como objetivo orientar, acompañar y capacitar, con su facultad de

voz, a las Juntas de Educación y/o Administrativas, para la planificación, ejecución y vigilancia de los proyectos que satisfagan las necesidades de los centros educativos.

4.11 Juntas de Educación y/o Administrativas y su función en la Gestión de las Contratación Administrativas

Las Juntas de Educación y/o Administrativas de las instituciones públicas educativas del país, representan órganos facultativos para la Administración Pública que se convierten además, en el eje de ejecución que conjuntamente con la persona administradora de la educación, hacen posible la gestión de los centros educativos. Los miembros de las Juntas de Educación o Administrativas, son funcionarios públicos ad honorem, que permiten y participan del desarrollo y funcionamiento de los centros educativos, en cuanto a su responsabilidad de administradores de la planta física, y suplidores de los bienes materiales que requiere para su adecuado funcionamiento.

El Reglamento General de Juntas de Educación y Administrativas (2014), en capítulo I artículo 1, las define de la siguiente manera: “las Juntas de Educación y Juntas Administrativas son órganos auxiliares de la Administración Pública y constituyen la base para el funcionamiento de los centros educativos públicos, que además requieren de reglamentación complementaria para precisar sus competencias y orientar su funcionamiento” (p. 1).

La Ley Fundamental de Educación (1957), en su Capítulo VII, las define de la siguiente manera: "Delegaciones de las municipalidades, organismos auxiliares de la Administración Pública y agencias para asegurar la integración de la comunidad y la escuela" (p. 6).

Éstas como entidades de derecho público, están sometidas a la supervisión administrativa del Poder Ejecutivo, por medio del Ministerio de Educación Pública

(MEP) 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. Los lineamientos técnicos de las instituciones educativas, definen las Juntas de Educación y su función de la siguiente manera:

La intervención administrativa debe darse con la "institucionalidad" del Ministerio de Educación Pública. Consejo Superior de Educación Las acciones deben considerar tanto los procesos y los equipos como la necesidad de desarrollar la capacidad gerencial del Ministerio y las habilidades para el diseño y control de proyectos educativos. La calidad de los servicios que presta el Ministerio debe evaluarse en todos los pasos del proceso, desde la forma en que se utilizan los insumos y la cantidad y calidad de los productos y servicios que genera hasta el impacto social de sus acciones. (p. 10)

Se visualiza, a la luz de lo descrito, como se le otorga las facultades de administradores del recurso público a las Juntas de Educación y Administrativas, las cuales se convierten en las ejecutoras de proyectos de inversión, que en ocasiones representan un capital bastante generoso, por lo cual requiere de la capacitación y adecuada toma de decisiones, ya que si bien es cierto el administrador de la educación tiene su opinión y propone, no es sino la Junta de Educación quien se encarga de ejecutar de forma eficaz y eficiente, los diferentes procesos de contratación, donde se involucra la inversión del presupuesto público, en la adecuada satisfacción de las necesidades del centro educativo y por ende, de las comunidades.

4.12 Normas y principios éticos del servicio y la función pública

Varios artículos del Manual de Ética del funcionario público, de la Dirección General del Servicio Civil (2013), desglosan normas, deberes, principios y funciones que las personas administradoras de la educación, como funcionarios públicos que son,

deben prestar especial importancia, con el objetivo de cumplir su función de una manera más íntegra, transparente y responsable, tal como se indica en los artículos más atinentes al tema:

En el artículo 6º.- Se destaca que el servicio público debe estar orientado a la satisfacción del interés general y del bien común, considerando los principios éticos y del derecho administrativo.

Es destacable además lo descrito en el artículo 9º, que dice: El servicio público debe desarrollarse en forma oportuna, transparente y eficiente. Exige de sus agentes un comportamiento y una conducta moral, además de la capacidad y el desempeño técnico de los conocimientos.

Así, los deberes éticos del servidor público, en el ejercicio de sus funciones, se plantean desde la perspectiva conforme a la Dirección General del Servicio Civil (2019):

Se menciona en el artículo 10º.- Que todo servidor público, debe conducirse siempre con rectitud de conducta, con dignidad personal, con decoro y pulcritud física, mental y espiritual, para ajustarse a los altos requerimientos morales de un servicio para el público.

Por su parte en el artículo 11º.-Se menciona que todo funcionario público, debe observar lealtad, eficiencia y responsabilidad; de acatamiento obligatorio, con el objetivo de generar confianza y satisfacción en los destinatarios del servicio.

Es destacable además lo citado en el artículo 13º.- Que habla del deber ser imparcial, apartándose de todo prejuicio, procurando mantener una cordial y transparente relación.

En el Artículo 15º se hace especial énfasis en el actuar del servidor público, el cual debe ser con honestidad y honradez, no solo en el desempeño de sus funciones,

sino en su vida particular, estos valores se anteponen al tráfico de influencias para obtener beneficios propios, para amigos o familiares al margen de normas legales existentes.

En el artículo 16º, se destaca la fidelidad a los principios éticos y jurídicos del servicio público y de los valores cívicos nacionales en general.

Muy atinente a los cambios constantes del acontecer cotidiano, en el artículo 18º, se expresa que el servidor público debe ser receptivo a las nuevas ideas; aceptar la necesidad de introducir cambios, asimilarlos en forma positiva y proactiva, evitando que la negligencia o la falta de disposición perjudique a la institución a la que sirve y al servicio público que brinda.

4.13 Dirección General de Servicio Civil

Por su parte la Dirección General de Servicio Civil, en el artículo 19º.- se manifiesta que el funcionario público debe abstenerse de conductas abusivas, hacia los usuarios o administrados.

Así mismo en el artículo 21º, se expresa que dentro de las funciones del funcionario público se debe denunciar ante quien corresponda, toda conducta, acción o actitud corrupta de cualquier naturaleza. Contraría a la moral, al orden jurídico y al interés público, que se detecte en cualquier compañero en el desempeño de sus funciones, independientemente del cargo o del nivel jerárquico que éste ostente.

En el artículo 24º, se menciona como el líder o gerente de una organización, debe generar una actitud de seguimiento y de imitación por parte de sus colaboradores, que refleje la eficacia de su autoridad moral y técnica, la rectitud ética de su proceder o comportamiento.

El ingreso a la función pública implica tomar conocimiento del presente código y asumir el compromiso de su debido cumplimiento, en consecuencia a sus acciones

u omisiones, y por ende, determinar la existencia de responsabilidad civil, penal o administrativa.

Queda claro que el funcionario público debe ser sumamente riguroso en su proceder dentro de su función, tener un alto sentido de la ética y de la responsabilidad que conlleva. Las personas encargadas de los centros educativos, no escapan a este marco de conducta, por lo que siempre debe procurar rectitud, transparencia y ética profesional en su accionar.

CAPÍTULO V

MARCO METODOLÓGICO

5.1 Presentación

En el presente capítulo se desarrollan aspectos que permiten conducir la investigación en torno a la gestión del proceso de contratación administrativa en los centros de educación primaria pertenecientes al Circuito 10 de Grecia, en la Dirección Regional de Educación de Alajuela

En el mismo se plantea la metodología a seguir en el desarrollo de la investigación, así como los sujetos y fuentes de información.

Se busca establecer el marco jurídico que respalda el proceso de Contratación Administrativa en las instituciones educativas públicas de educación primaria del circuito 10; así mismo, identificar el procedimiento que desde la gestión jurídica de la educación llevan a cabo los miembros de las Juntas de Educación y el rol que cumplen las personas administradoras de la educación, en cuanto a la aplicación de la Ley y el Reglamento de Contratación Administrativa. También se pretenden identificar las principales implicaciones que este proceso significa para ellos.

5.2 Enfoque de investigación

Cabe destacar que la investigación se enmarca dentro del tipo cualitativo, tal y como lo señalan Hernández, Fernández, Baptista (2010), al mencionar que este paradigma “utiliza la recolección de datos sin medición numérica para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación” (p. 7). Asimismo, los autores indican que: “la investigación cuantitativa se basa en instrumentos estandarizados, los datos son obtenidos por medición y documentación de mediciones” (p. 52).

El estudio se realiza tomando como muestra a los directores y directoras de los centros educativos como enlaces de contacto directo entre el Ministerio de Educación Pública y las Juntas de Educación, representadas por sus presidentes, en las 17 instituciones de educación primaria del circuito 10 de la Dirección Regional de Educación de Alajuela.

El paradigma cualitativo permite desarrollar una metodología en la que el investigador determina lo más esencial de los aportes de las personas investigadas. Como lo indica Taylor y Bogdan (1996), “la metodología cualitativa se refiere a “la investigación que produce datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas y la conducta observable” (p. 20).

5.3 Tipo de investigación

La investigación se enmarca en un estudio de caso, específicamente el de las escuelas primarias del circuito 10 de la Dirección Regional de Educación de Alajuela, con la participación de directores y directoras, así como las personas designadas como presidentes de las Juntas de Educación de las mismas. Se busca profundizar y analizar la información recolectada, lo cual permite explicar de la manera más acertada y objetiva, la función desde la gestión que realizan, en relación con los procesos de contratación administrativa.

Los estudios de caso son un útil modelo de investigación para recabar información en contextos de la vida real. Este tipo de investigación se puede aplicar a situaciones que hayan tenido lugar o emplearse a medida que se vayan desarrollando las mismas. Los estudios de caso, cuando han sido elaborados cuidadosamente, pueden contribuir a materializar cambios significativos en los ámbitos de la política y de la práctica. (Stott y Ramil, 2014, p. 3)

De esta forma, se buscan especificar las características y perfiles de las personas participantes, en relación con la implementación de los procesos de contratación administrativa en los centros educativos en estudio y con ello, describir el conocimiento que tienen los administradores educativos y los miembros de Juntas de Educación acerca de los procedimientos de contratación administrativa y sus implicaciones desde la gestión jurídica.

5.4 Sujetos participantes

Para este estudio, la muestra se considera por conveniencia, dado que se trabaja directamente con los directores y directoras, así como presidentes de las Juntas de Educación de los centros educativos de educación primaria del circuito 10 de la Dirección Regional de Educación de Alajuela.

De esta forma, participan en el estudio, un total de 36, distribuidas como se muestra en la siguiente tabla:

Tabla 2

Población para el estudio de la investigación

| Población | Cantidad |
|------------------------------------|-----------------|
| Administradores Educativos | 18 |
| Presidentes de Juntas de Educación | 18 |
| TOTAL | 36 |

Nota: Elaboración propia, 2019.

5.5 Fuentes de información

Como fuentes primarias, se encuentran los sujetos participantes en el estudio, Administradores Educativos de las Escuelas, así como los presidentes de Junta de Educación de las Instituciones Educativas Públicas de Primaria del circuito Educativo 10, Grecia.

Como fuentes secundarias se utilizaron las siguientes: Leyes y Reglamentos, Tratados Internacionales, Ley de Administración Pública y su Reglamento, Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, Circulares y directrices emanadas por el Gobierno Central.

Se analizarán además documentos escritos tales como: libros, revistas, videos, conferencias y otros estudios relacionados.

5.6 Operacionalización de los Objetivos

La operacionalización de los objetivos es fundamental para el desarrollo de todo proceso investigativo; por medio de la caracterización de las categorías de análisis, se brinda una perspectiva más amplia del tema así como la relación existente entre los objetivos específicos del estudio.

Tabla 3

Criterios que se aplican para el procedimiento, etapas y elementos en la adquisición de bienes y servicios de los centros educativos públicos

Objetivo general: Analizar la gestión del proceso de contratación administrativa que se lleva a cabo en los centros de educación primaria pertenecientes al circuito 10 de Grecia, en la Dirección Regional de Educación de Alajuela

Objetivo específico: Determinar los criterios que se aplican para el procedimiento, etapas y elementos en la adquisición de bienes y servicios en los centros educativos, de acuerdo con la normativa vigente.

Categoría de análisis: Criterios que se aplican para el procedimiento, etapas y elementos a considerar en la adquisición de bienes y servicios de los centros educativos públicos

Definición conceptual: 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. (Art. 4 LCA)

El principio de competencia y libre concurrencia es uno de los elementos que rigen la contratación administrativa en el país. “En los procedimientos de contratación administrativa, se respetará la igualdad de participación de todos los oferentes potenciales. Los reglamentos de esta Ley o las disposiciones que rijan los procedimientos específicos de cada contratación, no podrán incluir ninguna regulación que impida la libre competencia entre los oferentes potenciales” (Art. 5 LCA).

Un procedimiento transparente y público evita la corrupción. Y esa transparencia y publicidad requieren una real competencia. La competencia necesita igualdad de oportunidades.

Operacionalización: La aplicación de los criterios, principios básicos, etapas y elementos del proceso de contratación administrativa, garantizarán la eficiencia, eficacia y transparencia de

los procedimientos para la adquisición de los bienes y servicios en los Centros Educativos Públicos.

Indicadores:

- 1- Claridad del tipo de Licitación a ejecutar o desarrollar según características, presupuesto y condiciones
 - Licitación Directa
 - Licitación Abreviada
 - Licitación Pública
- 2- Existencia y aplicación de los Principios a considerar en el procedimiento de Contratación Administrativa:
 - Eficiencia
 - Eficacia
 - Publicidad
 - Libre competencia
 - Igualdad
 - Buena Fé
 - Intangibilidad Patrimonial
- 3- Aplicación y desarrollo de cada una de las fases o etapas de la Contratación Administrativa
 - **Fase preparatoria**
Justificación del inicio del procedimiento
Descripción del objeto, especificaciones técnicas y características de los bienes, obras o servicios por contratar
Redacción del pliego de condiciones
 - **Fase de Adjudicación**
Recepción de ofertas según lo establecido
Estudio, según cuadro comparativo de ofertas
Elección de las ofertas según cumplimiento de requisitos.
 - **Fase de Ejecución**
Formalización del contrato
Establecimiento de garantías
Cumplimiento de obligaciones
Dirección y supervisión de las obras
Certificaciones e informes conclusivos
Custodia y archivo del expediente

Instrumentalización:

Grupo Focal Directores Pregunta N°1 ítems: a-b-c-d

Entrevista a Presidentes de Junta de Educación Preguntas generadoras a-b-c

Nota: Elaboración propia, 2019.

Tabla 4

Herramientas y técnicas aplicadas para el análisis y evaluación de las ofertas en los procesos de contratación administrativa

Objetivo general: Analizar la gestión del proceso de contratación administrativa que se lleva a cabo en los centros de educación primaria pertenecientes al circuito 10 de Grecia, en la Dirección Regional de Educación de Alajuela.

Objetivo específico: Identificar las herramientas y técnicas aplicadas para el análisis y evaluación de las ofertas en los procesos de contratación administrativa

Categoría de análisis: Herramientas y técnicas aplicadas para el análisis y evaluación de las ofertas en los procesos de contratación administrativa

Definición conceptual: Para (Pérez y Merino, 2012) La palabra herramienta proviene del latín *ferramenta*, una herramienta es un instrumento que permite realizar ciertos trabajos. Estos objetos fueron diseñados para facilitar la realización de una tarea (p. 50).

Una herramienta es todo aquello que usamos para ejecutar una determinada tarea o proceso de forma más eficiente, sea un programa informático, una plantilla, o cualquier otra cosa.

El concepto de herramienta también se utiliza para nombrar a cualquier procedimiento que mejora la capacidad de realizar ciertas tareas.

La palabra técnica proviene de *téchne*, un vocablo de raíz griega que se ha traducido al español como arte o ciencia (p. 46).

En otras palabras, una técnica es un conjunto de procedimientos reglamentados y pautas que se utiliza como medio para llegar a un cierto fin.

Operacionalización: Las condiciones que se impongan en las diferentes contrataciones, en particular, las disposiciones técnicas, son las que determinan el acceso de potenciales oferentes. A su vez, representan las principales variables en las que dichos oferentes van a competir durante el proceso de contratación administrativa.

Indicadores:

1. Herramientas para evaluar y analizar ofertas

Definir con claridad el servicio y obra que se va a contratar que sea acorde con lo planteado en el cartel de licitación

Determinar que el monto de la compra del bien o servicio sea acorde con lo planteado en el pliego de condiciones

Determinar que se haya cumplido con los períodos del proceso de contratación definidos

Verificar que las ofertas recibidas cuenten con las consideraciones técnicas, legales y financieras para ser validadas

Valorar las condiciones de los precios, descuentos, mejores precios, precios inaceptables entre otros.

Corroborar que las garantías de participación y cumplimiento sean acorde con lo solicitado en las condiciones del cartel.

Establecer mecanismos de control: cronograma de tareas por desarrollar, plazos de ejecución y responsables de cumplimiento y supervisión.

2- Técnicas a aplicar durante el proceso de evaluación y análisis de ofertas

Evaluar las ofertas con base a criterios distintos al precio, valorar calidad de los productos, servicios de post-venta, entre otros criterios los deben ser descritos y ponderados adecuadamente.

Evitar cualquier tratamiento preferente para determinada clase o tipo de proveedor

Evitar repartir o dividir los contratos entre proveedores con idénticas ofertas.

Investigar las razones de la existencia de ofertas similares o idénticas.

Realizar indagaciones si los precios o las ofertas carecen de sentido.

Reservar el derecho de no adjudicar el contrato para el caso en que se sospeche que el resultado de la licitación no es competitivo.

Instrumentalización:

Grupo Focal Directores Pregunta N°2 ítems: a-b

Entrevista a Presidentes de Junta de Educación Pregunta generadora d-e

Nota: Elaboración propia, 2019.

Tabla 5

Implicaciones jurídicas que pueden presentarse durante el desarrollo del procedimiento contractual en los centros educativos

Objetivo general: Analizar la gestión del proceso de contratación administrativa que se lleva a cabo en los centros de educación primaria pertenecientes al circuito 10 de Grecia, en la Dirección Regional de Educación de Alajuela

Objetivo específico: Establecer las implicaciones jurídicas que pueden presentarse durante el desarrollo del procedimiento contractual en los centros educativos

Categoría de análisis: Implicaciones jurídicas que pueden presentarse durante el desarrollo del procedimiento contractual en los centros educativos

Definición conceptual:

Méndez (2003) afirma que: La actividad de contratación administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico” (p. 3). La Ley Contratación Administrativa (1996), establece el Régimen Jurídico que regula la función de las Juntas de Educación y Administradores Educativos en relación con la Contratación Administrativa.

La actividad de Contratación Administrativa se somete a las normas y los principios del ordenamiento jurídico administrativo. Este proceso implica un conjunto de procedimientos y principios, los cuales están estipulados en la Ley de Contratación Administrativa.

Las disposiciones de esta Ley se interpretarán y se aplicarán, en concordancia con las facultades de fiscalización superior de la hacienda pública que le corresponden a la Contraloría General de la República, de conformidad con su Ley Orgánica y la Constitución Política.(p. 3) RLCA (2006) Las sanciones administrativas a las que se hace referencia sólo son aplicables previa observancia del debido proceso. En el caso sanciones a funcionarios públicos, éstas se impondrán mediante los procedimientos disciplinarios que en cada órgano o ente estuvieren previstos y en el caso de las sanciones a particulares (p.138)

RLCA (2006) La sanción a particulares puede ser apercibimiento o inhabilitación. El apercibimiento consiste en una formal amonestación escrita dirigida al particular, a efecto de que corrija su conducta, cuando fuere posible, sin perjuicio de la ejecución de garantías o aplicación de cláusula penal o multas, cuando así procediere y constituye un antecedente para la aplicación de la sanción de inhabilitación por la causal del artículo 100, inciso a) de la Ley de Contratación Administrativa. (p.139)

Operacionalización: El Proceso de Contratación administrativa implica una serie de pasos y requisitos que son debidamente regulados por la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento. En ella se categorizan los requisitos básicos para el inicio del procedimiento, las regulaciones, los tipos de contrato, las prohibiciones y las posibles sanciones en caso de una aplicación inadecuada del proceso.

Por su parte las implicaciones jurídicas que trae implícitas para los miembros de Juntas de Educación igualmente se ven sometidas a la Ley de Contratación administrativa y su reglamento, sin dejar de lado la Ley de Administración Pública, en la cual igual se ve sustentada.

Indicadores:

1. **Presentación de recursos durante el proceso de Contratación Administrativa**
 - Recurso de Impugnación
-

-
- Recurso de Objeción
 - Recurso de Apelación
 - Recurso de Revocatoria

2. Sanciones para funcionarios y Particulares en caso de no cumplir con el Debido Proceso

Funcionarios Públicos

- Apercibimiento escrito
- Sanción sin goce de salario
- Despido

Particulares

- Apercibimiento escrito
- Inhabilitación

Instrumentalización:

Grupo Focal Directores Pregunta 3 ítems: a-d-c-d

Entrevista a Presidentes de Junta de Educación Preguntas generadoras f-g

Nota: Elaboración propia, 2019.

5.7 Técnicas e Instrumentos de Investigación

Para efectos de la presente investigación, se trabaja a partir de un grupo focal con los directores y directoras de los centros educativos y una entrevista a profundidad con las personas presidentes de Juntas de Educación.

Con el objetivo de conocer con mayor detalle la estructura de los instrumentos descritos anteriormente, se procede a brindar una breve descripción de cada uno de ellos.

5.7.1 Grupo focal con directores y directoras

Se utiliza la técnica de grupo focal con las personas directoras, aprovechando la oportunidad de aplicar la misma en una reunión de circuito, gracias a las facilidades brindadas por parte de la supervisión. De esta manera, la guía del grupo focal consta de las siguientes partes:

Parte administrativa: En este apartado se detalla saludo, objetivo o explicación, procedimiento a seguir, usos de la grabadora para la recopilación de los datos y ante todo que todo testimonio será confidencial y solamente con fines educativos.

Información de los participantes: En ella se recopila los datos de cada uno de los participantes que serán de utilidad a la hora de interpretar y analizar los datos.

Preguntas orientadoras: Estas fueron confeccionadas con el objeto de hacer surgir las opiniones y respuestas necesarias para el estudio.

5.7.2 Entrevista a profundidad con presidentes de Juntas de Educación

Se utiliza la técnica de entrevista a profundidad con los presidentes de las Juntas de Educación, por cuanto es la manera más precisa de conocer su opinión respecto del tema de investigación, ya que no todos manejan la tecnología como para citarlos en una sesión virtual para la recolección de la información. Los contactos se consiguieron con apoyo de las personas directoras, por lo que se estableció contacto con cada uno de ellos. De esta forma, la entrevista en profundidad consta de las siguientes partes:

Parte Administrativa: Saludo, propósito, dinámica de trabajo, agradecimiento.

Información de los participantes: En ella se recopila los datos de cada uno de los participantes que serán de utilidad a la hora de interpretar y analizar los datos.

Preguntas generadoras abiertas: En ella se recopilará la opinión libre de sus respuestas en relación con el tema en estudio.

5.8 Recolección y análisis de la información

La recolección y análisis de la información se lleva a cabo por medio de la aplicación de las técnicas seleccionadas, por parte de quién realiza el proceso de investigación.

Una vez recopilados los datos por los medios seleccionados, se interpretan y analizan en función de la teoría sobre el tema, la realidad del contexto educativo, la gestión jurídica de la educación, lo que permite determinar acciones pertinentes para mejorar la aplicabilidad de los procesos de contratación administrativa.

Para la tabulación de la información, se hace uso de figuras y tablas que permiten visualizar, de mejor manera, los datos obtenidos, lo que facilita el análisis respectivo en la presentación de los resultados.

Los datos se analizan de manera conjunta, en una dinámica de triangulación entre los criterios de relacionados con la administración de la educación, representada por los y las directores y directoras de los centros educativos, así como la información y datos suministrados por los presidentes de Junta de Educación; ambas co-relacionadas a su vez, con los criterios técnico-jurídicos que involucran los procesos de Contratación Administrativa.

5.9 Validación de instrumentos

Para efectos de la validación de los instrumentos, se recurre al criterio de expertos, con el fin de mejorar la estructura y contenido de los mismos.

También se consulta a personas con características similares a los sujetos de estudio, con el objeto de corroborar la comprensión de la información solicitada en lo referente al vocabulario utilizado, disponibilidad de tiempo para la aplicación, comprensión general de los instrumentos, entre otros aspectos de importante consideración.

5.10 Alcances y limitaciones

Se consideran los siguientes alcances y limitaciones para este estudio.

5.10.1 Alcances

Entre los alcances que se proyectan con este estudio, se encuentran:

- La investigación contribuye al desarrollo de un protocolo adecuado para la ejecución de los procesos de contratación administrativa por parte de las Juntas de Educación y/o Administrativas.
- Para ello, se pretende contar con un documento que contiene el protocolo de aplicación, el cual formará parte de los instrumentos de Control Interno aplicables en cada Centro Educativo.
- Lo anterior, a través de un control y seguimiento por parte de los comités de control interno tanto Institucionales como el Circuital.
- Además, se pretende velar por la aplicación de las directrices emanadas por el Ministerio de Educación Pública, a fin de mejorar los procesos de Contratación Administrativa en los Centros Educativos Públicos.

5.10.2 Limitaciones

Las limitaciones que se presentan pueden describirse de la siguiente manera:

- Falta de capacitación y por ende de conocimiento relacionados con el tema del estudio.
- Aplicación de los instrumentos de manera virtual por la emergencia nacional COVID-19
- Participación limitada de los participantes en el estudio por diferentes factores tales como: temor, desconocimiento de los temas planteados, incertidumbre, poca experiencia relacionada con la aplicación del proceso de Contratación Administrativa.

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DE RESULTADOS

El apartado de análisis de resultados permite visualizar los hallazgos arrojados durante el trabajo de campo desarrollado en la investigación, con el fin de conocer la gestión del proceso de contratación administrativa en los centros de educación primaria pertenecientes al Circuito 10 de Grecia, en la Dirección Regional de Educación de Alajuela.

La presentación de estos resultados permitirá tener una visión más clara en relación con los procesos de Contratación Administrativa que se realizan en estos centros educativos, las realidades experimentadas, implicaciones jurídicas, así como el papel que desarrollan en estos procesos tanto administradores de la educación como presidentes y miembros de las Juntas de Educación correspondientes.

Para una mejor interpretación de la información suministrada, se utilizan tablas y figuras que presentan aspectos relevantes de las participaciones logradas en este estudio, de tal manera que se confrontan entre sí con la información teórica que enmarca la investigación, a fin de lograr recabar un análisis que responda a la realidad experimentada durante la ejecución de los procesos de contratación administrativa y del marco jurídico que le respalda, en la gestión realizada y la responsabilidad asumida en la toma de las decisiones y ejecución de estos procesos.

En la siguiente figura se visualiza el proceso de triangulación descrito anteriormente:



Nota: Elaboración propia, 2020.

Figura 1. Proceso de triangulación para efectos del análisis de resultados considerando la opinión de presidentes de Juntas de Educación, personas administradoras de la educación y el marco jurídico sobre contratación administrativa

El análisis de resultados se organiza en función de las categorías de análisis contempladas para investigación:

- ❖ Criterios para la ejecución del Proceso para la adquisición de bienes y servicios en los Centros Educativos
- ❖ Herramientas y Técnicas aplicadas para las ofertas en los procesos de Contratación Administrativa
- ❖ Implicaciones Jurídicas en el desarrollo del Procedimiento Contractual en los Centros Educativos

Cada una de las categorías de análisis se desarrolla de manera paulatina y secuencial con el fin de ahondar más en su fundamento teórico y las respuestas obtenidas en el estudio, para posteriormente brindar una propuesta alternativa que

permita atender de manera más integral y formativa, el tema de contratación administrativa en los centros educativos.

6.1 Caracterización de los sujetos participantes

Para la recolección de los datos requeridos para esta investigación, se recurre a los sujetos protagonistas de los procesos de contratación administrativa, quienes forman parte de la comunidad educativa de los centros educativos de primaria, propiamente en el área administrativa. De esta forma, se cuenta con la participación de 11 presidentes de Juntas de Educación, de dieciocho escuelas que conforman el circuito, quienes con anuencia respondieron al llamado; así mismo se contó con la participación de 10 personas administradoras de la educación que accedieron a participar en el grupo focal planteado para esta investigación.

En el caso de los directores y directoras participantes en el grupo focal, se presenta la siguiente tabla resumen de la experiencia y atestados:

Tabla 6. Caracterización de los administradores y administradoras de la educación participantes en el estudio

| Participante | Tipo de dirección | Años de laborar en Administración Educativa | Años de laborar en la institución | Grado Académico | Conocimiento sobre Contratación Administrativa |
|--------------|-------------------|---|-----------------------------------|-----------------|--|
| GFD1 | D3 | 16 | 8 | Maestría | Curso de Contratación Administrativa |
| GFD2 | D3 | 20 | 12 | Licenciatura | Capacitaciones |
| GFD3 | D4 | 6 | 1 | Maestría | Capacitaciones |
| GFD4 | D3 | 18 | 7 | Maestría | Capacitaciones |
| GFD5 | D2 | 25 | 23 | Maestría | Curso de Contratación Administrativa |
| GFD6 | D2 | 15 | 5 | Licenciatura | Capacitaciones Dirección Regional |
| GFD7 | D1 | 2 | 2 | Maestría | Curso auto gestionado |
| GFD8 | D3 | 20 | 4 | Maestría | Solamente las brindadas por |

| | | | | | Departamento de Juntas de Dirección Regional |
|-------|----|----|---|--------------|--|
| GFD9 | D3 | 10 | 3 | Maestría | Asistencia a algunas charlas y capacitaciones Dirección Regional |
| GFD10 | D3 | 28 | 3 | Licenciatura | Capacitaciones Dirección Regional |

Nota: Elaboración propia (2020), a partir de la información facilitada por los administradores y administradoras de la educación participantes en el grupo focal.

Las personas administradoras de la educación participantes en el estudio, vienen de diversos centros educativos en los que prevalecen los tipos de dirección 31 (seis directores o directoras). Asimismo, se incluye una dirección tipo uno, dos dirección dos y un tipo de dirección cuatro.

Como se puede observar, existe dentro del grupo de personas administradoras educativas muchos años de experiencia, ya que se desempeñan en funciones de dirección en un rango superior a diez años; solamente existen dos casos que registran menos de esa cantidad de experiencia en esta función administrativa.

Asimismo, es destacable que varios de estas personas tienen bastantes años de laborar en el centro educativo que administran en la actualidad (solo dos personas poseen uno o dos años en esa función), lo trae consigo un ligamen o arraigo en esta escuela donde, probablemente, existe una definida cultura organizacional desde su gestión.

Es de resaltar además, la preparación académica que poseen los directores y directoras, pues en su mayoría ostentan el grado de maestría y solamente tres de ellos son licenciados; sin embargo, la preparación para el puesto es bastante atinente.

¹ Dirección tres: Es equivalente a escuelas con matrícula de 200 a 300 estudiantes.

En cuanto al conocimiento del tema en investigación, se puede observar que todas las personas administradoras de la educación, de alguna manera, han buscado recibir capacitación o auto-capacitarse en Contratación Administrativa, a través de cursos auto-gestionados o brindados por la Dirección Regional de Educación o entes como el Colegio de Licenciados y Profesores en Letras, Filosofía, Ciencias y Artes (COLYPRO), Universidad Estatal a Distancia (UNED), entre otros centros de estudio y capacitación mencionados en la conversación sostenida en el grupo focal.

En relación con los presidentes de las Juntas de Educación participantes en el estudio, se destaca la siguiente información:

Tabla 7. Caracterización de los presidentes de las Juntas de Educación participantes en el estudio.

| Participantes | Años de servicio en la Junta de Educación | Preparación académica | Capacitación en Contratación Administrativa |
|---------------|---|--------------------------|---|
| PJE 1 | 8 | Primaria completa | Sí |
| PJE2 | 3 | Universitaria completa | No |
| PJE 3 | 2 | Universitaria incompleta | No |
| PJE 4 | 2 | Primaria completa | No |
| PJE 5 | 9 | Primaria completa | Sí |
| PJE 6 | 20 | Primaria completa | Sí |
| PJE 7 | 13 | Secundaria incompleta | Sí |
| PJE 8 | 10 | Secundaria completa | No |
| PJE 9 | 10 | Primaria completa | Sí |
| PJE 10 | 12 | Primaria completa | No |
| PJE 11 | 6 | Primaria completa | No |

Nota: Elaboración propia (2020), a partir de la información suministrada por los presidentes de las Juntas de Educación en entrevista a profundidad.

De acuerdo con la participación de 11 presidentes de Juntas de Educación de los centros educativos del circuito 10 de Grecia, Dirección Regional de Educación de Alajuela, existe entre las personas entrevistadas bastantes años de servicio, los

cuales se enmarcan dentro de un rango de dos a 20 años, siendo la media 10 años de pertenecer a estos grupos de apoyo.

Por su parte, es destacable los años de escolaridad o preparación académica que poseen las personas entrevistadas, ya que una mayoría cuenta solamente con estudios primarios completos; uno de los participantes posee secundaria incompleta y otro secundaria completa. Asimismo, solo dos presidentes de Juntas de Educación mencionan tener estudios universitarios, una persona de forma incompleta y otra completa.

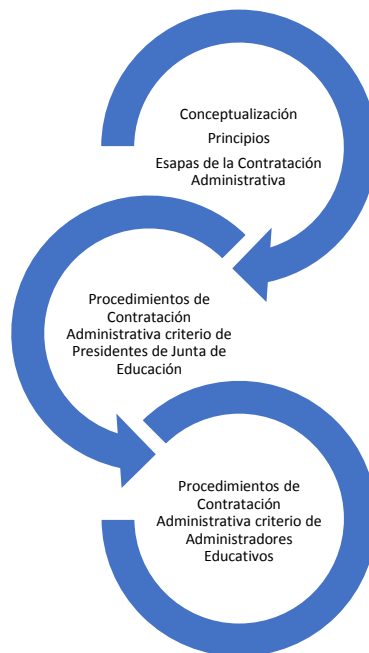
Sobre si han recibido algún tipo de capacitación para realizar los procesos de contratación administrativa, la mayoría de las personas entrevistadas expresa que no han recibido preparación o acompañamiento alguno, mientras que otras personas refieren que si lo han hecho pero la misma ha sido muy superficial, sin ahondar mucho en el tema.

6.2 Criterios para la ejecución del procedimiento para la adquisición de bienes y servicios en los centros educativos

Es importante iniciar el análisis de esta categoría, haciendo una recopilación general de los conceptos básicos que orientan los procesos de contratación administrativa, como lo son los diferentes tipos establecidos en el marco legal, propiamente en la Ley y Reglamento de Contratación Administrativa. Aunado a lo anterior, se trata de indagar sobre la concepción y aplicación de los principios básicos que deben regir estos procesos, desde una visión moral, ética y legal.

Como otro aspecto importante de esta categoría, está además, la ejecución de las etapas del proceso; es decir, una serie de procedimientos que implica la aplicación de lineamientos y consideraciones de gran importancia dentro de la ejecución de este tipo de procesos administrativos.

Para el análisis, por tanto, se toma en cuenta la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento, así como el criterio a través de las experiencias y el conocimiento que poseen los Administradores Educativos y los miembros de Juntas de Educación, representados por los Presidentes de Junta. La información se triangula de la siguiente manera, según se muestra en la Figura 2.



Nota: Elaboración propia, 2020.

Figura 2. Proceso de triangulación para efectos del análisis de resultados considerando la conceptualización, los principios y etapas según criterio de Administradores Educativos y Presidentes de Juntas de Educación

En cuanto al conocimiento de los procesos de contratación administrativa, desde la perspectiva de las personas administradoras de la educación, la totalidad de los directores y directoras conocen sobre el tema, conforme las participaciones en el grupo focal, lo cual determina en gran medida, lo frecuente del tema entre los administradores educativos, ya que para la adquisición de bienes y servicios en los centros educativos se requiere realizar procesos de contratación administrativa.

Se puede dar una aproximación a la definición del proceso de contratación administrativa, conforme el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (2006), como una serie de procedimientos a seguir que se realizan en los Centros Educativos Públicos, con el objetivo de adquirir o en su efecto contratar bienes y servicios, cuyo fin es solventar las necesidades y satisfacer el servicio público.

Desde esa perspectiva, la Ley General de la Administración Pública (1978) indica que “la Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y solo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes” (p. 4).

Al consultar a los directores y directoras participantes sobre los procesos de contratación administrativa y las experiencias desde sus centros educativos, las participaciones son diversas. En el caso del GFD3, expresa que *“la mayoría de procesos se realizan por contratación administrativa, se realizan con temor ante las apelaciones con abogados y no saber si están bien o mal, la parte técnica es complicada”* (Comunicación personal, 2020).

En esta afirmación, se revela como los administradores y administradoras educativos conocen acerca de los procesos de contratación administrativa, y además, ejecutan dichos procesos. Si es notable la falta de capacitación debido a que en la formación para ser administradores de la educación poco se desarrolla o ahonda en lo referente propiamente a los procesos de Contratación Administrativa, ya que son bastante complejos, llenos de tecnicismos legales que en la mayoría de casos se requiere de interpretación profesional en el área o certificación, para desarrollarlos de manera efectiva, esto aunado al temor de no tener certeza si se está ejecutando de la manera correcta, con los procedimientos requeridos para su validez, lo convierten en un tema de difícil abordaje dentro de la administración pública.

A su vez, GFD 08 manifiesta que *“se supone que como administradores con la Junta debemos aplicar siempre procesos de contratación pero la realidad es diferente. Generalmente la contratación directa es la que más se aplica”* (Comunicación personal, 2020).

Al analizar dicha expresión, se puede evidenciar como el administrador educativo conoce la responsabilidad que posee el funcionario público, quien en este caso tiene la tarea de orientar a la Junta de Educación para que desarrollen, de manera adecuada, los procesos de contratación administrativa y ejecutar los fondos públicos que administran. Es decir, los directores y directoras por lo general son las personas más allegadas a los miembros de las Juntas y en su papel, ejercen una acción de guía para que los diferentes procesos se puedan ejecutar de manera asertiva, pese a ser una función inherente a su cargo los directores de los Centros Educativos asumen como parte de su responsabilidad codirigir con las Juntas de Educación los presupuestos y proyectos institucionales.

Por otra parte, los miembros de la Junta de Educación, en este caso específico los presidentes, también desempeñan un papel fundamental en los procesos de contratación administrativa como los principales llamados a ejecutarla. Al respecto, el Reglamento General de Juntas de Educación y Administrativas, en Capítulo I, artículo 1 (2014), las define como: *“órganos auxiliares de la Administración Pública y constituyen la base para el funcionamiento de los centros educativos públicos, que además requieren de reglamentación complementaria para precisar sus competencias y orientar su funcionamiento”* (p. 1).

Al dialogar con los Presidentes de las Juntas de Educación, en las diferentes entrevistas realizadas, es necesario recalcar que se les brinda orientación en cuanto a los tipos de contratación que existen (directa, abreviada y pública) y se les describe de manera general, en qué consiste cada una de ellas y los montos establecidos para cada una, según los parámetros establecidos por la Contraloría General de la República.

Al respecto, su respuesta mayoritariamente fue afirmativa, logrando contextualizarse mejor en la pregunta del instrumento aplicado.

En su mayoría, las personas entrevistadas admiten haber realizado procesos de contratación directa, como el caso de PJE10, quien indica que *“generalmente se realiza la directa, hemos contratado alimentos para comedor y cocinera con subsidio de PANEA”* (Comunicación personal, 2020). Solamente uno de ellos expresa llevar a cabo un proceso abreviado, manifestando que cuando se aplicó requirieron del apoyo legal de un abogado, así PJE6 expresa que *“hemos realizado abreviada pero con apoyo de un abogado contratado por la Junta”* (Comunicación personal, 2020).

Al consultar a los directores y directoras sobre sus experiencias en los tres tipos de licitación, la mayoría de los participantes expresa haber realizado, con sus Juntas de Educación, procesos de contratación directa: En este sentido, la coincidencia de opinión con los miembros de las Juntas de Educación es prácticamente idéntica; en algunos casos, se menciona una contratación abreviada realizada con apoyo legal y manifiestan además, que los procesos de licitación pública se desarrollan con el Departamento de Equipamiento e Infraestructura del Ministerio de Educación Pública, ya que por lo general son proyectos que involucran mucho dinero, así como la supervisión de esta entidad.

Se puede deducir que la coordinación existente entre las direcciones de los centros educativos y las Juntas de Educación es evidente y de mutuo acuerdo; trabajan, desde esa óptica, únicamente pensando en el bienestar de la institución educativa y de la comunidad estudiantil.

En relación con lo anterior, es importante señalar lo que indica la Ley de Contratación Administrativa (2006), en los siguientes textos:

Artículo 41: La licitación pública es el procedimiento ordinario que debe aplicarse obligatoriamente en los siguientes casos: a- Supuestos del artículo

27 de la LCA. Los montos en él indicados varían por año y que es la Contraloría General de la República, la que designa el presupuesto para cada administración y el monto para la determinación de los procedimientos ordinarios de adquisición de bienes y servicios.

Artículo 64: La contratación directa se trata de un procedimiento de excepción que por un lado tiende a garantizar el interés público, y por otro responde a necesidades muy puntuales que urgen ser satisfechas por medios más expeditos que el que ofrece el procedimiento licitatorio común, lo que debe procurarse en armonía con los supuestos expresamente dispuestos previamente en una norma de carácter legal.

Artículo 97: La licitación abreviada es el procedimiento ordinario de carácter concursal, que procede en los casos previstos en el artículo 27 de la Ley de Contratación Administrativa, en atención al monto del presupuesto ordinario, para respaldar las necesidades de bienes y servicios no personales de la Administración proveniente del concurso y a la estimación del negocio.

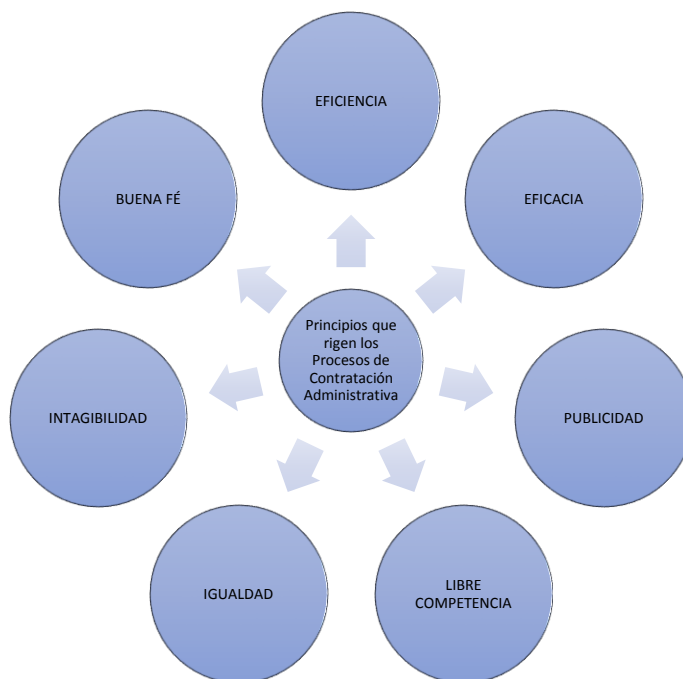
Analizando la parte teórica sobre los diferentes procesos de licitación, es observable como efectivamente para los administradores y administradoras de la educación y miembros de las Juntas de Educación, el realizar procesos de contratación directa se vuelve más sencillo y llevadero, dado que hay mayor familiaridad y conocimiento al respecto.

Sin embargo, en la realidad de la Administración Pública, tanto los profesionales en Administración Educativa en su papel de facilitadores, orientadores, con voz dentro de la Junta y los miembros presidentes de las Juntas de Educación como responsables y ejecutores de proyectos, asumen un compromiso, aunque muchas veces muestran temor o inseguridad, dado que son procesos meticulosos, complicados, que implican una serie de procedimientos específicos que deben aplicarse conforme el debido proceso y a los que, al mismo tiempo no se les da

seguimiento, dejando en sus hombros una gran responsabilidad social, moral y judicial.

Lo anterior aunado a que los presidentes y miembros de junta de educación en un alto porcentaje no poseen formación educativa, ya que se pudo evidenciar que en una mayoría predominaba solamente la primaria completa, pocos con secundaria y todavía aún menor la preparación universitaria, todo lo anterior, más la falta de capacitación y seguimiento en los procesos de contratación administrativa hacen que estos se visualicen como una de las debilidades más evidentes, dentro de la administración en los Centros Educativos.

La gestión administrativa obliga a los diferentes actores de la Administración Pública, a aplicar los elementos importantes de considerar dentro de los procesos de contratación administrativa, dentro del marco de la legalidad de los actos administrativos, como responsables directos de la administración del centro educativo. Dentro de estos elementos jurídicos y legales, de especial interés y aplicación, se destacan los principios que rigen los procesos de contratación, los cuales se presentan en la siguiente figura.



Nota: Elaboración propia (2020), a partir de la Ley de Contratación Administrativa (1995) y su Reglamento (2006).

Figura 3. Principios que rigen los Procesos de Contratación Administrativa

Al consultar a administradores y administradoras educativos sobre el conocimiento y aplicación de los principios que deben regir los procesos de contratación administrativa, las repuestas fueron variadas. Se deduce que si tienen conocimiento de manera general, sobre la idea básica que se persigue con el cumplimiento de estos principios en el marco de los procesos de contratación administrativa, siendo parte fundamental para la credibilidad, transparencia y legalidad. De este modo, se evitan posibles inconvenientes o apelaciones.

La figura 3 se muestra como en algunas de las repuestas generadas por las direcciones participantes de los centros educativos de primaria, del circuito 10 Grecia, de la Dirección Regional de Educación de Alajuela.

Tabla 8

Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con los principios que rigen los procesos de Contratación Administrativa

| | <i>Eficiencia</i> | <i>Eficacia</i> | <i>Publicidad</i> | <i>Libre competencia</i> | <i>Igualdad</i> | <i>Buena fé</i> | <i>Intangibilidad</i> |
|--------------|-------------------|--|--|--|---|---|---|
| <i>GFD3</i> | | Ejecutar el proyecto de manera rentable, verificación y utilidad de recursos | Publicarlo en diversos medios inclusive la gaceta | Especificar fecha y hora cualquiera puede participar | A la hora de ser publicado un concurso cualquiera puede tener acceso a través la invitación | Proceso de negociación donde ambas partes se puedan poner de acuerdo | Imprevistos que no estaban tomados en cuenta en el Contrato |
| <i>GFD4</i> | | Ahorro de recursos en el cumplimiento del objetivo propuesto | Difundir la información | Todos pueden participar | A la hora de evaluar las ofertas debe hacerse equitativamente | Se debe negociar con cordialidad | Valorar que los costos pueden ser variables y se deba modificar el contrato |
| <i>GFD7</i> | | Que sea rápido y que alcancen los recursos | Que se haya divulgado en la comunidad abiertamente | Cualquiera participa | Se debe dar igualdad de trato | Siempre debe prevalecer el trato ameno y la negociación | Se toma en consideración los cambios que puedan surgir sobre la marcha del proyecto |
| <i>GFD10</i> | | Que se aprovechen los recursos de manera productiva | Que se invite a varios oferentes | Todos tiene derecho a participar | El trato debe ser igualitario para todos | Los principios deben prevalecer siempre principalmente la cordialidad | Pueden darse variaciones sobre la marcha del proyecto |

Nota: Elaboración propia (2020), a partir de las repuestas suministradas por los participantes en el grupo focal.

Las personas administradoras de la educación fueron bastante claras a la hora de definir algunos de esos principios; cabe destacar que como parte de la capacitación en este tema, en su mayoría, conocían sobre ellos. Sin embargo, al momento de entrevistar a las personas que ocupan la presidencia de las Juntas de Educación, la situación es diferente, dado que en su caso la capacitación ha sido menor o casi nula si lo comparamos con la recibida por las personas directoras.

Algunas de las participaciones de los presidentes de las Juntas de Educación indican que “igualdad tienen los mismos derechos y responsabilidad” (PJE04, comunicación personal, 2020). Asimismo, PJE7 manifiesta que “*se debe procurar cumplir con el menor gasto y dar oportunidad de que participe cualquiera sin importar si es grande la empresa o pequeña*” (Comunicación personal, 2020) y PJE8 que expresa que “*eficiencia, capacidad de realizar las labores de una manera correcta y de la mejor forma posible*” (Comunicación personal, 2020).

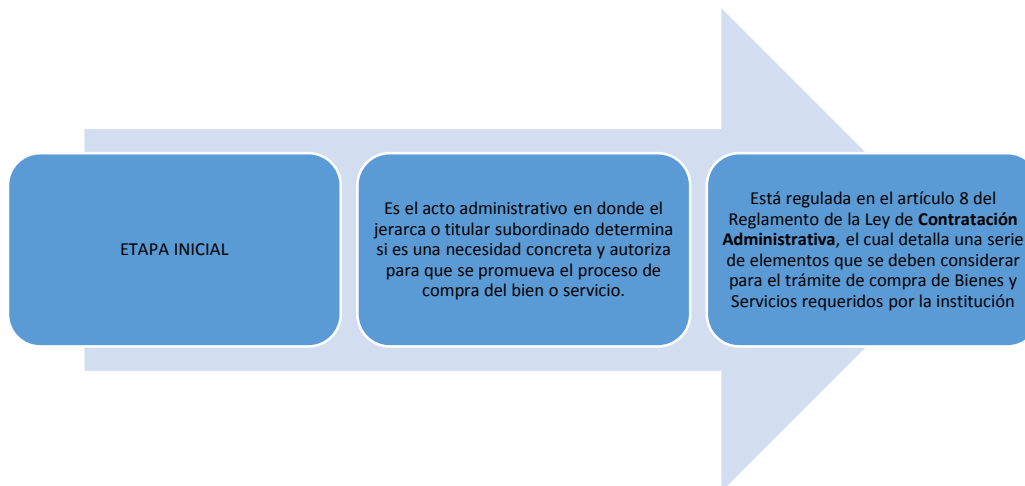
Por lo general, las respuestas brindadas son muy apegadas al conocimiento propio que cada uno de los participantes posee por sentido común, como parte de su cultura general. Para este análisis es trascendental aclarar que los participantes escogieron el definir solo uno de los principios, seleccionando aquel que se apegaba más a sus criterios y experiencias.

Dentro de los criterios jurídicos se puede encontrar, con mayor claridad, la definición de cada uno de los principios que rigen la contratación administrativa, por lo que para efectos de este estudio, referir a mayor profundidad esas concepciones permite visualizar una mayor interacción de criterios entre lo legal, el conocimiento de los administradores y administradoras de la educación, así como el de las personas que ocupan la presidencia de las Juntas de Educación participantes.

En ese sentido, la Ley de Contratación Administrativa, en sus artículos 4, 5 y 6, establece los principios rectores del proceso, los cuales brindan una adecuada orientación a seguir dentro de las contrataciones y por ende, deben regir la práctica administrativa.

Como parte de este análisis, no se pueden dejar de lado los procedimientos que deben llevarse a cabo en cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa; a saber: inicial, adjudicación y ejecución: Dichas etapas están respaldadas por acciones legales y jurídicas, en relación con el conocimiento y la práctica de estos procesos por parte de los administradores y administradoras

educativos y los cuerpos de apoyo, como lo son en este caso específico, las Juntas de Educación.



Nota: Elaboración propia (2020), basado en la Ley de Contratación Administrativa (1996) y su Reglamento (2006).

Figura 4. Acercamiento a la conceptualización de la Etapa Inicial de los Procesos de Contratación Administrativa y su fundamento legal

De ahí, que se les consulta a los participantes en el estudio, si conocían de los procedimientos que deben realizarse en cada una de las etapas del proceso de contratación administrativa. En el caso de las direcciones, las respuestas fueron muy variadas; algunas bastante simples, otras referían un conocimiento más amplio. Sin, embargo queda en evidencia que pese a las capacitaciones recibidas, aún quedan grandes vacíos y superficialidades, al no ahondar en las descripciones ni procedimientos con detalle.

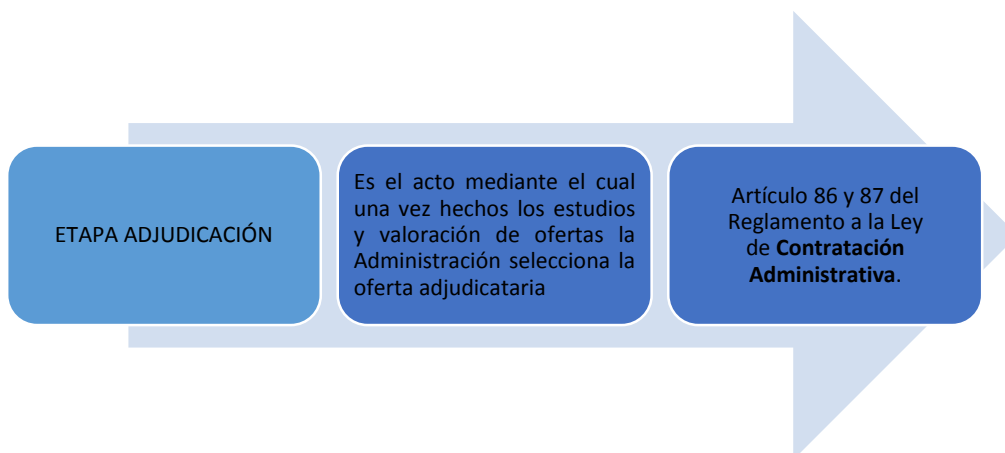
Al respecto, en la etapa inicial, GFD1 indica que se aplican “*procesos de asesoría para elaborar los carteles de los bienes o servicios por contratar*” (Comunicación personal, 2020); GFD5 menciona que “*se analiza en el consejo con los docentes se solicita la participación de la Junta para que expongan las necesidades. Se inicia el proceso con la publicación del cartel e invitaciones*” (Comunicación personal, 2020)

y GFD6 expresa que *“parte de una necesidad, se inicia con la decisión de la Junta y el apoyo de la dirección”* (Comunicación personal, 2020).

En relación con los presidentes de las Juntas de Educación, su participación fue más coloquial y apegada a la realidad de las experiencias vividas durante su permanencia como miembros de este ente. Así, PJE4 manifiesta que en *“Inicial se identifica la necesidad, se hace el cartel y se publica”* (Comunicación personal, 2020); por su parte, PJE7 indica que *“Primero se toma la opinión de cuáles son las necesidades luego se monta el proyecto se hace el cartel con ayuda de la dirección”* (Comunicación personal, 2020) y PJE9 expresa que *“Primero se busca la necesidad, se realiza la invitación a los posibles oferentes”* (Comunicación personal, 2020).

En relación con lo expreso en la normativa vigente, los directores y miembros de junta tienen claro que el punto de partida en la etapa inicial surge a partir de una necesidad, pero que al mismo tiempo para la toma de la decisión de inicio se deben considerar diferentes aspectos que son establecidos en la Ley y Reglamento para el proceso de Contratación Administrativa.

Por cuanto se especifican los procedimientos para la ejecución de esta etapa: A partir de la necesidad se debe realizar una descripción del objeto (bien o servicio por contratar) y una estimación del costo, así como el cronograma con las tareas y los responsables de su ejecución. La decisión inicial se justifica con base a lo definido en los planes de anuales de trabajo y sus plazos largo, mediano o corto, esto conjuntamente a la disposición presupuestaria, la definición de requisitos que se especifican en el cartel de licitación, mismo que debe ser confeccionado bajo las condiciones y requerimientos que se conciban dentro del acuerdo entre los miembros de junta de educación y la dirección, además de lo anteriormente mencionado debe acordarse en sesión de Junta de Educación la toma de la decisión y el arranque del proceso.



Nota: Elaboración propia (2020), basado en la Ley de Contratación Administrativa (1996) y su Reglamento (2008)

Figura 5. Acercamiento a la conceptualización de la Etapa de Adjudicación dentro de los Procesos de Contratación Administrativa y su fundamento legal

En lo relacionado con la etapa de adjudicación, las respuestas no distan mucho de lo manifestado en relación con la etapa inicial. Como bien lo expresaron durante el grupo focal, las personas administradoras se sienten, en muchas ocasiones, inseguros a la hora de tomar decisiones conjuntamente con los presidentes y miembros de junta de Educación puesto que es una gran responsabilidad administrativa.

De esta manera, GFD1 expresa que esta fase consta de *“Recibir ofertas en el tiempo y forma establecidos por la Junta. Apertura y análisis de ofertas”* (Comunicación personal, 2020) y GFD10 manifiesta que *“se reciben las ofertas, son analizadas para escoger la que más se ajuste a las necesidades se procede a la adjudicación, se comunica al elegido y se firma el respectivo contrato”* (Comunicación personal, 2020).

En el caso de los presidentes de las Juntas de Educación, las descripciones del procedimiento fueron más sencillas pero igual muy apegadas a la realidad que circunda estos órganos de apoyo institucional.

De ahí, que PJE1 indica que *“Adjudicación cuando se hace la escogencia”*. (Comunicación personal, 2020) y PJE3 manifiesta que *“Se adjudica al que cumpla con los requisitos, tenga un mejor precio y cumpla con algunas características adicionales importantes”* (Comunicación personal, 2020). Asimismo, PJE7 expresa que *“Se hace el cartel con ayuda de la dirección se hace la revisión de las ofertas, se comunica a la empresa cuando es la elegida”* (Comunicación personal, 2020).

En relación con el procedimiento de adjudicación según se puede deducir de las manifestaciones de las personas participantes tanto directores como presidentes de junta, efectivamente se acerca a la realidad de lo que se debe hacer, sin embargo se aborda de manera superficial, si sería importante en este punto copilar lo descrito para esta etapa en la ley y su reglamento. Descrito de manera más específica, el director deberá reunirse con la Junta de Educación, quienes conjuntamente se aseguraran el fiel cumplimiento de las indicaciones a las que se hace referencia en el cartel de la contratación, ya que esta es la base sobre la cual además de las especificaciones técnicas que asegurará la satisfacción de la necesidad que dio origen a la contratación.

Para este efecto las Juntas realizarán el acto de apertura de las ofertas en la fecha y hora indicadas en las invitaciones, dejando en actas el registro de la apertura de las ofertas recibidas y de las contrataciones que realizarán.

Para evaluar las ofertas se debe de confeccionar un cuadro comparativo donde se visualice el cumplimiento de las especificaciones técnicas y requisitos solicitados en el cartel, comprobando que se cumplen los mismos, se procede a votar de acuerdo al criterio de los miembros de la junta cuál consideran es la oferta que mejor se acopla a lo solicitado.

Según los artículos 197 y 198 del RLCA, posterior a la adjudicación en firme o sea en el momento en el cual la administración notifica a los oferentes que participaron en el proceso, cuál de ellos fue el adjudicatario.

Una vez realizada esta escogencia se comunicará por escrito al adjudicatario y cinco días después el acto quedará en firme.

Se debe considerar además la firmeza del acto de adjudicación al superar la etapa recursiva y la perfección del contrato con el rendimiento de la garantía de cumplimiento.

En este momento la Administración se da a la tarea de preparar un contrato con todas las especificaciones necesarias el cual es firmado tanto por el representante legal de la Junta de Educación como por el representante legal del adjudicatario. Lo anterior con el objeto de asegurar el cumplimiento de todos los criterios incluidos en el cartel. Posteriormente se dará la orden de inicio, donde el adjudicatario realizará los trabajos pertinentes, apegándose al contrato o a lo estipulado en el cartel.



Nota: Elaboración propia (2020), basado en la Ley de Contratación Administrativa (1996) y su Reglamento (2008)

Figura 6. Acercamiento a la conceptualización de la Etapa de Ejecución dentro de los Procesos de Contratación Administrativa y su fundamento legal

Para efectos de la etapa de ejecución, al igual que las etapas anteriores, las respuestas brindadas por los administradores y administradoras educativos son claras, en el sentido de la idea que se desea expresar, pero siguen siendo bastante superficiales en relación con la amplitud de conceptos y criterios que se enmarcan dentro de la ley y el reglamento de contratación administrativa.

Las personas directoras expresan que GFD1: *“en la etapa de ejecución se realiza la supervisión según lo ofertado, se da una verificación de calidad, cumplimiento de tiempos y garantías establecidos”* (comunicación personal, 2020) y que GFD6: *“se evalúa constantemente, generalmente se cuenta con el apoyo del Presidente de Junta”* (comunicación personal, 2020).

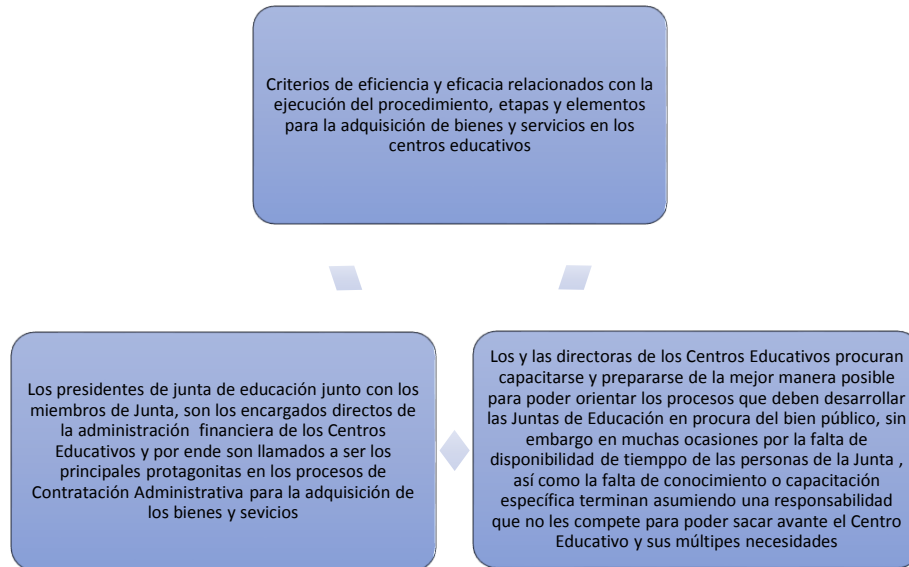
Como se puede observar, las respuestas son más cortas y poco específicas, distan de todos los procedimientos descritos para esta etapa en la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.

En relación con los miembros de las Juntas de Educación, no existe gran diferencia en las respuestas ya que fueron bastante concretas y de corta extensión. En opinión las personas que ocupan la presidencia de las Juntas de Educación, en la etapa de ejecución PJE 6: *“Se reciben los trabajos una vez terminados y se verifica la garantía”* (comunicación personal, 2020) y además, PJE11: *“con ayuda de la dirección se hace la revisión, se comunica a la empresa si se está de acuerdo con el trabajo, se recibe y revisa el proyecto finalizado”* (Comunicación personal, 2020).

Es de destacar que, en esta última etapa, se describe dentro de los procedimientos, la estructuración de un cronograma de tareas por ejecutar o supervisar por parte de los responsables de este proceso. Sin embargo, esto no se menciona en ninguna de las intervenciones suministradas por las direcciones y presidencias de las Juntas de Educación participantes en el estudio.

Así, la Junta de Educación, por medios propios, deberá implementar controles para asegurar que lo contratado se cumpla, con el fin de satisfacer la necesidad en demanda y dar por terminado el cierre de la obra o contrato cuando se entregue el proyecto o el bien adquirido. Para lo anterior, la Junta debe cumplir con los procedimientos dispuestos en el Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (2006):

- Recibir a conformidad si el bien, obra o servicio cumple con lo establecido en el cartel de condiciones.
- Recibir bajo protesta si el bien, obra o servicio tiene un nivel aceptable de finalización; no obstante, existen detalles que deben subsanarse, en un plazo no mayor a la mitad del plazo original para la ejecución del proyecto (Artículo 202).
- No recibir el bien, la obra o el servicio contratado si los incumplimientos contra lo especificado en el cartel se consideran graves o de gran trascendencia.
- Realizar acta de recepción definitiva dentro de las condiciones y plazos descritos por Ley.



Nota: Elaboración propia (2020).

Figura 7. Conclusiones en relación con el análisis de información correspondiente a la valoración criterios de eficiencia y eficacia relacionados con la ejecución del procedimiento, etapas y elementos para la adquisición de bienes y servicios en los centros educativos

Lo descrito, permite el cuestionamiento sobre la preparación de presidentes de Juntas y de los profesionales en administración educativa, en lo relacionado con el proceso para la contratación administrativa, tipos de contratación, principios básicos, etapas, ente otros, que debe llevarse a cabo en los centros educativos, como instituciones públicas, con una serie de necesidades y proyectos por ejecutar.

Las Juntas están conformadas, en una gran mayoría, por personas muy dispuestas a servir pero con escasa capacitación y por ende, conocimiento de los procesos administrativos, más aún en una temática tan rigurosa y específica como son los procesos de contratación administrativa; mismos que como se ha visto, se aplican de manera generalizada para el manejo de proyectos y su ejecución.

Además, es de resaltar como los directores y directoras de los centros educativos asumen un papel protagónico dentro de estos procesos al tener un poco más de conocimiento y capacitación; razón que los lleva a asumir, en un alto porcentaje, el trabajo minucioso que se requiere para cumplir con lo establecido.

Lo anterior, trae consigo la relación entre los principios de eficacia y eficiencia del proceso en función del accionar de las personas responsables del proceso, dado que ante la existencia de dudas, temores, procedimientos mal ejecutados, entre otros, se obstaculiza o entorpece su ejecución y por ende, la calidad de servicios o adquisición de bienes, lo que no podría caracterizarse por ser tan eficaz ni tan eficiente.

Así mismo, en los centros educativos, sobre las Juntas, son las personas directoras quienes se encuentran más relacionados con el tema de adquisición de bienes y servicios; ante cualquier eventualidad, asumen las riendas de los proyectos, lo cual significa una gran responsabilidad que, en ocasiones, se vuelve desgastante y según el caso, se limitan a desarrollar solamente las acciones urgentes y con el mínimo de procedimientos posibles.

6.3 Identificar las herramientas y técnicas aplicadas para el análisis y evaluación de las ofertas en los procesos de contratación administrativa

Para el análisis de esta categoría, se toma en consideración las experiencias propias de los participantes en el estudio; específicamente lo relacionado con proyectos que se han desarrollado en las instituciones que representan, el establecimiento de decisiones iniciales, aseguramiento de la disponibilidad de presupuesto, cronograma estándar de tareas y establecimiento de plazos máximos, tal como se describe en la siguiente figura, de acuerdo con lo establecido en la normativa que regula la Contratación Administrativa.



Nota: Elaboración propia (2020).

Figura 8. Procedimientos a considerar dentro de los procesos de contratación administrativa, para el análisis y la valoración de ofertas

Dentro del intercambio de experiencias en el grupo focal con los directores y directoras de los centros educativos, se evidencia que muchos de ellos, pese a su conocimiento previo manifestado en la categoría anterior, se sintieron extrañados de los procedimientos tan específicos para efectuar un análisis y valoración efectiva de las ofertas en las contrataciones públicas; inclusive, en algunos momentos, varias personas se abstuvieron de contestar a ciertas interrogantes: Sin embargo, a partir de las respuestas dadas de quienes expresaron sus experiencias, se fue dando una mayor apertura a la participación.

Tabla 9

Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con las experiencias, y aspectos a considerar en los procesos de contratación administrativa

| Participante | Servicios Bienes Obras Por contratar | Decisión inicial | Presupuesto | Cronograma | Plazos |
|--------------|---|--|--|---|---|
| GFD 3 | Contratación del Tesorero Contador | Reunión con la Junta para elaborar el cartel | Disponibilidad presupuestaria es necesaria para cancelar el servicio | Se debe realizar un cronograma de tareas | Respetar los plazos que establece la LCA y su reglamento |
| GFD 5 | Equipamiento del Comedor | A partir de la notificación de que existe el proyecto se plantea invitación a posibles oferentes | A partir del dinero dado se plantea el gasto por realizar | Generalmente no planteamos cronograma | Respetar los tiempos dados |
| GFD 9 | Construcción de techado | La Junta se reúne y acepta o no la elaboración del proyecto o compra de lo requerido | Siempre consultamos si existe el dinero sino ni hacemos el intento | Si realizamos cronograma sin embargo siempre terminamos como responsables el presidente de la Junta y yo | Para todo proceso existen los plazos |
| GFD10 | Contratación de alimentos para el comedor escolar | Generalmente cuando se toma la decisión de inicio se presenta el cartel a la Junta para que lo apruebe | Se solicita una certificación presupuestaria a la contadora | Cumplir con los tiempos establecidos recepción de ofertas, se hace un análisis se redacta adjudicación se cita al proveedor y para la firma el contrato | Los plazos son muy importantes deben respetarse los busco en la ley |

Nota: Elaboración propia (2020), a partir de las repuestas suministradas por los participantes en el grupo focal.

En la tabla adjunta, se puede observar que los participantes manifiestan los procesos que llevan a cabo en los centros educativos que administran; estas acciones son relativamente sencillos y se deduce, por lo indicado, que corresponden a procesos de contratación directa, dado que durante las participaciones en la dinámica del grupo focal los participantes en su mayoría expresaron que este tipo de contratación era el que mayormente conocían y aplicaban en los Centros Educativos.

Al inicio del proceso, se considera de gran importancia y necesidad, la aprobación o no de los proyectos por parte de la Junta; sin embargo, sigue destacándose el protagonismo así como la intervención de los directores y directoras en el proceso.

En el Tercer Informe del Estado de la Educación 2010 dentro del perfil de las Juntas de Educación y Administrativas se expone lo siguiente:

La situación de las Juntas de Educación y Administrativas no son homogéneas y estas muestran grandes disparidades. El éxito o fracaso de la gestión de las mismas depende de una serie de factores de distinta naturaleza: los contactos políticos de sus miembros con las autoridades municipales, su nivel educativo; su experiencia de trabajo y las aptitudes proactivas, así como del grado de articulación o no que logran con los directores de los centros educativos. (p. 6)

Si bien es cierto es responsabilidad de la Junta de Educación el velar por la administración del Centro Educativo, la realización o no de los proyectos y acciones para satisfacer las diferentes necesidades que se presentan en las Instituciones, el aporte de ideas y la cohesión que se dé entre los miembros de Junta y el o la Director(a) es fundamental para lograr poner en marcha las acciones necesarias que permitan el desarrollo de proyectos y consecución de metas.

Otro de los aspectos que mencionan y del que tienen bastante claridad, es la necesidad de que exista disponibilidad presupuestaria para el inicio de los proyectos, ya que con ello se sustenta el pago de los bienes o servicios adquiridos.

El Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas (2014) establece en relación con la idea anterior lo siguiente: Artículo 175.-Cada organismo podrá proponer proyectos para que sean realizados de manera coordinada con la Junta, en tanto exista disponibilidad presupuestaria y no se comprometa el funcionamiento normal del centro educativo. Los proyectos aprobados deberán ser incluidos en el

PAT del centro educativo y realizar la correspondiente modificación presupuestaria, cuando corresponda.

El tener claro este aspecto asegura un alto porcentaje de éxito tanto a nivel de planteamiento de proyectos como en la ejecución y conclusión de los mismos.

En relación con la elaboración y aplicación de un cronograma de tareas, se visualiza en dos de las participaciones, que si lo realizan. Una de las personas participantes manifiesta que el seguimiento a ese cronograma se recarga, por lo general, en el presidente de la junta y en la dirección; otra persona administradora de la educación expresa que generalmente no realizan cronograma y una tercera, narra los aspectos que consideraron en el cronograma, que se asemejan más a una descripción del proceso que llevan a cabo.

Con respecto a los plazos, las respuestas fueron más concisas en que se debe consultar la Ley para asegurarse de la aplicación de los procedimientos y por ende, de los tiempos que implica cada paso.

Por parte de los presidentes de las Juntas de Educación participantes en el grupo focal correspondiente, se destacan aquellas ideas que mejor reflejan las respuestas a las interrogantes planteadas, dado que como se ha mencionado, no manejan el lenguaje técnico legal de la normativa que regula los procesos de contratación administrativa.

Al respecto, se les consulta también por el cómo se establece la necesidad de iniciar un proceso de Contratación Administrativa, si toman en cuenta la disposición presupuestaria, si realizan un cronograma de tareas o si consideran otro aspecto de importancia dentro del proceso de contratación administrativa.

Así, el participante PJE3 indica que: *“Según el presupuesto aprobado y las necesidades planteadas en el Plan Anual de Trabajo, se decide si se ejecuta o no un proyecto y se realiza el proceso de contratación si así se requiere”*

(Comunicación personal, 2020). En otra de las manifestaciones, el participante PJE4 expone que: *“Si se consulta al contador si existen los fondos necesarios para llevar a cabo lo que se desea, se realiza un cronograma de tareas a lo interno de la junta”* (Comunicación personal, 2020).

Por su parte, el criterio de otro de los participantes, presidente de Junta, manifiesta que: *“Sí, lo primero es revisar que exista el presupuesto, realizamos un cronograma con tareas y personas responsables, es un poco difícil cumplir con los tiempos, siempre surgen inconvenientes”* PJE10, (comunicación personal, 2020).

Como se observa, las respuestas brindadas por los presidentes de Junta se asemejan bastante a las de los directores participantes; sin embargo, con el sustento del marco legal que acoge los procesos de contratación administrativa, se deben realizar una serie de procedimientos que involucran acciones más específicas que las mencionadas por parte de los participantes, y que para efectos del análisis, se procura definir de la manera más clara posible.

De esta manera, el Reglamento de Contratación Administrativa (2006), en su Artículo 8, resalta lo que corresponde a la **Decisión inicial** para desarrollar un proceso de contratación administrativa. En este caso, esta acción es de competencia exclusiva de las Juntas de Educación, con representación judicial y extrajudicial en la figura del Presidente.

Para tomar esta decisión, se debe llegar a un consenso desde lo interno de la Junta, en una sesión donde participa el director o directora con voz, pero no con voto, dado que su papel principal es de fiscalización y articulación conforme lo establecido en el plan de trabajo del centro educativo. En esta sesión se realizan las consideraciones pertinentes que justifiquen la necesidad por resolver en el centro educativo, entre los más comunes: compra de un bien, contratación de un servicio profesional externo o elaboración de un proyecto de infraestructura.

Una vez tomada la iniciativa y aprobada por la Junta, se realiza una descripción técnica que involucre las especificaciones requeridas de los bienes o servicios por contratar. Cada detalle o especificación es de esencial importancia, ya que serán utilizadas en la confección posterior del cartel para el concurso. Aunado a lo anterior, se debe establecer una estimación del costo; por tanto, en este punto, generalmente y según el proyecto, los miembros de Junta y el profesional en administración de la educación, deben asesorarse con profesionales externos que les orienten al respecto.

Lo anteriormente mencionado, debido a que en un alto porcentaje no existe el conocimiento necesario que se requiere para confeccionar un cartel de contratación que se adecue a las necesidades, donde se establezcan los tecnicismos que en un alto porcentaje de contrataciones requieren establecer y otros aspectos que solo profesionales en la rama pueden referir de forma óptima. Generalmente se requiere de profesionales en derecho, ingeniería y contabilidad.

Es conveniente además, establecer los recursos necesarios para la ejecución del proyecto, ya sean estos humanos, materiales u otros. Todo lo anteriormente mencionado, se refiere únicamente al primer procedimiento del proceso.

Retomando esta idea y considerando lo que dijeron los participantes, tanto directores como presidentes de Junta, si reconocieron que para la ejecución de los proyectos está en primer orden el contar con contenido presupuestario.

Si se analiza a la luz de la gestión jurídica el Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas establece lo siguiente: Artículo 65.- La Junta es la responsable de formular el presupuesto del centro educativo, utilizando como base el Plan Anual de Trabajo (PAT) y deberá asignar los recursos respetando las necesidades y prioridades establecidas. En ningún caso los egresos podrán ser superiores a los ingresos previstos. 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. (2003)

Posteriormente, el Reglamento de Contratación Administrativa (2006), en su Artículo 9, refiere la **Disponibilidad Presupuestaria**. Una vez que se ha tomado la decisión inicial, se debe verificar que exista el contenido presupuestario y la liquidez necesaria para efectuar el proceso de contratación, por lo que se requiere del apoyo del servicio contable contratado por la Junta. Teniendo claro si existe o no el presupuesto y el monto a invertir, se procede a definir el tipo de contratación a aplicar, según los montos brindados en la Contraloría General de la República para este fin.

Según la Resolución R-DC-11-2020 de la Contraloría General de la República, del 14 de febrero del dos mil veinte:

Aquellas instituciones cuyos presupuestos no se encuentran incluidos en la lista del punto X de esta resolución, utilizarán como referencia los límites económicos aplicables al inciso J de los artículos 27 y 84 de la Ley de Contratación Administrativa y sus reformas, lo anterior, hasta que realicen solicitud ante la Contraloría General de la República para que se proceda a calcular el correspondiente presupuesto promedio para la adquisición de bienes y servicios, no personales y se adicione esta adición.

Como último procedimiento de esta etapa inicial, se establecen los **controles** pertinentes para cumplir con el cronograma de tareas definido a lo interno de la Junta, con la orientación del director o directora del centro educativo, así como los plazos a seguir en cada uno de los procedimientos durante la ejecución del proyecto.

Cabe destacar que existe una diferencia cuando se habla de plazos entre los participantes, pues a la hora de aplicar los instrumentos de la investigación, se hace alusión a los determinados en el cronograma de la Junta para cada una de las acciones o tareas a desarrollar dentro de la ejecución de proyecto. Sin embargo,

cuando se habla de plazos del proceso de contratación administrativa, debe referirse a los plazos que establece la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (2006), lo cual va en función de cada procedimiento aplicado, sea este Licitación Pública, Licitación Abreviada, Remate o Contratación Directa (excepcionalidad).

Asimismo, se consulta a los directores y directoras sobre el expediente de contratación, su contenido y manejo para completar la información en relación con los procedimientos descritos en la normativa específica vigente. Al respecto, se les pregunta si por cada contratación elaboran un expediente administrativo que registra todas las actuaciones en torno al debido proceso que se debe llevar a cabo. La Tabla 5 muestra las respuestas más representativas, brindadas por los profesionales en administración de la educación en relación con el expediente administrativo que indica la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (2006).

Tabla 10

Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con el expediente que se lleva para los procesos de contratación

| Participante | Expediente Administrativo | Acceso | Aspectos o acciones que registran en el expediente |
|--------------|---------------------------|---------|--|
| GFD 3 | SÍ | Público | Todo el proceso de contratación: actas, cartel, ofertas recibidas , evidencia de publicaciones, contratos tablas y análisis de ofertas entrega final con evidencias de bienes o servicio contratados (Anexos copias de facturas, recibos, otros) |
| GFD 5 | SI | Público | Actas, contratos, facturas , acuerdos, etc. |
| GFD 9 | SÍ | Público | Acta de acuerdo de licitación, cartel toda |

| | | | | |
|--------|----|--|---------------------------------|--|
| GFD 10 | Sí | | Solo se muestra si lo solicitan | la documentación aportada por oferente acuerdos Parte logística Todos los documentos del proceso |
|--------|----|--|---------------------------------|--|

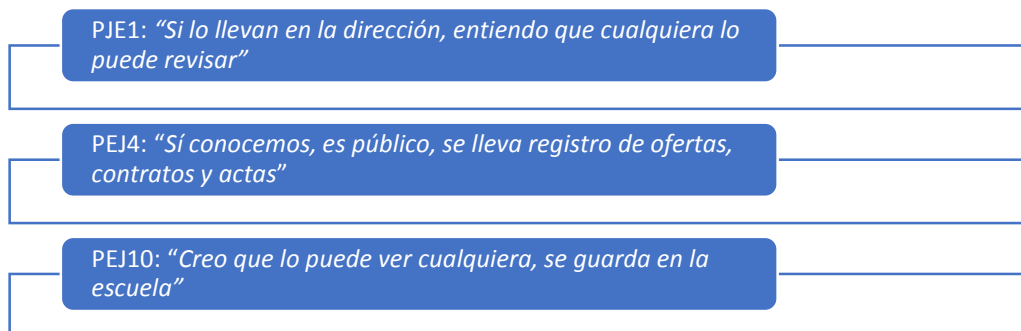
Nota: Elaboración propia (2020), a partir de las repuestas suministradas por los participantes en el grupo focal.

Conforme lo anterior, es evidente que todas las personas participantes coinciden en que han llevado un expediente de contratación en los procesos que han ejecutado, el cual es de conocimiento público, por lo que se muestra a quien lo solicite. De los artículos 27 y 30 de la Constitución Política, se deriva el derecho de todo ciudadano de pedir y obtener de la Administración Pública, información de interés público.

Entre la documentación o material que se archiva en este expediente, solo uno de los participantes menciona un listado de documentos que se considera acorde con lo que manifiesta la normativa.

De esta manera, de acuerdo con la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (2006), los elementos que debe contener el expediente pueden describirse de la siguiente manera: Acta de acuerdo de inicio, título, nombre y nomenclatura del proceso, introducción y descripción del proyecto por ejecutar, disponibilidad presupuestaria para la ejecución, actas de retiro de invitaciones o publicación en la gaceta según el caso, cartel de especificaciones técnicas y el objeto en licitación, acta de recepción de ofertas, ofertas recibidas, acta de apertura, acta de análisis de ofertas y adjudicación, contrato, cronograma de tareas y responsables, controles de avance, acta de entrega final, recibido conforme por parte de la junta, anexos (facturas, fotos, graficas, bitácoras de trabajo, pagos, recibos, otros).

Cuando se entrevista a los presidentes de las Juntas de Educación, se identifica el manejo de la información de forma pertinente, aunque lo expresan de una forma más. Algunas de las manifestaciones de las personas participantes son:



Nota: Elaboración propia (2020), a partir de las repuestas suministradas por los participantes en el grupo focal.

Figura 9. Opinión de algunos presidentes de las Juntas de Educación participantes en el grupo focal

La coincidencia es generalizada en las respuestas de los presidentes, lo que permite evidenciar, una vez más, que conocen de la existencia del expediente, aunque según lo manifiesto, se completa y administra en la oficina del director o directora del centro educativo. Cabe resaltar que, en el caso de los presidentes de Juntas de Educación, solo una persona menciona algunos elementos que contiene el expediente.

Considerando que al realizar procedimientos de contratación administrativa en los centros educativos del Estado, se hace con fondos públicos, debe llevarse un registro minucioso de las acciones ejecutadas; de ahí, la relevancia del expediente administrativo en cumplimiento del debido proceso y del accionar de los entes involucrados en el marco de la gestión jurídica de la educación.

En el ABC, de la Contratación Administrativa, documento emitido por la Contraloría General de la República 2016 define el expediente administrativo de la siguiente manera: conjunto ordenado de documentos y actos, que sirven de antecedentes para el procedimiento de compra. Es decir, que este expediente será el que narre la verdadera historia de lo acontecido desde el inicio hasta el final del proceso y permitirá además, valorar si se cumplió o no con el fin público. Importante destacar que debe ser un expediente ordenado cronológicamente y de acuerdo con cada etapa, foliado de consulta pública.

A manera de complementar lo expuesto anteriormente, se resalta que el expediente es la evidencia más importante, clara y concreta del proceso administrativo desarrollado, por lo que es necesario entender la relevancia de su elaboración y de mantenerlo completo y actualizado, en función de la transparencia del proceso que se lleva a cabo.

Otro de los elementos fundamentales dentro de la contratación administrativa, es el cartel de licitación y lo que este conlleva. Por esa razón, se consulta a las personas directoras y presidentes de Juntas de Educación sobre su elaboración, responsable y formato, sea cual sea el proceso de licitación que se desarrolle. En ese sentido, los directores y directoras participantes en el grupo focal indican sus experiencias en torno a los carteles de licitación, las cuales se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 11

Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con la confección de carteles para los procesos de contratación

| Participantes | Elaboración del cartel | Aspectos que se toman en cuenta | Utilizan el mismo formato |
|---------------|--|---|---|
| GFD 1 | El cartel se socializa con la Junta de educación y el director generalmente se busca asesoría legal, en caso de infraestructura se busca asesoría en esta área | Que los precios ofertados sean acordes Que se cumpla con el objetivo o meta propuesta | No depende de la obra o servicios por contratar |
| GFD 3 | Los miembros de junta en coordinación con el director | Pólizas seguro de riesgo cumplimiento de garantía de participación y ejecución Que estén al día con la caja, INS FODESAF | Existe un machote general pero varía según el bien o servicio a contratar |
| GFD 5 | Generalmente soy yo como director que asumo la confección del cartel, luego lo presento a la Junta | Que los oferentes cumplan con los aspectos técnicos y legales | Se utiliza diferentes según lo que se solicite dentro de la contratación |

Nota: Elaboración propia (2020), a partir de las repuestas suministradas por los participantes en el grupo focal.

A partir de las respuestas brindadas por las personas directoras de los centros educativos, es el común en todos los casos, que al igual que en procedimientos anteriores, son ellas quienes asumen la responsabilidad de la creación de los carteles para los procesos licitatorios; en algunas ocasiones, como menciona uno

de los participantes, se recurre a la búsqueda de profesionales en las diferentes áreas para corroborar o incluir especificaciones técnicas y legales para su confección.

En cuanto a los aspectos que se toman en consideración para la elaboración de los carteles, todos mencionan que es necesario contar con las cargas sociales al día por parte de las personas ofertantes y se considera además, el precio y las garantías ofrecidas. En lo relacionado a si varían o no los carteles, se coincide en que deben variar de acuerdo con el objeto de contratación; sin embargo, uno de los participantes manifiesta que posee un formato que modifica o ajusta según las necesidades de las contrataciones que realizan a lo interno del centro educativo.

Por su parte, los presidentes de las Juntas de Educación, expresan que el director o directora es quien realiza el cartel y luego se analiza en la sesión correspondiente. Algunas de las intervenciones de los presidentes de Juntas de Educación, indican que: a) *“Generalmente el director lo hace y entre todos lo vemos en reunión de junta también en ocasiones se contrata un abogado”* (PJE1, comunicación personal, 2020); b) *“El director es el encargado, los carteles varían según el proyecto”* (PJE3, comunicación personal, 2020); c) *“Lo realiza la directora, los carteles siempre son diferentes”* (PJE7, comunicación personal, 2020); d) *“Generalmente nos ayuda la directora y lo vemos en reunión”* (PJE8, comunicación personal, 2020).

Como punto común en las respuestas, los presidentes de Junta asumen como responsabilidad de la persona directora, la elaboración del cartel y sus especificaciones. No obstante, es importante resaltar que no es una función que deba realizar el profesional en administración de la educación, aunque es quien busca asesorarse en la connotación técnica y legal para la confección de este importante insumo dentro del proceso de la Contratación Administrativa.

Se respalda la afirmación anterior en lo estipulado en el artículo 2 del Reglamento de Juntas de Educación y/o Administrativas el cual especifica: “ Las Juntas de

Educación y las Juntas Administrativas, son organismos auxiliares de la Administración Pública y 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.”

Como refiere el artículo anterior en realidad la confección del cartel le corresponde de forma directa a la Junta de Educación, en coordinación y con el apoyo del Director.

Si se hace una valoración objetiva de lo que sucede, es importante acotar a la caracterización de los participantes en el estudio, especialmente de los presidentes de Juntas de Educación, quienes en su mayoría, no posee más que primaria completa, lo que dificulta el conocimiento y preparación en lo requerido. Lo anterior, aunado a una relación de confianza que tienen con los directores y directoras de los centros educativos a los que pertenecen.

Es importante señalar que son las Juntas de Educación las encargadas de administrar los fondos públicos del Estado, por lo que se debe priorizar su preparación, capacitación y seguimiento en este y otros procesos, pues su accionar conlleva una alta y seria responsabilidad.

Es de considerar que, en todas las respuestas, se puede visualizar que si existe cohesión entre Junta de Educación y dirección a la hora de tomar decisiones, según lo manifestado por los participantes, ya que toman los acuerdos en sesión y si existen dudas, tratan de buscar las orientaciones pertinentes. Además, se tiene claro que los carteles se deben confeccionar siguiendo las particularidades de cada proyecto y cada contratación.

Conociendo el proceder de los participantes en el estudio, se procura en este análisis efectuar un acercamiento conceptual y cronológico a lo especificado en la

Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (2006) para este procedimiento, tomando en consideración lo expuesto por Serrano Rodríguez (2009), con el objeto de profundizar y ampliar conocimientos en cuanto a la creación del cartel de contratación:

- Se puede definir que el cartel de contratación consiste en una serie de cláusulas que define la administración en relación con el bien o servicio que desea adquirir; definiendo las condiciones, especificaciones y requisitos que debe cumplir el oferente, así como los plazos y trámites por seguir. En este, se estipulan los derechos y deberes tanto del gestor de la licitación como del oferente, ya que luego se convertirán en las cláusulas del contrato.
- En la confección del cartel influyen una serie de factores como la especificación de la necesidad a solventar, la decisión de contratar tomada por la junta de educación, la disponibilidad de presupuesto para cubrir los gastos, la calidad y cantidad de lo que se requiere, el precio, el cual no puede ser ruinosos ni abusivo, las características y recomendaciones que pueda aportar el oferente, la comunicación fluida, lenguaje claro, permitiendo apertura a consultas y diálogo.
- Dentro de los elementos que debe contener el cartel, es importante señalar que el objeto de la licitación debe estar claramente definido, así como el establecimiento de la condición jurídica del contratante y del oferente. Aunado a lo anterior, es necesario dar una especificación de los procedimientos a seguir, lo cual dará la validación a las ofertas.
- El cartel tiene sus partes, las cuales deben presentarse en orden estricto, con el fin de garantizar la transparencia del proceso. Consta de un folleto de cláusulas, el aviso de publicación dependiendo del tipo de contratación por realizar, se incluyen planos, gráficos, esquemas, entre otros; es decir, todo lo pertinente que clarifique lo deseado.

- Además, debe apegarse a los principios del proceso de contratación administrativa (publicidad, transparencia, libre competencia, buena fe, intangibilidad, otros); se debe realizar la estipulación de garantías en porcentajes, la vigencia y plazos a seguir.

En relación con las técnicas y herramientas utilizadas por parte de las direcciones de los centros educativos como de los presidentes de Juntas de Educación, se les consulta acerca de las acciones que como responsables del proceso de análisis de ofertas y adjudicación, desarrollan a partir de sus experiencias. La siguiente tabla refiere lo manifestado por los directores y directoras de los centros educativos participantes en el estudio.

Tabla 12

Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con los criterios que utilizan en la valoración de las ofertas y adjudicación

| PARTICIPANTE | EXPERIENCIA | PRECIO | PAGO | GARANTIA | OTROS ASPECTOS |
|--------------|--|--|---|--|---|
| GFD 01 | Se califica en forma cuantitativa los años de experiencia, trabajos realizaciones y recomendaciones | El menor precio que no califique como ruinoso | Los pagos deben ser graduales | Que cumplan con garantía de participación y cumplimiento | Principios y buenas costumbres Vestimenta, comportamiento social |
| GFD 03 | Se asigna un puntaje de 1 a 5 años se utiliza una tabla comparativa que certifique a través de las recomendaciones | No siempre se adjudica al más barato | Establecer convenios de crédito | Debe ir en el mismo contrato montos mínimo y máximo | Materiales a utiliza que sean de calidad Características o requisitos especiales anuencia |
| GFD 07 | Se toma mucho en consideración | No necesariamente al más bajo | Por tracto según el avance de la obra | participación | Ordenado honrado trabajo bien hecho calidad |
| GFD 08 | Es lo más relevante referencias | El precio es importante pero no siempre es lo más determinante | Pagos por avance | Las garantías son fundamentales ya que son un respaldo del proyecto | Cumplan con todos los requisitos |
| GFD 10 | Conocer como desarrollan otros trabajos | Hacemos un equilibrio entre precio y servicio | De acuerdo al avance se gira en porcentajes | Generalmente se habla de garantías de participación y cumplimiento pero es | Que ofrezca más de lo que se les solicita |

| | |
|--|---|
| | importante el respaldo y mantenimiento que ofrezcan |
|--|---|

Nota: Elaboración propia (2020), a partir de las repuestas suministradas por los participantes en el grupo focal.

En relación con lo manifestado, los profesionales en administración de la educación valorizan, en gran medida, la experiencia de los postulantes u oferentes en los procesos de contratación, rubro al que asignan puntajes bastante significativos. Lo anterior, representa una variable que puede o no ser favorable, ya que si bien es cierto, la experiencia es muy necesaria, es de valorar los aportes en innovación, tecnología y rentabilidad que pueden ofrecer participantes en el concurso que quizá posean una menor experiencia, lo cual debe servir como punto de reflexión.

En relación con el precio, es importante reconocer que no siempre se coloca como un aspecto determinante. Dentro de la administración pública, se ha manejado el concepto de escoger aquel que ofrezca el menor precio, aunque no es un aspecto que deba ser determinante, pues muchas veces está en juego la calidad ofrecida y los materiales e insumos a utilizar.

Asimismo, los pagos por lo contratado deben realizarse de manera gradual, lo cual se apega a lo estipulado para los procesos de contratación administrativa, en la normativa vigente. Lo anterior, demuestra el manejo de la temática que poseen las personas directoras participantes, situación que incide directamente en el cumplimiento de lo pertinente.

Con respecto a la aplicación de las garantías, es importante aclarar que dentro del proceso de contratación administrativa, la definición y aplicación de las garantías es de suma importancia y necesidad, ya que definen las condiciones fundamentales que establecerán el éxito y transparencia del proceso.

Debe hacerse referencia a las garantías más comunes que forman parte de este tipo de procesos, dentro de ellas se puede iniciar con la garantía de participación (refieren al pago establecido por la Junta de Educación que le confiere al oferente

el derecho a participar en la licitación) con esto además se asegura la Junta de Educación que quién está retirando el cartel se compromete a presentar la oferta y por lo tanto se contará con las ofertas necesarias para dar continuidad al proceso.

Por otra parte la garantía de cumplimiento (se aplica al cumplimiento de las especificaciones, cláusulas y desarrollo de la obra o proyecto adjudicado), asegura que el contratista cumpla a cabalidad con lo establecido en el contrato y que de no hacerlo asumirá las consecuencias y por tanto deberá indemnizar con esta garantía a la administración.

Si bien es cierto, ambas son de gran relevancia a la hora del desarrollo de un proyecto, no solo se debe centrar el concepto de garantía a las dos mencionadas, ya que según lo establece el Reglamento de Contratación Administrativa (2006), en su Artículo 46, la administración podrá incorporar en el cartel, cláusulas de retención porcentual de las sumas pagadas, cuando ello resulte conveniente para asegurar una correcta ejecución contractual. El monto máximo de esas retenciones será de un 10% de los pagos a realizar.

Lo anterior no fue mencionado por los participantes, ya que comúnmente realizan los mismos procedimientos y no llevan a cabo otras cláusulas, de la gran cantidad existente, que pueden considerarse hasta desconocidas por ellos.

Como otros aspectos a valorar dentro del análisis de ofertas, los directores y directoras participantes mencionan las buenas costumbres de los oferentes, su anuencia, responsabilidad, flexibilidad, entre otras consideraciones importantes, dado que generan una mayor confianza y por lo tanto confiabilidad en el desarrollo del proyecto propuesto.

Por su parte, los presidentes de las Juntas de Educación definen la evaluación de las ofertas, experiencia, pago, garantías, precio y otros, de la siguiente manera:

- *“La experiencia es lo más importante, la calidad, el precio no siempre se escoge el más barato porque la calidad no es tan buena”* (PJE2, comunicación personal, 2020).
- *“Se deben de tomar en cuenta todas las ofertas que cumplan los requisitos. Además de la garantía ofrecida y el precio. Verificar que la empresa esté al día con sus responsabilidades y los años en el mercado”* (PJE3, comunicación personal, 2020).
- *“Que el precio sea cómodo y que hayan garantías”* (PJE9, comunicación personal, 2020).

Queda de manifiesto que las personas presidentes de Junta, valoran en primera instancia que el oferente tenga experiencia, en la mayoría de los casos, lo que concuerda con lo manifestado por los directores y directoras.

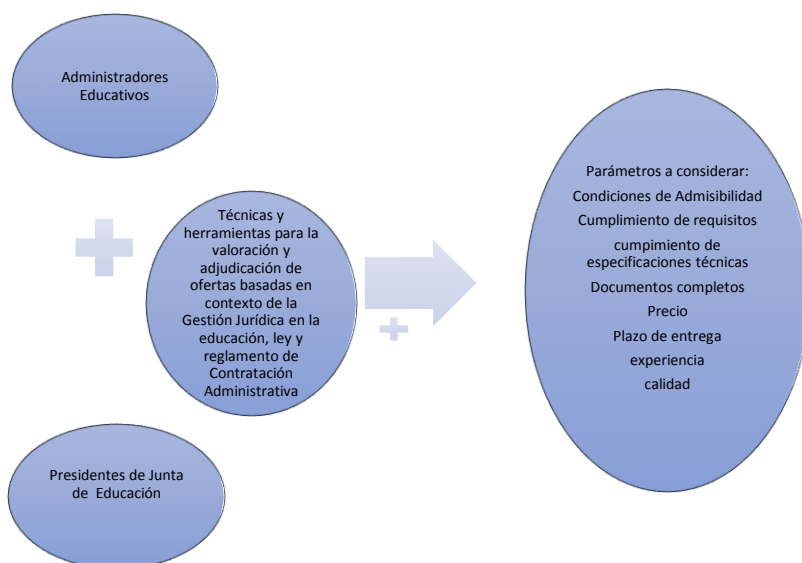
Asimismo, uno de los presidentes de Junta considera que el cumplimiento de requisitos, el mantenerse al día con las obligaciones obrero patronales, que las garantías sean lo suficientemente robustas, y que el precio sea razonable y se ajuste a lo solicitado, son puntos fundamentales en esta etapa. Es necesario resaltar que en cuanto al precio, a nivel de Juntas de Educación se le da mucha importancia pero ligado a la calidad del servicio o producto, pues no pueden sacrificar la segunda en función del primero.

Es común, a lo interno de las Juntas, que el momento de evaluación o análisis de ofertas se haga de manera expedita, debido al poco tiempo disponible para efectuar este tipo de valoraciones; en su mayoría, los miembros de Junta poseen obligaciones varias y recurren a revisiones rápidas “a ojo de buen cubero”, como manifestaba uno de los participantes.

Las personas directoras también deben cumplir con una serie de funciones propias a su cargo y, en su momento, manifestaron que cuando se realizan estos procesos

les consume mucho más tiempo del usual en reuniones, preparación y revisión de papelería, entre otros asuntos varios por tratar y resolver en el centro educativo.

Partiendo de las experiencias de los participantes y lo relacionado con los procedimientos que, para este fin, define la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (2006), se puede lograr una cohesión de información que permita entender, de mejor forma, esta parte del proceso.



Nota: Elaboración propia (2020).

Figura 10. Proceso de triangulación para efectos del análisis de los resultados considerando las técnicas y herramientas utilizadas para la valoración y adjudicación de ofertas, según criterio de Administradores Educativos, Presidentes de Juntas de Educación desde la perspectiva de la gestión jurídica de la educación, ley y reglamento de contratación administrativa

Como parte esencial de este análisis, se puede resumir a la luz de lo descrito por las experiencias de los participantes y considerando la adecuada gestión jurídica que requiere este tipo de procesos, los siguientes cumplimientos en función de la evaluación y valoración de las ofertas recibidas:

- Que la oferta se haya presentado en el lugar y plazo establecidos.
- Que la oferta cumpla con las condiciones de admisibilidad establecidas en el cartel, sino será inadmisibile.
- Que la oferta cumpla con los demás requerimientos solicitados en el cartel.
- Que la oferta cumpla con las condiciones generales y especificaciones técnicas solicitadas.
- Que la documentación solicitada se encuentre completa.
- Que la oferta respete el formato establecido para este fin.
- Que los plazos de vigencia de las ofertas y de entrega o ejecución, se evidencien claramente.
- Que se cumpla con la experiencia mínima solicitada, en caso que se requiera.
- Que el monto ofertado esté acorde con las exigencias, siempre y cuando no sea ruinoso o excesivo.
- Que se valoren las condiciones de los precios, descuentos, mejores precios, precios inaceptables, entre otros.
- Que se corroboren las garantías de participación y cumplimiento, acorde con lo solicitado en las condiciones del cartel.
- Que se establezcan mecanismos de control: cronograma de tareas por desarrollar, plazos de ejecución y responsables de cumplimiento, supervisión.
- Que se valore la calidad de los productos, servicios de post-venta, otros; conforme los criterios descritos y ponderados adecuadamente.

- Que se evite cualquier tratamiento preferente para determinada clase o tipo de proveedor.
- Que se evite repartir o dividir los contratos entre proveedores con idénticas ofertas.
- Que se reserve el derecho de no adjudicar el contrato para el caso en que se sospeche que el resultado de la licitación no es competitivo.

La importancia de seleccionar criterios totalmente apegados al tipo de contratación radica, por tanto, en que se puede afectar la intensidad y efectividad de la competencia en el proceso de contratación; experiencia que puede mantener un conjunto de oferentes potenciales con un interés continuo de participar en otros momentos pero que no se preste a confusión de que el concurso, sea cual sea, está hecho para adjudicárselo a una empresa u oferente ya definido.

Esta serie de consideraciones podrán determinar la transparencia y objetividad del proceso, dando un buen referente de quienes están encargados de ejecutar este proceso para el bienestar de la población estudiantil del centro educativo y su proceso de aprendizaje. Lo anterior, por cuanto la administración pública, en el caso de centros educativos del Estado, debe garantizar la satisfacción de metas, objetivos y proyectos en busca del bien común de la comunidad educativa en general.

6.4 Establecer las implicaciones jurídicas que pueden presentarse durante el desarrollo del procedimiento contractual en los centros educativos

Como parte de todo proceso que involucra fondos públicos, que además son desarrollados por funcionarios estatales y a su vez, involucran una serie de procedimientos judiciales y extrajudiciales, se debe tener en alta consideración que cada uno de estos procesos acarrea implicaciones jurídicas.

Por lo tanto, es uno de los objetivos de este estudio, indagar sobre el conocimiento de las personas que ejecutan acciones en relación con las contrataciones administrativas que se realizan en y para los centros educativos, sobre las implicaciones y la manera de orientar este tipo de procesos con el fin de tener la menor cantidad posible de incidentes, recursos de objeción, revocatorias y apelaciones y puedan evitarse sanciones al respecto, ya sea por omisión, mala práctica, procedimientos inadecuados, entre otros. Estos sucesos puedan presentarse por procesos y procedimientos mal ejecutados o inclusive, del exceso de confianza por desconocerlos.

Desde esta perspectiva, se consulta con los directores y directoras de los centros educativos, su opinión en relación con el conocimiento de recursos de objeción al cartel por parte de oferentes, recursos de apelación o revocatoria en contra del acto de adjudicación, declaratoria de infructuoso o desierto el concurso, y si en algún momento se les ha presentado algún caso en ese sentido. Las respuestas más significativas, para efectos del estudio, se resumen en la siguiente tabla.

Tabla 13

Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con el conocimiento de recursos de objeción al cartel por parte de oferentes, recursos de apelación o revocatoria en contra del acto de adjudicación y declaratoria de infructuoso o desierto el concurso

| PARTICIPANTE | OBJECCIÓN AL CARTEL | APELACION O REVOCATORIA | DECLARATORIA DE INFRUCTUOSO O DESIERTO CONCURSO | OTRA |
|--------------|---|---|---|---|
| GFD 03 | Los oferentes pueden estar durante las aperturas y realizar en el acto de objeción No he tenido esta experiencia | Solo lo resuelve la CGR, en caso de que se haya adjudicado y se encuentre inconsistencias | No he tenido ningún caso | Por incumplimientos o errores administrativos o legales en el proceso |

| | | | | |
|--------|--|---|--|--|
| GFD 07 | En una ocasión durante la apertura al hacer la revisión uno de los oferentes mencionó una inconsistencia en una de las ofertas, se anotó y tomo en cuenta a la hora del análisis | Sé que existen pero no sé cómo lo resolvería tendría que solicitar ayuda de un profesional en derecho | No he tenido la experiencia Gracias a Dios | Supongo que si se ejecuta mal el proceso |
| GFD 09 | Me imagino que es cuando se presenta en el acto de apertura algún reclamo | No conozco de ellos solo podría decir que no me gustaría tener que enfrentarlos | No he pasado por eso | Si se da duda en la transparencia |
| GFD 10 | He escuchado pero nunca me ha pasado | No conozco con certeza en qué consisten y cómo resolverlos | No | Si se demuestra que existen fallas o inconsistencias |

Nota: Elaboración propia (2020), a partir de las repuestas suministradas por los participantes en el grupo focal.

A partir de las respuestas descritas en la tabla anterior, los directores y directoras hacen referencia a que la objeción al cartel se hace durante el período de apertura de las ofertas; lo anterior, si se compara con lo descrito en el debido proceso de las contrataciones administrativas y sus implicaciones jurídicas, se considera no correcto dado que, en ese momento, lo que se hace es realizar las aclaraciones respectivas de las situaciones, cláusulas, precios, inconsistencias que surgen durante la apertura de las ofertas. Los oferentes pueden revisar y analizar las ofertas de los unos y otros; las aclaraciones pueden realizarse en ese período y subsanarse o no, pero deben quedar documentadas en el acta de apertura.

Si se habla propiamente de la objeción al cartel, la Contraloría General de la República de Costa Rica (2017) lo define como el recurso por medio del cual los posibles interesados en participar en un procedimiento de contratación administrativa, impugnan o recurren (reclaman) una cláusula del cartel, que consideran limita su participación en dicho concurso. Es decir, que en un cartel se tiene la flexibilización de que, prácticamente, cualquier cláusula del cartel puede ser impugnada.

De acuerdo con el Reglamento de Contratación Administrativa (2006), en su Artículo 60:

Conforme con lo dispuesto en el Artículo 81 de la LCA, se podrá plantear recurso de objeción al cartel únicamente contra la licitación pública y la licitación abreviada dentro del primer tercio del plazo para presentar ofertas, por supuestos vicios en el procedimiento o por estimar que condiciones o especificaciones del mismo limitan o restringen ilegítimamente y en su perjuicio los principios rectores de la contratación. (p. 8)

Lo anterior, una vez que se ha publicado el cartel y es de conocimiento público, según el principio de publicidad. Asimismo, en relación con los recursos de revocatoria y apelación, la mayoría de los participantes demostraron desconocimiento al respecto. Para Picado (2017), se considera el recurso de revocatoria como:

La reversión de un acto, es uno de los recursos que prevén la LCA y su Reglamento. Es un término del Derecho Procesal. Derecho de toda persona que ostente un interés legítimo de atacar, impugnar u oponerse a un acto administrativo (o bien jurisdiccional) y pedir que se deje sin efecto, anule o se modifique. Quien lo interponga debe demostrar que tiene interés legítimo en el caso. Está contemplado en los artículos 91 y 92 de la LCA y 193 y siguientes del RLCA. El recurso de revocatoria debe presentarse ante el mismo órgano que dictó el acto impugnado y ese mismo órgano es el competente para resolver. Debe tenerse presente que en contratación administrativa, los recursos de apelación y revocatoria son excluyentes entre sí. (p. 59)

Según criterio de los participantes, pueden darse por diferentes situaciones que se presenten durante el proceso, como fallas en los procedimientos, falta de transparencia, incumplimientos en la Ley y su Reglamento, entre otras.

Durante la ejecución de los procesos de contratación se debe tener sumo cuidado con cada uno de los procedimientos que se ejecutan, respetar los tipos de contratación a realizar, los montos establecidos por ley, documentar cada etapa y acción desarrollada, así como cumplir con los principios que la rigen (Reglamento de Contratación Administrativa, 2006).

Conociendo el criterio de las personas directoras en relación con las objeciones y los posibles recursos que se pueden presentar en los procesos de contratación administrativa, se les consulta sobre el abordaje que realizan como Junta de Educación en este tipo de situaciones. Al respecto, uno de los participantes menciona que lo que hacen es *“Buscar asesoría legal”* (GFD 01, comunicación personal, 2020); otra persona alude que *“Revisar detalladamente las ofertas buscando los detalles mínimos que puedan subsanar los fallos, y si definitivamente no se puede, buscar ayuda profesional”* (GFD 10, comunicación personal, 2020).

Es evidente que en este punto, se denota mucho recelo a la hora de opinar a esta interrogante, probablemente por la incertidumbre que gira alrededor de las posibilidades de tener que enfrentar una situación como las mencionadas anteriormente, sin la posibilidad de contar con las herramientas requeridas que garanticen una solución exitosa.

En este punto, es muy importante recalcar que en muchas de las apelaciones que pueden surgir durante el proceso, se delega la responsabilidad a la Administración de resolver y para efectos de esta investigación, recaería dicha responsabilidad en los miembros de Juntas de Educación.

De ahí, es donde recobra gran importancia la necesidad de que este órgano auxiliar de la administración, como lo es la Junta de Educación pueda tener los conocimientos básicos necesarios para enfrentar estos procesos de manera exitosa.

Ante la consulta sobre el conocimiento del debido proceso a seguir para la aplicación de sanciones administrativas, tanto a funcionarios como a particulares (en el caso de los miembros de Junta), así como las posibles sanciones, los profesionales en administración de la educación expresan respuestas simples al indicar que: a) *“Miembros de junta multas e inhabilitación”* (GFD 01, comunicación personal, 2020); b) *“Pueden embargar bienes si se trata de malversación de fondos”* (GFD 03, comunicación personal, 2020); c) *“Procesos de investigación e inhabilitación hasta por 10 años”* (GFD 04, comunicación personal, 2020).

Según la opinión de directores y directoras, en el caso propiamente de su persona como administradores del centro educativo, las apreciaciones que se consideran para este análisis fueron las siguientes: a) *“En el caso de los directores, se exponen a procesos disciplinarios, y según la gravedad de lo dispuesto se aplica la medida que más se ajuste a la falta”* (GFD 02, comunicación personal, 2020); b) *“Se es consciente de que se expone a sanciones administrativas”* (GFD 07, comunicación personal, 2020).

En relación con las respuestas anteriores, se puede evidenciar que las personas directoras participantes en el estudio, son conscientes de que si se ejecutan de mal manera o se incurre en faltas en los procedimientos desarrollados, tanto ellos como miembros de las Juntas de Educación, se verían expuestos a sanciones desde las más sencillas como amonestaciones orales o escritas, hasta las más severas como inhabilitación para ejercer el puesto (en el caso de los presidentes de Junta como representante legal) y el despido sin justificación patronal (profesionales en administración de la educación), según se compruebe mediante el debido proceso la gravedad de los actos.

En el caso de los presidentes de las Juntas de Educación, en relación con la categoría en análisis, es importante acotar que, si bien son funcionarios ad honorem, igualmente responden al derecho legal y jurídico como funcionarios públicos, por lo que al consultarles si conocen de las sanciones si se ejecutan mal los procesos de

Contratación Administrativa u otro atinente a sus funciones, respondieron lo siguiente: a) *“Me imagino que si hay pero no puedo decir cuales son o en qué consisten”* (PJE 01, comunicación personal, 2020); b) *“No las conozco siempre trabajo por puro amor pero sí sé que hay riesgos”* (PJE 02, comunicación personal, 2020); c) *“Las que conozco, sé que hay multas y procesos administrativos”* (PJE 09, comunicación personal, 2020).

Al igual que en el caso de las personas directoras participantes, los presidentes tienen dudas en relación con las sanciones a las que, eventualmente, se podrían ver expuestos si se ejecutan de mal manera los procedimientos dentro del proceso de contratación administrativa. De ahí, la importancia de orientar la puesta en práctica de estos procesos administrativos de forma tal, que se facilite la realización de los mismos y por ende, se ejecuten de manera más eficaz y eficiente, beneficiando a los centros educativos en la adquisición de bienes y servicios requeridos para el bienestar general de sus beneficiarios.

Con el objeto de esclarecer este apartado de las sanciones, según lo establecido por la Ley de Contratación Administrativa (1995), el Código de la Educación (1944) y el Reglamento de la Juntas de Educación y Administrativas (2014), así como la Ley de Administración Pública (1998) y jurisprudencia en relación con esta temática, se presentan las siguientes acotaciones manifiestas en el artículo 39 de la Ley de contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública N° 8422 (2004):

ARTÍCULO 39.- Para garantizar el buen servicio podrá imponerse cualquiera de las siguientes sanciones. –Sanciones administrativas, según la gravedad, las faltas anteriormente señaladas:

- a) Amonestación escrita publicada en el Diario Oficial.
- b) Suspensión, sin goce de salario, dieta o estipendio correspondiente, de quince a treinta días.

c) Separación del cargo público, sin responsabilidad patronal.

En el caso de los presidentes de Juntas de Educación, el conocimiento no dista mucho del manifestado por directores y directoras de los centro educativos, ya que son considerados funcionarios públicos en el ejercicio de su función.

En la Ley Fundamental de Educación (1957), la actividad de la Junta de Educación o Administrativa, está subordinada a la Política Educativa vigente, por lo que menciona:

Por otra parte, Ley de la Administración Financiera de la República (2001), establece lo siguiente en relación al tema:

Todo funcionario, empleado o agente del Gobierno,-como es el caso de la Junta de Educación y las Juntas Administradoras- encargado de recibir, custodiar o pagar bienes o valores del Estado o cuyas atribuciones permiten o exigen su tenencia será responsable de ellos y de cualquier pérdida, daño, abuso, empleo o pago ilegal que sea o sean imputables a su dolo, culpa o negligencia. (p. 12)

En este caso, las sanciones podrían ir desde una amonestación verbal o escrita, hasta la inhabilitación para ejercer puestos de esa naturaleza hasta por 10 años.

Además de lo anteriormente indicado, se les consulta a directores y directoras los aspectos en que pueden mejorarse los procesos de contratación administrativa que deben llevar a cabo las Juntas de Educación. Al respecto, se presenta la Tabla 14.

Tabla 14**Respuestas brindadas por los directores y directoras en relación con las consideraciones que podrían mejorarse los procesos de contratación administrativa que deben llevar a cabo las Juntas de Educación**

| Participante | Criterios para mejorar procesos de contratación |
|---------------------|--|
| GFD01 | Capacitaciones constantes, tiempo y disponibilidad, conocimientos en miembros de junta |
| GFD04 | Debería de dar mayor capacitación, formato o guía, implicaciones legales , acompañamiento de un abogado |
| GFD08 | Primeramente que el Ministerio de Educación tenga en las Direcciones Regionales un especialista en área legal para atender a las Juntas y un protocolo que oriente con claridad los procesos |

Nota: Elaboración propia (2020), a partir de las repuestas suministradas por los participantes en el grupo focal.

Los valiosos aportes expresados por las personas directoras, permiten comprobar que dentro de las funciones que ya tienen a cargo, les corresponde orientar a las Juntas de Educación en los procesos que deben llevar a cabo; no tienen ese apoyo por parte del Ministerio de Educación, a través de sus Direcciones Regionales. Razón por la cual, es necesario desarrollar procesos de capacitación continuos, encauzados a captar la mayoría de directores y Juntas, según sus necesidades y requerimientos.

Así mismo, muestran la falta seguimiento, apoyo y supervisión por parte de la Dirección Regional de Educación y de un protocolo que se pueda contextualizar a lo interno de las Juntas, a fin de que los procedimientos del procesos de Contratación Administrativa que deben ejecutar, estén explícitos de forma clara y concisa, con un lenguaje accesible, pero cumpliendo con todas las regulaciones establecidas por Ley.

Se les consulta además, a los presidentes de Juntas de Educación, los aspectos que deben mejorarse, desde su perspectiva, para llevar a cabo los procesos de contratación administrativa en y para el centro educativo al que responden. En ese sentido, se señala que se considera que su papel es de acompañamiento a la

dirección del centro educativo y que se les adjudica responsabilidades muy serias, por lo que se les exige ejecutar procesos sumamente complejos dispuestos en la Ley y su Reglamento. Al respecto, se presentan algunas manifestaciones de los presidentes de Juntas de Educación participantes en el estudio:

“Trabajamos por amor pero nos falta mucha formación e información”. (PJE 01, comunicación personal, 2020)

“Creo que es necesario un manual o documento que nos ayude a guiarnos”. (PJE 03, comunicación personal, 2020)

“Capacitaciones, asesorías de carácter administrativo y legal”. (PJE 07, comunicación personal, 2020)

Es interesante como la totalidad de los participantes, propone la necesidad urgente de acompañamiento, capacitaciones e instrumentos que orienten los procedimientos, dado que sienten que la responsabilidad es bastante y que no ha habido un interés real por orientarles de manera adecuada y continua.

Siguiendo en la línea de las consideraciones para la mejora, tanto las personas directoras como las personas presidentes de las Juntas de Educación, mencionan otros aspectos necesarios para una mejor gestión del proceso en estudio. En la siguiente figura, se retoman las consideraciones más destacables.



Nota: Elaboración propia (2020).

Figura 11. Aspectos para mejorar la gestión de los procesos de Contratación Administrativa, según criterio de Administradores Educativos y Presidentes de Juntas de Educación

Es relevante en este punto, tal y como lo mencionaban en sus aportes directores, directoras y miembros de Juntas de Educación, el hecho de que pese a que la Dirección Regional de Educación posee un Departamento de Juntas de Educación y una Asesoría Legal, cuando requieren de orientaciones en la realización de estos procesos, no se cuenta con el apoyo de estas instancias, pues se aduce que sus funciones son de otra índole y no para atender o apoyar a las Juntas.

Los aportes en ese sentido son pocos, ya que se manifiesta que existe poco personal y multiplicidad de funciones, por lo que rara vez se reservan espacios de capacitación a Juntas y cuando se brindan, su alcance es reducido dada la cantidad de Juntas por atender a nivel regional.

Las Juntas de Educación, como entidades con diversidad de deberes, en pocas ocasiones reciben los apoyos necesarios para el ejercicio de su función, lo que recae en la persona directora de centro educativo. Siendo que el papel de las Juntas es relevante en lo que refiere al proceso de aprendizaje y debe tomar decisiones fundamentadas en el bienestar de la población estudiantil, es importante que cuenten con los conocimientos necesarios de sus funciones, los procedimientos precisos que componen los procesos de deben llevar a cabo, en este caso relacionados con la contratación administrativa, así como las implicaciones jurídicas que enmarcan su labor.

Por tanto, el conocimiento del proceso llevado a cabo en la cotidianidad de los actos por parte de los profesionales en administración de la educación y presidentes de Juntas de Educación, evidencia que se van dejando de lado una serie de aspectos técnicos que son bastante relevantes a la hora de ejecutarlos, lo que conlleva además, una gran responsabilidad para los ejecutores.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este capítulo se presentan las principales conclusiones que dan respuesta a los objetivos planteados al inicio de la investigación realizada. Asimismo, se exponen una serie de recomendaciones para la implementación de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (2006) en los centros educativos públicos.

7.1 Conclusiones

7.1.1 Conclusiones relacionadas con el objetivo específico 1: Determinar los criterios de eficiencia y eficacia relacionados con la ejecución del procedimiento, etapas y elementos para la adquisición de bienes y servicios en los centros educativos, de acuerdo con la normativa vigente.

- En relación con los criterios de eficacia y eficiencia, se puede determinar a través de los alcances del estudio, que los mismos no pueden determinarse de manera concisa, esto por cuanto las Juntas de Educación poseen un conocimiento bastante básico en relación con los procesos de contratación administrativa e inclusive son, en gran medida, orientados e inducidos por el director o directora del centro educativo, y si se suma a esto la experiencia y /o conocimiento que poseen los administradores educativos, se convierte en una variable de difícil determinación.
- Por lo general y en concordancia con los principios de eficacia y eficiencia, dados en los procesos, se puede determinar a través de las respuestas y comentarios, tanto de grupo focal como en las entrevistas con los presidentes de Juntas de Educación, que definitivamente en la administración pública se da mucho el exceso de trámites y requisitos, lo cual sin duda se convierte en una limitante de consideración, y si a esto se agrega que algunos de los procesos por falta de experiencia y/o capacitación se ejecutan de manera

imprecisa, se convierte en otro factor limitante para que los procesos ejecutados en los centros educativos sean lo suficientemente eficaces y eficientes.

- Por otra parte, los directores de los centros educativos asumen, como parte de sus funciones, en un alto porcentaje, el trabajo que deben realizar las Juntas de Educación; por cuanto lo consideran como una obligación propia, si hablamos de la elaboración y el trámite de documentos, seguimiento de proyectos y obras, entre otros, esto puede ser una determinante de lo explícito o no que puedan ser los procesos desarrollados, por cuanto se convierte en una obligación adicional para el director o directora dentro del funcionamiento y logística del centro educativo, ya que los miembros de la Junta de Educación consideran como persona confiable en la cual pueden sentirse apoyados.
- Pese a que la función principal de las Juntas de Educación dentro de la administración que ejecuta de manera compartida con el director(a) de la institución educativa, en realidad y según los indicios que arroja el estudio, el presidente es quien dan un mayor acompañamiento al director o directora, lo cual sin lugar a dudas, extiende la ejecución de proyectos y los procesos, por un mayor período de tiempo. Cabe resaltar que debiera ser al contrario, y el director o directora ser quien apoya o fiscaliza la labor de la Junta.
- Las Juntas de Educación en las comunidades, principalmente las rurales, se encuentran conformadas por personas que trabajan con gran pundonor y valentía para colaborar con el centro educativo, pero lo anterior además, deja en enterever una baja escolaridad de sus miembros, lo cual incide en que no poseen mayor conocimiento de la normativa que se aplica en los procesos de contratación administrativa, siendo esta una de las principales debilidades que devela el estudio, ya que se convierte en uno de los aspectos por

fortalecer, debido a que en ellos recae la responsabilidad de plantear y ejecutar los proyectos para el beneficio de la comunidad estudiantil y los centros educativos, que además determinan la eficacia y eficiencia que puedan o no tener los procesos de contratación administrativa que desarrollan.

- Al no contar con capacitación y conocimiento adecuado, hace que en ocasiones se presenten errores o tropiezos en el desarrollo de los procedimientos, provocando un atraso en los procesos, lo cual implica que los principios de eficiencia y eficacia se verán afectados en su cumplimiento.

7.1.2 Conclusiones relacionadas con el objetivo específico 2: Identificar las herramientas y técnicas aplicadas para el análisis y evaluación de las ofertas en los procesos de contratación administrativa

- El análisis de ofertas es determinante en el sentido que, gran parte del éxito del proyecto o compra por realizar, depende de que tan minucioso y preciso sea el análisis de las ofertas presentadas, verificando de manera detallada, que cada una de ellas cumpla no solo con las expectativas que se tengan, sino también con las especificaciones del pliego cartelario.
- La necesidad de capacitación se convierte en una realidad latente para los miembros de Juntas de Educación, a fin de entender con mayor claridad los aspectos a evaluar en cada una de las ofertas y a la hora de elegir la más idónea.
- Según las experiencias comentadas tanto por directores como por presidentes de Juntas de Educación, en la aplicación de los instrumentos del estudio, la mayoría de las evaluaciones las realiza el director a través de una tabla comparativa, con aspectos muy básicos como son: precio, experiencia y calidad del servicio. La Ley y su Reglamento de Contratación Administrativa, indica que es una función específica de la Junta de Educación en pleno, ya

que los son los implicados y responsables directos de proceso, en este caso específico de la valoración de las ofertas.

- Es importante a la hora de ejecutar la propuesta, la necesidad eminente de aclarar aspectos generales como los planteados anteriormente, dejando definido tanto con directores como con presidentes de Junta de Educación, el rol que desempeña cada uno dentro del proceso y la ejecución de las diferentes etapas del mismo.

7.1.3 Conclusiones relacionadas con el objetivo específico 3: Establecer las implicaciones jurídicas que pueden presentarse durante el desarrollo del procedimiento contractual en los centros educativos.

- Las implicaciones jurídicas por su denominación misma, generan reacciones tanto de temor, incertidumbre y hasta repudio, obviamente por la connotación y el hecho de que a nadie le gustaría enfrentar un proceso de investigación y menos aún una sanción; en general, ese fue el sentir de los participantes en el estudio.
- El conocimiento sobre las implicaciones jurídicas es muy general; se habló en su momento, de posibles suspensiones, destituciones del puesto, multas, entre otros aspectos. Sin embargo, si se ahonda un poco más en las leyes, no solamente la de Contratación Administrativa, sino también la Ley General de la Administración Pública, el Manual de Ética de los funcionarios públicos y otras jurisprudencias que hacen alusión al tema, se puede deducir que el ámbito de injerencia es bastante amplio.
- Como generalidades sobre el tema, dado que lo que se pretende es crear conciencia y no aumentar el temor de quienes ejercen esta loable labor dentro de las Juntas de Educación, debe considerarse ampliar esta temática de implicaciones jurídicas, a manera de retomar aspectos fundamentales que

puedan subsanar posibles errores, que conlleve a los ejecutores de los procesos de contratación administrativa a enfrentar posibles sanciones administrativas y legales.

Al analizar la gestión de los procesos de contratación administrativa que se llevan a cabo en los centros de educación primaria, en los cuales se desarrolló el estudio, y desde la perspectiva de la gestión jurídica de la educación, en las experiencias analizadas tanto con directores y directores como con presidentes de Juntas de Educación, se puede concluir lo siguiente:

- Las Juntas de Educación y los profesionales en administración educativa, en ocasiones se sienten abandonados por el sistema, ya que no se les instruye, ni se les brinda un adecuado acompañamiento, lo que hace que muchas veces se generen sentimientos de desmotivación.
- En los centros educativos, además de las Juntas, los directores que son quienes se encuentran más relacionados con la elaboración y ejecución de proyectos, son los que asumen, en muchos casos, las riendas del proceso, dado que son las personas que más conocen, por su formación, lo que respecta al tema de organización y ejecución de proyectos, así como en temas de contratación administrativa. Sin embargo, no es una función atinente a su puesto y por el contrario, es responsabilidad de las Juntas de Educación.
- Desde el punto de vista de la gestión administrativa, la formación recibida tanto para directores como para presidentes de Junta, en temas como contratación administrativa, manejo de presupuestos, debidos procesos a la hora de aplicar leyes y reglamentos, entre otras, es muy escasa y en ocasiones, casi nula. La mayoría de procesos se ejecutan con base en conocimiento empírico, a través de otras experiencias vividas y por medio de

autocapacitación y búsqueda de orientación, a través de profesionales en diferentes áreas.

- Es eminente la necesidad de capacitación e instrumentos que faciliten la ejecución de los diferentes procesos, dirigida a los miembros de Juntas de Educación, dado que es fundamental para el desarrollo y avance de proyectos en los centros educativos.

7.2 Recomendaciones

Con el fin de contribuir con la correcta aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento (2006), se debe procurar:

- Capacitar a las personas administradoras de la educación, pero sobre todo a los miembros de las Juntas de Educación, en el tema de contratación administrativa, de manera que se satisfagan los diferentes vacíos que se presentan en cuanto a conceptualización y aplicación de procedimientos al respecto.
- Ofrecer a las Juntas de Educación, un protocolo de aplicación según los tipos de contratación administrativa que estipula la Ley, con el objetivo de que cuenten con un instrumento que les facilite los procedimientos y normativa requerida para ejecutar, de forma eficaz y eficiente, los procesos de contratación administrativa.
- Capacitar a las Juntas de Educación sobre el adecuado uso y aplicación del protocolo en mención, lo que ayudará a mejorar la imagen de las Juntas e instituciones que co-administran y además, se promoverá la divulgación de los procedimientos correctos y necesarios para el logro de los objetivos relacionados con la adquisición de bienes y servicios para los centros educativos.

- El protocolo mencionado como alternativa de apoyo para miembros de Juntas de Educación, será un medio referente de capacitación y acompañamiento para ambas partes. Esto coadyuvará al buen ejercicio de las funciones que les compete, conforme lo que dicta la normativa relacionada con la contratación administrativa.
- Capacitar a los miembros de Junta de Educación en el uso de las herramientas tecnológicas que faciliten la recepción y envío de documentación, solicitudes y archivo general de las gestiones realizadas, así como alternativas de comunicación virtual, ya que esto les permitirá un mayor empoderamiento en sus funciones, les dará mayor confianza y no se recargará esta función en los y las directores (as) de los centros educativos, principalmente en los tiempos actuales en los cuales la virtualidad y el uso de tecnologías es fundamental.

CAPÍTULO VIII

Propuesta: Protocolo para la aplicación del Proceso de Contratación Administrativa aplicada por las Juntas de Educación y/o Administrativas en las Instituciones Educativas Públicas

8.1 Introducción

Retomando en este apartado la razón de ser de esta propuesta, se puede hacer primeramente, referencia a la importancia de la educación para el desarrollo de nuestro país, ya que es una de las principales inversiones, a nivel económico, que tiene la Administración del Estado.

Anfossi (2013), refiere lo siguiente sobre la educación pública costarricense:

En Costa Rica la educación pública es una oportunidad de movilidad social que pretende ofrecer de manera equitativa, acceso a una educación de calidad que promueva el pleno desarrollo de las capacidades de las personas para su bienestar y su aporte a la sociedad. (p. 1)

Por tanto, el hecho de que se realice una gestión educativa que se oriente a la consecución de los objetivos propuestos en los centros educativos, es fundamental.

El Consejo Superior de la Educación (2008), en su propuesta del Centro Educativo como eje de la Calidad Educativa, refuerza la contextualización del significado e importancia de la gestión educativa:

La gestión educativa debe estar en función del proceso educativo Sin duda, la exitosa ejecución de una política educativa encuentra su apoyo e impulso en el andamiaje de información, administración e instrumentos necesarios para la operacionalización y la adecuada ejecución de los lineamientos y acciones de que dispone esa política. Es igualmente indispensable la evaluación integral permanente y, consecuentemente, la introducción de las

acciones correctivas que permitan el logro de los objetivos esenciales programados. (p. 17)

La administración pública es muy compleja, por estar regida por una serie de leyes, normativas y principios legales que requieren ser estudiados, analizados pero sobre todo aplicados de manera correcta; de forma tal que la administración pueda alcanzar los objetivos propuestos. Es en este punto, donde toma mayor relevancia la aplicación adecuada de los procesos administrativos, que para efectos específicos de este estudio, se dará énfasis al proceso de Contratación Administrativa.

Todo proceso de contratación administrativa inicia con la identificación de una necesidad en el centro educativo que debe solventarse por parte de la Junta de Educación y/o Administrativa, así como de la administración educativa; el objetivo principal será, por tanto, la satisfacción de dicha necesidad tras la adquisición del bien o servicio requerido.

De ahí, que se considere relevante el trabajo conjunto que debe establecerse entre la dirección y la comunidad educativa a su cargo, con la Junta de Educación y/o Administrativa y la comunidad en general, puesto que son los encargados de velar por el bienestar de la institución, principalmente, de la niñez y jóvenes que se forman en sus aulas.

Por ello, es importante establecer el procedimiento a seguir, con claridad, en cuanto a la adecuada implementación de los procesos de contratación administrativa que se desarrollan en los centros educativos, por parte de las Juntas y el resguardo respectivo de la administración de la educación, en función de los objetivos organizacionales determinados en su plan anual.

8.2 Justificación

Como objetivo fundamental de la propuesta planteada para este estudio, se encuentra la necesidad de brindar orientación y acompañamiento tanto a las Juntas de Educación, en primera instancia, como a las personas administradoras educativas.

Para que una vez teniendo mayor conocimiento, capacitación e instrumentos de apoyo, puedan ejecutar estos procesos administrativos de manera más precisa y confiable.

Partiendo de las necesidades de capacitación y apoyo que se detectaron mediante la aplicación de los instrumentos en la investigación, así como con el diálogo sostenido tanto con las personas directoras como los presidentes de las Juntas de Educación durante el estudio, se elige la alternativa de crear un protocolo como propuesta.

Hasta la fecha, no se ha desarrollado un instrumento similar que puedan aplicar las Juntas de Educación y Administrativas al momento de efectuar los procesos de contratación administrativa; si bien es cierto son procesos que se desarrollan a nivel público, es poca la capacitación ofrecida, propiamente por parte del Ministerio de Educación, para que las Juntas lleven a cabo estos procesos.

El protocolo sugerido como propuesta, se plantea de manera que se cumpla con el formato oficial de protocolos que se utiliza a nivel del Ministerio de Educación Pública, como un instrumento de control interno y unificación de procedimientos para efectuar un proceso definido, que en este caso específico, sería los procesos de Contratación Administrativa.

Un protocolo se puede definir como una herramienta de gestión que permite orientar de forma más clara y precisa, cada uno de los procedimientos que conlleva un

proceso. Es importante destacar en este punto, que fue sugerencia misma de los participantes en el estudio que lo visualizaron como una alternativa viable.

Aunque existe la Ley 7494 y su Reglamento, Decreto N°33411, como base jurídica que regula este proceso, el protocolo sugerido es enriquecido con otros elementos esenciales del marco legal costarricense como por ejemplo: Ley de Administración Pública (N° 6227), Ley de Control Interno (N°8292), Reglamento de Juntas de Educación y Administrativas (Decreto N°38249), así como la Jurisprudencia de la Contraloría General de la República, que permiten presentar esta propuesta como una iniciativa de gran utilidad, que viene a subsanar muchos vacíos conceptuales, legales y de aplicación que se convierten, en muchas ocasiones, en acciones muy complicadas y engorrosas para las Juntas y directores, al tener que enfrentar con temor y duda los procedimientos específicos para tal fin.

Este protocolo se fundamenta, desde una gestión jurídica de la educación, en varios documentos aplicables a los procesos administrativos que se deben ejecutar en el marco de la contratación administrativa, como por ejemplo: Reglamento General de Juntas de Educación y/o Administrativas, Resoluciones de la Contraloría General de la República, Jurisprudencia de la Contraloría General de la República, Ley de Contratación Administrativa, Reglamento de Contratación Administrativa.

La acción directiva de las personas administradoras de la educación, no puede desarrollarse ajena a la normativa vigente que regula el quehacer educativo. En el ámbito de la educación pública, no puede omitirse la legislación en materia de Estado, por lo que sustenta su actuación en la Ley General de Administración Pública y lo que ella conlleva, como es el caso del papel que juegan las Juntas de Educación y Administración en las escuelas y colegios del país, así como lo referente a los procesos de contratación administrativa para las obras o servicios requeridos en estos centros.

Como parte de los resultados esperados con la aplicación de esta propuesta, se busca otorgar mayor confianza y tranquilidad en los miembros de las Juntas, a la hora de ejecutar los procesos de contratación administrativa, en coordinación con los directores y directoras, quienes son un gran apoyo para estos órganos auxiliares de la administración pública.

8.3 Objetivos de la propuesta

8.3.1 Objetivo General

- Proponer estrategias para la planificación, organización, ejecución y control del proceso de contratación administrativa en los centros educativos.

8.3.2 Objetivos Específicos

- Implementar correctamente los procesos de contratación administrativa por parte de los miembros de las Juntas de Educación y/o Administrativas, con apoyo de las personas administradoras de la educación.

- Brindar capacitación a las direcciones y miembros de las Juntas de Educación y/o Administrativas, sobre la utilización de este protocolo.

8.4 Base conceptual

La administración pública es un compromiso y responsabilidad para quienes la ejercen y participan en ella; por tal razón, debe darse especial importancia a cada uno de los procesos que se desarrollan desde los diferentes entes responsables de ejecutar proyectos y comprar bienes para el Estado.

Para Raffino (2020), la gestión educativa puede comprenderse a la vez, como una disciplina, un proceso y una estrategia, que interviene en el sistema educativo para mejorar sus diversas etapas.

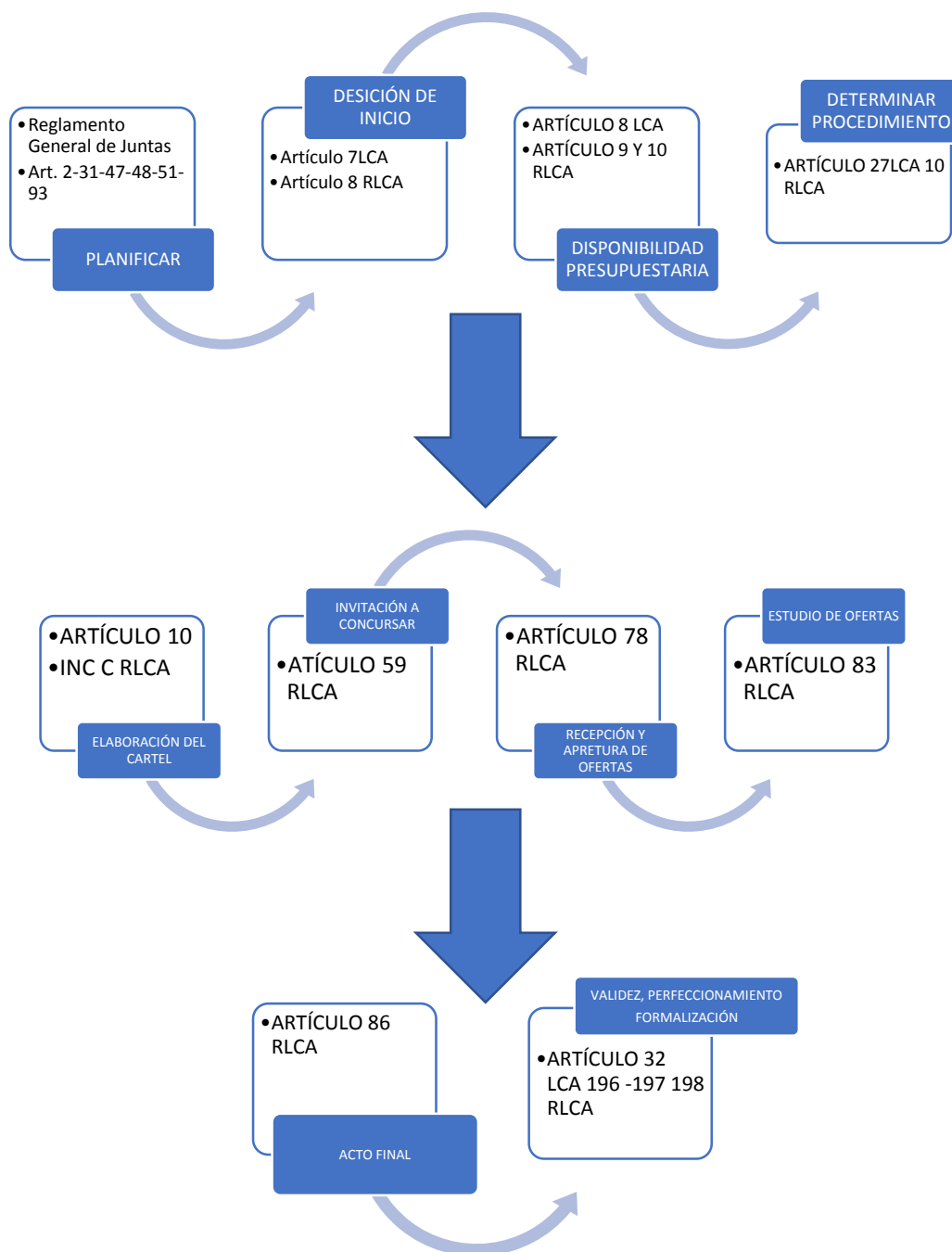
Dentro de estos procesos y estrategias que se aplican a nivel de la gestión educativa, se debe considerar de manera integral además, la gestión jurídica, la administración pública y los procesos de contratación administrativa que ejecutan las Juntas de Educación y/o Administrativas, en coordinación con los y las directores(as) de los centros educativos públicos.

Para lo anterior, es importante contextualizar la estrecha relación que existe o debe existir entre estos procesos públicos. Al respecto, se puede afirmar que las principales características que destacan estos procesos son:

- Ser un referente Jurídico del Estado
- Efectividad de su Defensa Jurídica
- Solidez de sus asesorías y conceptos jurídicos.

Dichos aspectos se co-relacionan dentro de la administración pública y por ende, los procesos ejecutados desde esta gestión. Para clarificar a nivel de esta propuesta, el proceso de Contratación Administrativa, podría entenderse de la siguiente manera:

ETAPAS DEL PROCESO DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA



Nota: Elaboración propia (2020).

Figura 12. Representación gráfica de los procedimientos y referentes jurídicos del proceso de contratación administrativa en las instituciones públicas

Según lo observado en la figura anterior, se pretende dar una perspectiva más clara de cada uno de los procedimientos o pasos a seguir en la ejecución de los procesos de contratación administrativa, que brinde una orientación a las personas encargadas de ejecutarlos, de manera tal que puedan consultar el referente legal que involucra cada uno de los pasos a seguir, sus respectivas particularidades, plazos, entre otros datos de importancia que generaran procesos de mayor transparencia, efectividad y de mejor comprensión para la aplicación por parte de los miembros de juntas de educación y/o administrativas.

Así mismo, se generará mayor confianza en los responsables y se pretende con ello, disminuir el temor e incertidumbre mencionada por los mismos participantes del estudio a la hora de la ejecución de estos procesos administrativos.

8.5 Desarrollo de la propuesta

La propuesta sugerida una vez realizado el presente estudio, pretende solventar las dudas y vacíos conceptuales entorno a la ejecución de los procesos de contratación administrativa por parte de miembros de Junta de Educación y directores de los centros educativos.

La estrategia de gestión planteada para este fin, consiste en la presentación de un protocolo que pretende orientar de manera concisa, práctica y descriptiva, cada uno de los procedimientos que deben aplicarse en los procesos de Contratación Administrativa.

El protocolo sugerido está estructurado en función de los lineamientos emitidos para efectos de control interno del Ministerio de Educación Pública, el cual consta con la siguiente conformación:

- Datos Administrativos
- Objetivos que pretende el protocolo

- Principios del Proceso
- Definición de entes en correlación durante el proceso
- Alcances del Protocolo
- Responsables
- Descripción de los procedimientos y/o etapas
- Marco Jurídico de respaldo
- Otras temáticas
- Observaciones y anotaciones del proceso

Para efectos de esta propuesta, y tomando en consideración que se enfrenta la Pandemia por el COVID-19, esta capacitación se planteará de manera virtual a través de la plataforma Zoom, para la ejecución de esta capacitación dirigida a presidentes de Junta de Educación y personas directoras; se debe contar con el visto bueno y convocatoria de las sesiones de trabajo por parte del Supervisor Educativo.

Se plantea desarrollarlo en dos períodos para captar mejor la atención y abrir un espacio para aclarar dudas y consultas en relación con el tema.

ESTRATEGIA PARA LA APLICACIÓN DE LA PROPUESTA



Nota: Elaboración propia (2020).

Figura 13. Representación gráfica de la estrategia a seguir para el desarrollo de la propuesta

Para la ejecución de esta propuesta, se requiere considerar el proceso de capacitación y aplicación del protocolo, de manera que ambas estrategias se complementen para brindar un adecuado acompañamiento a los directores y miembros de Junta de Educación, sobre conceptos básicos de los procesos de contratación administrativa y la aplicación del protocolo propuesto en este trabajo.

La estrategia a seguir será, primeramente, organizar capacitaciones virtuales tanto con los presidentes de Junta de Educación como con los directores de los centros educativos.

Estas capacitaciones se realizan bajo un formato de fácil comprensión, utilizando un lenguaje sencillo y enfocando en las dudas y consultas que surgen durante la exposición de los diferentes procedimientos a desarrollar en la aplicación del protocolo.

Se tendrá como objetivo orientar a los participantes del estudio en la adecuada aplicación del protocolo planteado, se considerará realizar estas capacitaciones en horario de mayor flexibilidad que facilite la mayor cantidad posible de participantes, así mismo se sugerirá que de no poder conectarse el presidente de la junta, este puede ser sustituido por el vicepresidente o en su efecto, algún otro miembro de la Junta, es fundamental además, la participación de la totalidad de directores(as) de los centros educativos quienes fiscalizan la labor de este órgano.

Se solicitará en la convocatoria, que se disponga de un período de tiempo de dos horas aproximadamente, con el fin de facilitar espacios de conversación y aclaración de dudas.

Se pretende además, que más que una exposición de contenidos y leyes, se generen espacios de participación e interacción de compartir experiencias y aclarar aquello que genere dudas, con el objeto de que posterior a esta actividad, los participantes sientan mayor empoderamiento para la ejecución de los procesos en estudio.

Como recursos necesarios para la ejecución de esta propuesta, se pueden definir los siguientes:

- Aptitud de escucha y aprendizaje
- Disponibilidad de tiempo y espacio adecuado para la capacitación
- Uso de tecnologías para la gestión de procedimientos
- Exponer dudas, preguntas y experiencias en un ambiente de confianza y confidencialidad.

Una vez desarrollada la primera parte de la capacitación, con la introducción de conceptos básicos, procedimientos y base legal del protocolo, se presentará el protocolo con cada una de las partes que lo componen, donde se puntualiza cada una de las etapas del Proceso de Contratación Administrativa y los debidos procedimientos a ejecutar en cada una de ellas.

Como segunda parte de la capacitación, se dará énfasis al desarrollo del protocolo. Se les facilitará a los miembros de Junta de Educación y directores de los centros educativos, como insumo para la aplicación en los Procesos de Contratación Administrativa.

A continuación, se presenta en detalle el protocolo Procesos de Contratación Administrativa en los Centros Educativos, con el objeto de facilitar la ejecución de los mismos y brindar confiabilidad a los aplicadores (Juntas de Educación y directores), de manera que surja como una nueva herramienta de colaboración a las labores administrativas.

Tabla # 15

PROTOCOLO PARA LA EJECUCIÓN DE LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS CENTROS EDUCATIVOS PÚBLICOS

| | | |
|--|--|---|
| Nombre de la institución: Circuito Educativo 10 Dirección Regional de Educación Alajuela | | Ubicación Grecia-Alajuela |
| Protocolo: Proceso de Contratación Administrativa, aplicado por las Juntas de Educación y/o Administrativas | | Versión: 1.0 |
| Elaborado por: MSc. Kennly Jiménez Delgado | Aprobado por: SUPERVISIÓN EDUCATIVA CIRCUITO 10 | Fecha de Aprobación: 2021 en adelante |
| Objetivo: 1. Implementar correctamente los procesos de contratación administrativa por parte de los miembros de las Juntas de Educación y/o Administrativas, con apoyo de las personas administradoras de la educación. | | |
| Principios: Eficiencia: Todas las personas y empresas que presentan una oferta del servicio que queremos contratar o del producto que queremos comprar debe seleccionarse la más conveniente para el interés público, es decir, para satisfacer las necesidades de la ciudadanía; a partir de un correcto uso de los recursos públicos. | | |

Eficacia: Está estrechamente relacionado con el principio de eficiencia, indica que las compras públicas deben estar orientadas al cumplimiento de los fines, que cada entidad o Administración tenga. Es decir, que a través de la contratación administrativa, debe procurar que se cumplan los fines que cada institución se haya propuesto, lo cual como vimos en su momento, responde a una adecuada planificación.

Publicidad: Debe entenderse así, la invitación a los concursos será abierta y amplia, el cartel será altamente divulgado y el acceso al expediente no tendrá ningún tipo de restricción, pues al tratarse de información pública, cualquier limitación de acceso a ella constituiría una lesión al derecho de información tutelado constitucionalmente.

Igualdad: Tiene la triple finalidad de ser, por un lado, garantía para los administrados de que sus intereses serán protegidos al no permitir tratos privilegiados; garantía para los contratistas pues no se pueden imponer condiciones restrictivas de acceso al concurso y; garantía para la Administración pues dispondrá de ofertas en iguales condiciones lo que acrecentará la posibilidad de selección de la mejor oferta.

Libre competencia: La idea es que todos los potenciales oferentes puedan participar en igualdad de condiciones, y que si se van a exigir requisitos que eventualmente limiten la participación de algún oferente, esto se haga teniendo una base técnica, legal o económica que justifique esta limitación.

Buena Fe: Debe entenderse en todo momento, salvo que se pruebe lo contrario, que las actuaciones, tanto de la Administración, como de los participantes del concurso, son realizadas de buena fe, es decir, sin "mala intención".

Intangibilidad patrimonial: este principio establece es que las partes están obligadas a mantener el equilibrio financiero del contrato, es decir, tanto la Administración como los oferentes deben procurar que una vez firmado el contrato, no se generen desequilibrios financieros que perjudiquen a la una o a la otra.

Transparencia: Es garantía tanto para la Administración como para el contratista; para este último en particular pues dado que la Administración solo puede hacer lo que le está expresamente permitido, las reglas estarán predefinidas por norma expresa.

Conservación de los actos: en caso de duda siempre se debe favorecer a la conservación de la oferta. Lo anterior se encuentra muy relacionado con el principio de eficiencia, y lo que quiere decir es que las actuaciones de las partes se interpretarán en forma tal que se permita conservarlos -siempre que no se trate de errores que no permitan la satisfacción de interés público- y por ende, se logre tomar una adecuada decisión final.

Fuente: <https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/L2/2211>

- 1) **Contraloría General de la República:** La Contraloría General de la República (CGR) es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Como tal, tiene la misión de procurar el buen uso de los recursos y bienes públicos y contribuir a la modernización del Estado, mediante acciones de mejoramiento continuo en las distintas entidades públicas. <https://www.cgr.go.cr/>
- 2) **Caja Única del Estado:** La caja única del Estado funciona como un banco para las instituciones públicas, pues poseen un número de cuenta cliente y opciones para manejar dólares y colones. El concepto de caja única fue reconocido en la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos del 2001 <https://www.elfinancierocr.com/>
- 3) **Ministerio de Educación Pública:** El Ministerio de Educación Pública de Costa Rica (MEP) es el ministerio del gobierno de Costa Rica encargado de ejecutar el desarrollo y la consolidación de un sistema educativo que permita el acceso de toda la población a una educación de calidad, centrada en el desarrollo integral de las personas y en la promoción de una sociedad costarricense integrada por las oportunidades y la equidad social. <https://www.mep.go.cr/>
- 4) **Ministerio de Salud:** El Ministerio de Salud, tiene como misión garantizar la protección y el mejoramiento del estado de salud de la población, mediante el ejercicio efectivo de la rectoría y el liderazgo institucional, con enfoque de promoción de la salud y participación social inteligente, bajo los principios de transparencia, equidad, solidaridad y universalidad. <https://www.ministeriodesalud.go.cr/>
- 5) **Dirección de Infraestructura Educativa:** La Dirección de Infraestructura y Equipamiento Educativo (DIEE) de carácter técnico, planifica, desarrolla, coordina, dirige, da seguimiento y evalúa las acciones tendientes a la mejora y ampliación de la infraestructura constructiva del MEP y su equipamiento. <https://www.mep.go.cr/>
- 6) **Junta de Educación y/o Administrativa:** Las Juntas de Educación y Administrativas las conforman grupos de personas que asumen la responsabilidad de administrar, en coordinación con el director y cuerpo docente de las instituciones, los recursos financieros que sirven para dotar de bienes y servicios a los centros educativos <https://www.mep.go.cr/>
- 7) **Dirección Regional de Educación:** Las Direcciones Regionales de Educación (DRE), tienen como principio orientador, el reconocimiento de la educación como derecho fundamental de todos los habitantes del país, a cuya satisfacción concurren el Estado, la familia y la comunidad para la consecución de los fines establecidos en la Ley Fundamental de la Educación <https://www.mep.go.cr/>
- 8) **Supervisión:** La Supervisión Educativa constituye, se considera la columna vertebral del Sistema Educativo en el sentido de ser aquella la que sostiene el nexo entre la administración superior y la comunidad educativa. Se establece que la supervisión escolar está bajo el Supervisor departamental educativo. <https://www.mep.go.cr/>
- 9) **Asesoría Jurídica Regional:** Apoyo de asesoría institucional encargado de velar que las distintas dependencias bajo su responsabilidad conozcan y cumplan la normativa, lineamientos y disposiciones legales, que rigen las diferentes actividades que desarrollan. <https://www.mep.go.cr/>
- 10) **Centro Educativo:** Un centro educativo, por lo tanto, es un establecimiento destinado a la enseñanza. Es posible encontrar centros educativos de distinto tipo y con diferentes

características, desde una escuela hasta una institución que se dedica a enseñar oficios pasando por un complejo cultural. <https://www.mep.go.cr/>

- 11) Infraestructura Educativa:** Es la infraestructura de los planteles educativos y es la que comprende aquellos servicios y espacios que permiten el desarrollo de las tareas educativas. <https://es.slideshare.net/ArteEnGlen/infraestructura-escolar-55277713>
- 12) Dirección Institucional:** Es una unidad estratégica de apoyo a la gestión académica y administrativa, en sus distintos niveles jerárquicos, con especial énfasis en la planificación, aseguramiento de la calidad, análisis o investigación institucional <https://www.mep.go.cr/noticias/mep-nuestro-correo>.
- 13) Personal Docente-Administrativo:** Conjunto de personas que laboran en el Centro Educativo y tienen como función en el caso de docentes enseñar y lo administrativo coadyudar al adecuado funcionamiento y organización de las actividades educativas. <https://www.mep.go.cr/noticias/mep-nuestro-correo>
- 14) Dirección Técnica del Proyecto:** Se entiende por dirección de obra la función que se desempeña controlando la fiel interpretación de la documentación técnica que forma parte del proyecto y la revisión y extensión de los certificados correspondientes a pagos de la obra en ejecución, inclusive el ajuste final de los mismos.
<https://producciondeobras.files.wordpress.com/2015/08/direccion-de-obra-presentacion3b3n.pdf>
- 15) Administración del Proyecto:** Llevar una gestión equilibrando, separando las urgencias de las tareas que realmente son importantes. El volumen de trabajo, las variables y los requisitos cada vez más complejos, han dado lugar a que cada vez más las instituciones administren su trabajo por proyectos. <https://www.sinnaps.com/blog-gestion-proyectos/administracion-proyectos>
- 16) Fiscalización del Proyecto:** Fiscalización es la acción y efecto de fiscalizar. El verbo indica el control y la crítica de las acciones u obras de alguien, o el cumplimiento del oficio de fiscal (la persona que investiga y delata operaciones ajenas o el sujeto que representa y ejerce el ministerio público en tribunales). <https://definicion.de/fiscalizacion/>

Alcance: Abarca la atención y ejecución del proceso de contratación administrativa, autorizada a las Juntas de Educación y/o Administrativas.

Responsables:

1. Miembros de Juntas de Educación y/o Administrativas.
2. Direcciones Institucionales.(Con su papel de voz dentro del proceso de contratación)
3. Fiscalizadores de la Dirección Regional de Educación
4. Profesionales externos (contadores, abogados, ingenieros, arquitectos) esto cuando se requiere de criterios profesionales en ciertas áreas.
5. Personal docente-administrativo.
6. Personas estudiantes.
7. Personas encargadas legales.

Descripción de los procedimientos en etapas

1. Fase preparatoria o preliminar: (impresión diagnóstica y estudios preliminares)

Conformación del Expediente (según lo establecido en la Ley de Contratación Administrativa)

- Foliar en la parte superior derecha de manera consecutiva, en orden cronológico.
- Colocar el nombre del proceso en la carátula
- Colocar una hoja de control y seguimiento de los procedimientos
Control donde se anoten: duplicaciones, anulaciones, observaciones, personas que lo consultan, trámites, entre otros aspectos.
- Incorporar todos los documentos enviados y recibidos durante el proceso.

(Ver anexo P1 de conformación de expedientes)

Disponibilidad Presupuestaria

Para iniciar el procedimiento de contratación administrativa, es necesario contar con recursos presupuestarios suficientes para enfrentar la erogación respectiva (Artículo 8, Ley de Contratación Administrativa)

- Por lo tanto las Juntas de Educación deben llevar un registro de ingresos, egresos y saldos.
- Presupuestar los nuevos ingresos con la orientación profesional de la Tesorera Contadora contratada por la Junta.
- Una vez que se tiene definido el proyecto o compra por realizar consultar con la Tesorera Contadora la disponibilidad de los recursos económicos necesarios para la ejecución de lo planteado.

Resolución de la Contraloría, límites económicos y montos presupuestarios promedios

- Los montos son definidos por la Contraloría General de la República y publicados en la Gaceta.
- Estos montos se pueden consultar en la página oficial de la Contraloría General de la República

R-DC-11-2020. Publicada en el Alcance No. 28 a La Gaceta No. 35 del viernes 21 de febrero de 2020.

[Fe de erratas R-DC-11-2020 del 14 de febrero de 2020.](#)

Definición del proceso de conformidad con la normativa

- El Régimen de Contratación Administrativa es el conjunto de normas y procedimientos que regulan la forma en que la Administración Pública interactúa en el mercado en calidad de cliente para adquirir los bienes y servicios necesarios para dar cumplimiento y satisfacción a los intereses públicos.

2. Fase de contratación:

Acuerdo de inicio: Para el acuerdo de inicio se debe contar con un quorum estructural completo (totalidad de miembros presente) se debe exponer el proyecto o compra a realizar de manera detallada y emitir el voto de aprobación o no por parte de los miembros de junta de educación, recordando además que la dirección puede dar su criterio más no tiene injerencia en la decisión.

Ese acto se encuentra regulado por el artículo 7 de la Ley de Contratación Administrativa (LCA) y 8 de su Reglamento (RLCA), siendo este último numeral donde se delimita más específicamente las condiciones que deben atender la Administración al adoptar ese acto.

Publicidad del concurso: La compra pública es de carácter concursal, es decir, que se busca la participación de la mayor cantidad posible de oferentes (personas o empresas que ofrecen los servicios), es por ello que la Junta de Educación debe propiciar la divulgación del proceso de contratación que están iniciando de manera tal que pueda recibir una mayor cantidad de oferentes y de esta manera tener mayor oportunidad para realizar la elección. (Según aplique para contratación directa concursada o Licitación pública o abreviada).

Pliego Cartelario: Un cartel hecho de la mejor manera es casi un sinónimo de una compra exitosa. Es justamente en este momento cuando la Junta de Educación debe reunirse junto con el director (a) como orientador del proceso para conjuntamente analizar las condiciones del pliego cartelario de forma tal que sea claro, completo y en general bien elaborado llevará por muy buen camino el procedimiento de compra. Es conveniente agregar además que se debe realizar todas las consultas pertinentes para diseñar con criterio técnico y legal el cartel del concurso.

Recurso de Objeción: Este recurso de objeción se puede dar una vez que el cartel es publicado y suministrado a los posibles oferentes.

La LCA y el RLCA (ver artículos 81 y siguientes de la LCA y 178 y siguientes del RLCA) establecen la figura del recurso de objeción, que tiene como fin impugnar o recurrir, es decir, oponerse a cláusulas del cartel, que se estime, y que limitan injustamente la participación de un oferente, por considerarlas desproporcionadas, irracionales o violentan principios de la Contratación Administrativa o del Derecho en general.

Debe ser resuelto por la administración, es decir por los miembros de junta de educación, quienes serán los responsables de hacer los cambios que consideren pertinentes o bien rechazar el recurso con los argumentos propicios.

Invitaciones: Con el propósito de cumplir con lo establecido en los artículos 46 de la Ley de Contratación Administrativa y 124 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, en todo proceso y según el tipo de Contratación a realizar se debe de invitar de manera pública a la participación de los posibles proveedores del bien o servicio requerido.

Estas invitaciones se pueden realizar de la siguiente manera

Licitación Pública (Se publica en la Gaceta u otro medio oficial de circulación)

Contratación Directa (Excepcionalidad tres posibles oferentes)

Contratación Abreviada (Cinco posibles oferentes)

Contratación Directa (Debe ser de carácter obligatorio)

Estas invitaciones se puede realizar tanto por medio de correo electrónico, publicidad colocada en el Centro Educativo y según el tipo de contratación (abreviada o pública) debe publicarse un edicto en la gaceta.

Acta de Entrega de Invitaciones: Se definirá como el acta donde se registra la entrega de la invitación y cartel por parte de la Junta de Educación a los posibles oferentes. (Ver Anexo)

Consultas y aclaraciones: Se debe tener un canal de comunicación abierto para que los posibles oferentes puedan realizar las consultas que consideren pertinentes y/o aclarar dudas en relación a los procedimientos del concurso. Esta puede ser por correo electrónico, o atención presencial en un horario definido, también se pueden realizar en el momento mismo de la apertura de las ofertas.

Acto de Apertura: Acto formal por medio del cual el funcionario encargado en el caso del presente protocolo lo realizará el presidente de junta de educación, el cual procederá a abrir las ofertas en presencia de los asistentes, miembros de junta y director (a) del Centro Educativo.

Se levantará un acta haciendo constar los datos generales, así como cualquier incidencia relevante del acto.

Se deberá realizar inmediatamente después de vencido el plazo para recibir ofertas. Los oferentes o sus representantes tendrán derecho a examinar las demás ofertas y a hacer constar sus observaciones en el acta, sin que sea procedente resolver en el mismo acto las preguntas y reclamos que dirijan, aunque sí deben considerarse dentro del estudio de ofertas.

Previsiones y subsanaciones Son las acciones mediante las cuales una autoridad que permite a alguno de los participantes ejecutar alguna acción donde pueda subsanar, corregir, responder, manifestar o aportar algún requisito omitido durante el proceso, que es necesaria para la continuación dentro del concurso de la oferta presentada.

Análisis de admisibilidad: Es cuando una vez verificado con el cumplimiento de los requisitos y lineamientos emitidos para la participación en el concurso conforme al derecho (tiempo, forma y materia) puede ser recibido y atendido por la autoridad ante la cual se presenta, en este caso la Junta de Educación y/o Administrativa.

Evaluación técnico-legal de Ofertas: Es el análisis exhaustivo que se realiza a lo interno de la administración (Junta de Educación y/o Administrativa, para determinar que las ofertas estén completas, que sean admisibles, posterior a este procedimiento se realiza un cuadro comparativo de condiciones donde se podrá clarificar, comparar y analizar de mejor manera cuál es la oferta que contiene las características de precio, competitividad, calidad, garantías, entre otros aspectos que puedan satisfacer de forma más óptima el bien o servicio requerido. **(Ver anexo P. 2)**

Dictado de la Adjudicación: Es cuando la administración ya tiene definido cuál es el oferente seleccionado y se procede a realizar la adjudicación la cual debe constar y ser además notificada de manera escrita al Adjudicatario. En este momento la Junta de Educación debe confeccionar un acta con el acuerdo respectivo.

Notificaciones: Es el acto con el que una autoridad administrativa, en este caso la Junta de Educación y/o Administrativa, comunica o hace saber sobre el dictado de resolución del acto final, o sea de la elección del Adjudicatario que en esta momento pasa a ser Adjudicado. También se llama así al documento mediante el cual se informa sobre el acto. El artículo 174 del RLCA establece la obligatoriedad de las partes de señalar un lugar para recibir notificaciones, por lo que se hará a través de los medios señalados en la oferta, en el caso de las Juntas de Educación y/o Administrativas.

Recurso: Es la acción que concede la ley al interesado, durante un procedimiento para reclamar contra las resoluciones ante la autoridad que las dictó. En el caso específico de este protocolo, este recurso se puede poner ante la Junta de Educación y/o Administrativa.

En contratación administrativa los recursos pueden ser: de Objeción al Cartel (artículo 170 y siguientes del RLCA y 34 de LGCOP), de Apelación (artículo 182 y siguientes del RLCA y 35 de la LGCOP) y de Revocatoria (artículo 193 y siguientes del RLCA). El RLCA no contempla el Recurso (o más bien solicitud) de Revisión, sin embargo en ocasiones hay participantes que los presentan.

Cada uno de los recursos tiene sus particularidades y formalidades y debe ser tratado resuelto en tiempo y forma por las instancias correspondientes, sea esta la Junta de educación o en caso de las licitaciones públicas, la Contraloría General de la República.

Rendimiento de Garantías: Garantía de cumplimiento: La establecen los artículos 34 de la LCA y 40 del RLCA. Es la suma que está obligado a depositar el adjudicatario para asegurar la correcta ejecución del contrato. Es obligatoria para los procesos de licitaciones públicas y abreviadas. El monto de esta garantía será de un 5% a un 10% del monto contratado.

Garantía de participación: Está establecida en los artículos 33 de la LCA y 37 del RLCA.

Es una muestra de compromiso donde cada oferente en un proceso de contratación para asegurar la seriedad de su oferta. Es de obligatoriedad en las licitaciones públicas. De esta manera la Junta de Educación se asegura la participación de todos los oferentes que la cancelaron ya que no van a perder la inversión. En esta garantía se puede solicitar de un 1% a un 5% del valor total de la contratación.

Garantía del bien: Es una garantía que respalda al consumidor final del bien. En este caso específico a la Junta de Educación y/o Administrativa. El contratista está obligado a entregar a la Administración un bien o producto conforme con lo descrito en el pliego de condiciones y debe responder en caso de que aparezca un defecto durante el período de garantía.

En esta garantía se solicita la reposición del bien adquirido.

Contrato: El contrato es un convenio entre dos o más partes, relativo a un servicio, materia, obra, proceder o caso. Debe originarse en una declaración libre de voluntad. Tiene fuerza de ley entre las partes. Es una forma en que dos o más partes se relacionan y surgen para ellas efectos jurídicos como consecuencia de esa relación.

Una vez que se ha elegido al adjudicatario del proceso de contratación, la Junta de Educación procederá a la firma del contrato, el cual debe contener las mismas especificaciones solicitadas en el cartel de participación, una vez firmado dicho contrato el adjudicatario asume la condición de Adjudicado.

3. Fase de ejecución contractual

Orden de inicio: Una vez que se cuenta con la Aprobación por el órgano correspondiente, la Administración puede iniciar con la contratación, a través de un documento se indica al contratista que a partir de este momento empieza a correr el plazo convenido para realizar el proyecto concursado o suministrar los bienes adquiridos.

Cronograma de avances de obra: Luego de dictada la orden de inicio por parte de la fiscalización, el contratista deberá sincronizar el cronograma de ejecución de obras presentado en su oferta, tomando como día inicial el correspondiente al inicio del proyecto. Debe ser presentado mostrando la línea base de la programación, en forma impresa y digital, ante la

fiscalización a más tardar una semana después de iniciados los trabajos. La fiscalización revisará que el cronograma sea idéntico al ofertado.

Prórrogas de plazo: 206 RLCA La Administración podrá rescindir unilateralmente sus contratos, no iniciados o en curso de ejecución, por razones de interés público, caso fortuito o fuerza mayor, debidamente acreditadas. Para ello deberá emitir una resolución razonada en donde señale la causal existente y la prueba en que se apoya, la cual será puesta en conocimiento del contratista por el plazo de quince días hábiles.

La Contraloría General de la República ha dicho que la prórroga no involucra modificaciones al contrato ni la posibilidad que el contratista asuma más obligaciones de las originalmente pactadas. Consiste únicamente en la extensión de la entrega para poder concluir con el contrato que sufrió atrasos por razones ajenas al contratista.

Suspensión del plazo: 207 RLCA Por mutuo acuerdo y aplicando la racionalidad y proporcionalidad. Acordada la resisión sin mayor trámite, se enviará la respectiva liquidación a aprobación de la Contraloría General de la República de la República, quien contará con veinticinco días hábiles para emitir su resolución.

Modificaciones: 208 RLCA Verificada la causal por la cual procede declarar la rescisión contractual, la Administración procederá a emitir la orden de suspensión del contrato y dará al contratista audiencia por el plazo de diez días hábiles identificando la causal y la prueba en que se sustenta, entre otros.

En el contrato administrativo la Administración pública tiene una serie de facultades que un contratista normal no tendría y dentro de estas se encuentra la potestad de modificar de manera unilateral el contrato, por su propia cuenta.

Contratos adicionales: 209 RLCA Cesión. Los derechos y obligaciones derivados de un contrato en ejecución o listo para iniciarse, podrán ser cedidos a un tercero, siempre que no se trate de una obligación personalísima. En todo caso la cesión debe ser autorizada por la Administración mediante acto debidamente razonado.

Suspensión del contrato: 210 RLCA Es responsabilidad del contratista verificar la corrección del procedimiento de contratación administrativa, y la ejecución contractual. En virtud de esta obligación, para fundamentar gestiones resarcitorias, no podrá alegar desconocimiento del ordenamiento aplicable ni de las consecuencias de la conducta administrativa.

Recepción Provisional: 194 RLCA La recepción provisional consiste en la etapa de la fase de ejecución contractual en la que el contratista somete a una revisión inicial de la Administración el cumplimiento de lo pactado mediante un contrato administrativo para que se pondere si se han atendido las obligaciones contraídas en la forma, cantidad, calidad y por el precio pactado, con el fin de que se le cancelen sus prestaciones. En dicha etapa, la administración por medio de los funcionarios designados para revisar los bienes o servicios contratados, deben corroborar que la contratación está correctamente ejecutada, o bien, en su defecto, advertir los aspectos por corregir al contratista.

El contrato administrativo se ejecutará conforme a las reglas de la buena fe y a los términos acordados por las partes./ La recepción provisional, del objeto se entenderá como el recibo material de los bienes y servicios, en el lugar estipulado, o en su defecto en el fijado en el cartel

Recepción Definitiva: 195 RLCA La recepción definitiva del objeto será extendida dentro del mes siguiente a la recepción provisional o dentro del plazo establecido en el cartel o bien, vencido el plazo para corregir defectos. La recepción definitiva no excluye la ejecución de la garantía de cumplimiento, si los bienes y servicios presentan alguna inconformidad con lo establecido en el contrato.

| |
|--|
| |
| <p>4. Fase post-ejecución o de liquidación:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Informes: Se analiza y evalúa los controles y procedimientos administrativos que se ejecutan durante el proceso de contratación administrativa, hasta el producto final o finalización del proyecto. 2. Liquidaciones: La liquidación es la acción y el efecto de liquidar. Puede efectuarse mediante el ajuste formal de una cuenta, el pago completo, final y que opera efecto liberatorio o bien poniéndole punto final a un estado de cosas. 3. Devoluciones de garantías: La Administración, tiene la facultad de devolver parcialmente la garantía de cumplimiento, ante solicitud del contratista, en proporción a la parte ya ejecutada cuando sean factibles entregas parciales del objeto contratado. |
| <p>Marco jurídico-administrativo:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) Constitución política de la República de Costa Rica b) Ley General de Contratación Administrativa y su reglamento c) Reglamento General de Juntas de Educación y/o Administrativas. d) Resoluciones de la D.I.E e) Resolución de la C.G.R sobre límites económicos y montos presupuestarios promedios. f) Jurisprudencia de la C.G.R g) Ley de Contratación Administrativa, N°7494. h) Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto Ejecutivo N° 33411 |
| <p>Otros temas:</p> <p>A) Sanciones: La administración debe mantenerse vigilante en todo momento en procura tanto de funcionarios como de sus colaboradores.</p> <p>La comprobación de una conducta ilícita puede traer consigo nulidades y sanciones administrativas.</p> <p>B) Ejecución de garantías: Artículo 40 LCA La garantía de cumplimiento respalda la correcta ejecución del contrato, conforme la normativa vigente. El adjudicatario se entiende obligado a asegurar el contrato dentro del plazo indicado en el cartel, dentro de los diez días hábiles siguientes a la firmeza de la adjudicación.</p> <p>La Administración solicitará siempre en las licitaciones públicas y las abreviadas y facultativamente en los restantes procedimientos, una garantía de cumplimiento de entre el 5% y el 10% del monto adjudicado. En caso de omisión cartelaria, se entenderá que la garantía es de un 5% sobre el respectivo monto. La garantía de cumplimiento se ejecutará, parcial o totalmente, hasta por el monto necesario para resarcir a la Administración, por los daños y perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contratista.</p> |
| <p>Observaciones: Otros aspectos importantes de considerar dentro de la aplicación del protocolo son los siguientes:</p> |

***Contratación de profesionales.

***Control de seguimiento de las labores profesionales y técnicas

***Cronograma de Proceso

Anexos para la aplicación del Protocolo

1. Modelo para la elaboración del expediente

El siguiente formato pretende dar una orientación para el registro y conformación del Expediente de Contratación Administrativa.

Carátula

**Contratación Directa N° 001-2020
Requiere los Servicios Profesionales de Contador (a)
Período 20__**

Cronograma Control y Seguimiento del Protocolo

| Nombre del Procedimiento | Fecha | Responsables | Observaciones |
|--|-------|--------------|---------------|
| 1. Presentación en Reunión de Junta del proyecto a realizar o bien por adquirir | | | |
| 2. Consultar a los entes pertinentes la disponibilidad presupuestaria | | | |
| 3. Definir en proceso de Contratación Administrativa a realizar (directa-abreviada-pública) | | | |
| 4. Acuerdo de inicio en acta | | | |
| 5. Elaboración del cartel | | | |
| 6. Divulgación del concurso | | | |
| 7. Distribución de Invitaciones | | | |
| 8. Apertura de ofertas (Acta) | | | |
| 9. Análisis de Ofertas (Acta) | | | |
| 10. Acto final (Acta de Adjudicación) | | | |
| 11. Notificación de la elección a adjudicatarios | | | |
| 12. Firma del Contrato | | | |
| 13. Inicio del Proyecto o compra | | | |
| 14. Período de Ejecución | | | |
| 15. Entrega final | | | |
| 16. Informes | | | |
| 17. Liquidaciones | | | |
| 18. Devolución de Garantías | | | |

Control y Seguimiento de documentos dentro del expediente

| Nombre del Documento | Fecha | Folio | Observaciones |
|----------------------|-------|-------|---------------|
|----------------------|-------|-------|---------------|

| | | | |
|--|--|--|--|
| 1.Documento Duplicado | | | |
| 2.Anulación de documento o folio | | | |
| 3.Consultas realizadas | | | |
| 4.Trámites realizados | | | |
| 5.Otras observaciones o procedimientos | | | |

2. Modelo para la evaluación de las ofertas

| | OFERTA A | OFERTA B | OFERTA C |
|-------------------------|----------|----------|----------|
| Precio | | | |
| Plazo en semanas | | | |
| Experiencia | | | |

EJEMPLO

| | OFERTA A | PUNTUACIÓN | CÓMO SE OBTIENE |
|-------------------------|-----------------------------------|------------|--|
| Precio | 1 5000 | 57,14 | Se considera el precio más bajo PRECIO: 1000000X60/1500000 |
| Plazo en semanas | 8 SEMANAS | 7,50 | Se considera el plazo más corto PLAZO 6X10/8 |
| Experiencia | 6 | 30 | SE OBTIENE 5 PUNTOS POR CADA CARTA PRESENTADA 6X5:30 |
| | TOTAL PUNTOS | 91,64 | |

8.6 Viabilidad de la propuesta

La propuesta planteada se convertirá en una importante herramienta de apoyo para Miembros de Junta de Educación y directores de centros educativos,

específicamente los participantes en esta investigación, con el fin de brindar un mayor acompañamiento al momento de efectuar los procesos de Contratación Administrativa.

Como parte de los resultados obtenidos en el estudio, existe la manifestación constante de no contar con capacitación al respecto, por lo que la propuesta responde y orienta el quehacer de las Juntas de Educación en materia de contratación administrativa, con el propósito de evitar la consecución de errores u omisiones que pueden perjudicar e involucrar a los ejecutores en situaciones comprometedoras a nivel jurídico y legal.

La presentación de este protocolo se confeccionó con un formato conocido por las personas participantes del estudio, con lenguaje sencillo; se consideró además, una serie de aspectos de conceptualización que son importantes de definir para ubicar al usuario en el contexto, así como una serie de referentes jurídicos, que facilitarán la localización en las diferentes leyes, reglamentos y jurisprudencia necesarias, para dar confiabilidad y certeza jurídica a los procedimientos desarrollados.

Dentro de los requerimientos para su puesta en práctica, existe apertura para la explicación y aplicación del protocolo por parte de la supervisión educativa del circuito 10 Grecia de la Dirección Regional de Educación de Alajuela, quien es la persona encargada de realizar la convocatoria para la capacitación de los miembros de las Junta de Educación y directores de los centros educativos a su cargo.



Nota: Elaboración propia (2020).

Figura 14. Representación gráfica los pasos a seguir para visualizar la viabilidad de la propuesta planteada

Para la ejecución de esta propuesta, como se ha mencionado anteriormente, se divide en dos etapas: una primera de capacitación dirigida a la población meta, y la otra será la explicación de cada uno de los procedimientos planteados en el protocolo.

Adicionalmente, se pretende motivar a los miembros de las Juntas de Educación para el uso de tecnología y medios electrónicos, tanto para comunicarse como para la ejecución de los procesos, ya que en la época actual es sumamente necesario la aplicación y uso de estas herramientas, como son: correo electrónico, reuniones por zoom, teams, uso de plataformas whatsapp, telegram, one drive, para almacenamiento de información y respaldo de documentos, entre otras valiosas alternativas que ofrece actualmente los medios informáticos y que es necesario involucrase en su uso.

8.7 Evaluación de la propuesta

Para dar seguimiento a la propuesta planteada, se desarrolla un cronograma de actividades con fechas posibles para efectuar la capacitación para la

implementación del Protocolo a miembros de Juntas de Educación; en este caso específico se tratará de convocar por lo menos a dos miembros de Junta por centro educativo, con el fin de dar una mayor cobertura a la información, y directores del Circuito Educativo 10; se involucrará inclusive, a aquellos que no participaron en el estudio, con el objeto de causar un mayor impacto con la propuesta.

Cada participante de este proceso de inducción y capacitación del protocolo, realizará una valoración de la utilidad y aprovechamiento de la propuesta, a través de un breve instrumento que se aplicará al final de cada evento.

Instrumento para Evaluar: El Protocolo para el Proceso de Contratación Administrativa aplicado por las Juntas de Educación y/o Administrativas

Instrucciones:

Estimados Directores (as), a continuación se le entrega el Protocolo para Proceso de Contratación Administrativa aplicado por las Juntas de Educación y/o Administrativas

Marque con una X en la casilla que a su criterio merece de calificación el aspecto a evaluar el desarrollo y aplicabilidad de esta propuesta. Siendo 1 Deficiente 2 Aceptable 3 Bueno 4 Muy bueno

| Criterios a evaluar | 1 | 2 | 3 | 4 |
|--|---|---|---|---|
| Capacitación y presentación de protocolo | | | | |
| Redacción del Protocolo | | | | |
| Cumple con los objetivos y expectativas | | | | |
| Es pertinente al tema desarrollado | | | | |
| Es aplicable a nivel de Junta de Educación | | | | |
| Tiene respaldo jurídico | | | | |

Observaciones y comentarios:

Muchas gracias por sus respuestas

En caso de dudas o consultas, pueden realizarlas a través de los correos electrónicos de la supervisión o de quien elaboró el protocolo, así como por telefónico.

REFERENCIAS

- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (2003) *Contratación Administrativa*. Recuperado de: <http://pyme.go.cr/media/archivo/normativas>
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1978). *Ley General de la Administración Pública*. Ley 6727. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1994). *Ley Orgánica de la Contraloría General de la Republica*. Ley 7428. San José, Costa Rica.
- Asamblea Legislativa de Costa Rica. (1996). *Ley General de Contratación Administrativa*. Ley 7494. San José, Costa Rica.
- Asamblea Nacional Constituyente de Costa Rica. (1949). *Constitución Política de Costa Rica*. Recuperado de: <https://pdba.georgetown.edu/Parties/CostaRica/Leyes/constitucion.pdf>
- Balcázar, A. (2012). *La supervisión de los contratos estatales en las entidades autónomas del nivel nacional de la Administración Pública*. (Tesis de Maestría). Recuperada de: <https://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/3820/BalcazarMorano-Ana-2012.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Barrantes, R. (2000). *Investigación: un camino al conocimiento*. San José, Costa Rica: EUNED.
- Barrientos A., J. C. (2001). Proceso de Contratación Administrativa y sus principios rectores, como Mandato Constitucional del Legislador. *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, 9(1), 99-108. Recuperado de: https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?pid=S1409-12592001000100008&script=sci_abstract
- Barrientos Araya, J. (2003). Contenido del cartel y la aplicación de los principios en materia de Contratación Administrativa. *Revista Ciencias Administrativas y Financieras y de la Seguridad Social*, 11(1). Recuperado de: https://www.scielo.sa.cr/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1409-12592003000100002
- Calvo, A. (2010). *Ley de contratación administrativa, normativa conexa*. San José. Costa Rica: Editorial Nacional de Salud y Seguridad Social.
- Cambronero, J. (2010). *La adjudicación de contratos administrativos: origen, evolución y sistema actual*. (Tesis Doctoral). Recuperada de: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/tesis?codigo=64016>

- Chacón, A. (2012). Gestión del debido proceso en las acciones correctivas. (Tesis de Maestría). Recuperada de: <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/handle/123456789/1755>
- Chiavenato, I. (2004). *Introducción a la Teoría General de la Administración*. México: McGraw-Hill, Interamericana.
- Consejo Superior de Educación. (2008). *El Centro Educativo de Calidad como Eje de la Educación Costarricense*. Recuperado de: <https://www.mep.go.cr/sites/default/files/page/adjuntos/centro-educativo-calidad-como-eje-educacion-costarricense.pdf>
- Contraloría General de la República. Aspectos Básicos de Contratación Administrativa. https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CVCA/L3/31_el_expediente_administrativo.htmlión. Recuperado de: <https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/ABCDet>
- Contraloría General de la República. Aspectos Básicos de Contratación Administrativa. https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CVCA/L3/31_el_expediente_administrativo.htmlión. Recuperado de: <https://campus.cgr.go.cr/capacitacion/CV-ABC-CA/ABCDet>
- Córdoba, J. (2005). *Ley General de la Administración Pública, con jurisprudencia constitucional, laboral, penal y contenciosos administrativa*. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.
- Escobar, E. (1969). *El Derecho Educativo*. Argentina: Editorial Purrúa.
- Escola, H. (1989). *El interés público como fundamento del Derecho Administrativo*. Buenos Aires. Ediciones DEPALMA.
- García, J. (1987). *Apuntes de Teorías de la Educación*. Salamanca: Editorial Universidad de Talamanca.
- Guerrero, O. (2007). *Principios de la Administración Pública*. Colombia: Editorial Colombia.
- Hernández, S. (2002). *Administración: pensamiento, proceso, estrategia y vanguardia*. México: Editorial MCGRAW HILL.
- Koontz, H. y Weihrich, H (2004). *Administración, una perspectiva global*. México: McGraw-Hill, Interamericana.
- Lamprea, P. (2007). *Contratos Estatales*. Bogotá: Editorial Temis, S.A.
- Maradiaga, V. (s. f.). *Administración Educativa*. Introducción (blog). Recuperado de: <http://administracionedu.blogspot.com>.

- Méndez, O. (2006). *La investigación científica*. San José: Editorial Investigaciones Jurídicas S.A.
- Ministerio de Educación Pública. (2020) Recuperado de: <https://www.mep.go.cr/>
- Mora, E. (2011). "Propuesta metodológica para priorizar los proyectos para la fase de preinversión del Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados, AyA" (Tesis de Maestría). San José, Costa Rica.
- Mora, E. (s. f.). *La Contratación Administrativa en Costa Rica*. Recuperado de: <http://www.monografias.com/trabajos91>.
- Ortiz, E. (2015). Tesis de *Derecho Administrativo*, Control de Legalidad de los Actos Administrativos San José, Costa Rica: Editorial Stradtman S.A.
- Padilla, M. (2002). *Contratación directa de excepción en la Contratación Administrativa*. (Tesis de Licenciatura). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.
- Pagés, J. (1997). *La formación inicial de maestros y maestras de educación primaria, reflexiones sobre las luces y las sombras de los nuevos planes de estudio, en investigación en la escuela*. Barcelona: Editorial Barcelona.
- Pérez, A. (1996). *Contratos Administrativos, manual de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones DEPALMA.
- Picado J., G. (2017). *Glosario Operativo de la Contratación Administrativa*. Recuperado de: https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/glosario_operativo_edincr.pdf
- Pottasi, C. (1994). *Procedimiento Administrativo de la Provincia de Buenos Aires*. Argentina: Editorial Platense.
- Procuraduría General de la República. (Abril, 2010). Dictamen: 086. Recuperado de: http://wwfile:///C:/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=16276&strTipM=T
- Reglamento Ley de Contratación Administrativa*. (2006). Recuperado de: http://ocu.ucr.ac.cr/images/ArchivosOCU/Normativa/NormativaExterna/Reglamento_Contratacion_Administrativa.pdf
- Reglamento General de la Contratación Administrativa. (1996). Decreto Ejecutivo 25038. Recuperado de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=27066&nValor3=65167&strTipM=TC

- Romero P., J. (1987). La Contratación Directa en la Administración Pública. *Revista de Ciencias Sociales*. San José. Nº 57. Pag.84 Recuperado de: <http://repositorio.sibdi.ucr.ac.cr:8080/jspui/bitstream/123456789/1379/1/21831.pdf>
- Romero P., J. (2002). *Derecho Administrativo General*. San José: Editorial EUNED.
- Sampieri, R. (2010). *Metodología de la Investigación*. México: Editorial Mexicana.
- Serrano, C. (1990). *La contratación Administrativa*. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica.
- Sinapps. (2020). *Gestión de Proyectos*. Recuperado de: <https://www.sinnaps.com/blog-gestion-proyectos/administracion-proyectos>
- Soria, R. (2011). *Introducción al análisis del Derecho Educativo*. Argentina: Pirca Editorial.
- Stoner, J. y Freeman, R. (1997). *Administración*. México: Prentice Hall, Hispanoamericana.
- Voto Nº 998-98, Sala Constitucional de la Corte suprema de Justicia, (1998). Recuperado de: <https://vlex.co.cr/vid/-497723798>
- Ministerio de Educación Pública. (2020) Recuperado de: <https://www.mep.go.cr/>

ANEXO 1

ENTREVISTA EN PROFUNDIDAD PRESIDENTES DE JUNTA DE EDUCACIÓN

Caso: Proceso de Contratación Administrativa

- a. Saludo inicial
- b. Propósito: Participación de los miembros de Junta de Educación en los procesos de Contratación Administrativa, aplicación de la Ley de Contratación Administrativa y su Reglamento.
- c. Dinámica de trabajo: La entrevista consta de 7 preguntas abiertas, que sirven de pauta o guía para el desarrollo de la conversación; en el transcurso de la misma, pueden surgir nuevas preguntas con el fin de profundizar en la información. Para registrar la sesión, se hará uso de grabadora, con el fin de transcribir la información de la manera más veraz, posteriormente. La información que suministre solo se utilizará para efectos del estudio, de manera confidencial.
- d. Agradecimiento: Se agradece de antemano su colaboración. La información brindada se tratará con total confidencialidad.
- e. Desarrollo de las preguntas:

| <i>Pregunta generadora</i> | <i>Opinión suministrada</i> | <i>Observaciones</i> |
|---|-----------------------------|----------------------|
| a. ¿Cuáles son los tipos de Contratación Administrativa que se pueden ejecutar o desarrollar según el presupuesto y el servicio o bien que desea adquirir, por medio de la Junta de Educación? Podría mencionarlas | | |
| b. ¿Conoce usted acerca de los principios que se deben de considerar a la hora de plantear y ejecutar los procesos de Contratación Administrativa? Mencione los que conozca | | |
| c. ¿Conoce usted los procedimientos a ejecutar en cada una de las fases de la Contratación Administrativa a saber: Preparatoria, de adjudicación y de ejecución? | | |

| | | |
|--|--|--|
| Comente brevemente cada una de estas etapas o fases | | |
| d. ¿Conoce usted las herramientas que se deben aplicar a la hora de analizar y evaluar las ofertas en los procesos de Contratación Administrativa? Mencione algunas de que usted conoce | | |
| e. ¿Cuáles criterios técnicos conoce usted que le serían de utilidad para evaluar las diferentes ofertas dentro del Proceso de Contratación Administrativa? | | |
| f. Existen diferentes recursos de implicación jurídica o legal que se pueden presentar durante los procesos de Contratación Administrativa, podría usted mencionar si conoce cuáles son y en qué circunstancias se aplican? | | |
| g. Dentro de las Implicaciones legales y jurídicas existen algunas sanciones a las que se exponen los particulares si se demuestra que se cometió alguna falta grave durante los procesos de Contratación Administrativa sabe usted cuáles son esas sanciones? | | |

ANEXO 2

GUÍA PARA EL DESARROLLO DEL GRUPO FOCAL

DIRECTORES DE CENTROS EDUCATIVOS

Número de participantes:

Fecha:

Lugar:

Hora:

Foco de trabajo: Proceso de Contratación Administrativa

I. APERTURA

- a) Saludo inicial
- b) Explicación sobre lo que es el grupo focal (una entrevista grupal para conocer sobre los procesos de Contratación Administrativa que se ejecutan en los Centros Educativos pertenecientes a circuito Educativo 10 de la Dirección Regional de Educación de Alajuela)
- c) Procedimiento a seguir: se tiene una serie de preguntas relacionadas con el tema, sobre las cuales se solicita manifestar la experiencia vivida. Durante la conversación pueden surgir nuevas preguntas que permitan aclarar o ejemplificar lo expresado.
- d) Para registrar la sesión, se hará uso de grabadora, con el fin de transcribir la información de la manera más veraz, posteriormente.
- e) La información que suministre solo se utilizará para efectos del estudio que se lleva a cabo, de manera confidencial y anónima.
- f) Presentación de la participante: Kennly Jiménez Delgado

g) II. INFORMACIÓN DE PARTICIPANTES

| Participantes | Cargo desempeñado | Años de laborar en educación | Años de laborar en la institución | Otros referentes importantes |
|----------------------|--------------------------|-------------------------------------|--|-------------------------------------|
| P1 | | | | |
| P2 | | | | |

III. PREGUNTAS ORIENTADORAS

1. Tipo de Licitaciones que deben ejecutarse según el presupuesto y las condiciones de los bienes o servicios que se adquieren en las Instituciones educativas públicas

A nivel la Administración se utilizan mecanismos con los cuales se orienta y se brinda seguimiento a los procesos de contratación administrativa que ejecutan las Juntas de Educación:

- a. ¿Cuáles son los tipos de Licitación que aplican con mayor frecuencia?
- b. ¿En qué casos debe aplicarse la licitación pública, en cuáles la licitación abreviada y en cuáles la licitación directa, mencione algunas experiencias o conocimientos importantes que usted posea en cada uno de los tipos de licitación mencionados?
- c. ¿Cuáles principios rigen el proceso de contratación administrativa para que se pueda describir como un proceso válido y transparente? Mencíonelos
- d. ¿Qué acciones se llevan a cabo en cada una de las fases de la Contratación administrativa? Descríbalas

2. Herramientas y técnicas utilizadas por la Administración del Centro Educativo en coordinación con las Juntas de Educación para el análisis y evaluación de las ofertas dentro de los Procesos de Contratación Administrativa

Para trabajar de manera apropiada con las Juntas de Educación se deben contemplar una serie de herramientas y técnicas que faciliten estos procesos:

- a. ¿Cuáles herramientas utilizan para valorar si una oferta está acorde con lo solicitado en la licitación? Mencionen aquellas que aplican con mayor frecuencia según su orden dentro del proceso
- b. ¿Qué técnicas utilizan para validar las ofertas durante el proceso de evaluación y análisis?

3. Los Procedimientos de Contratación Administrativa al igual que cualquier otro proceso a nivel de la Administración Pública posee Implicaciones legales y jurídicas

Desde el área administrativa es necesario que se implementen acciones que promuevan procedimientos ordenados, claros y legales, de allí, la necesidad de conocer las implicaciones legales y jurídicas a las cuales se pueden exponer los administradores en caso de que los procesos no sean ejecutados de la manera adecuada:

- a. ¿Cuáles acciones administrativas se realizan para garantizar la eficacia eficiencia y transparencia en los procesos de Contratación Administrativa?

- b. ¿Qué recursos legales conoce usted que pueden presentarse por parte de los involucrados durante el desarrollo de los procesos de Contratación Administrativa?
- c. ¿Cuáles sanciones conoce usted que podrían aplicarse tanto a la administración como a las Juntas de Educación si se evidencian faltas de alguna gravedad dentro de los procesos de Contratación administrativa?
- d. ¿Qué capacitación o formación requieren los Administradores Educativos y los miembros de Junta de Educación para ejecutar estos procesos de forma adecuada? Mencione algunas recomendaciones que considere importantes.