

Al contestar refiérase al  
oficio N° **15186**

27 de setiembre de 2024  
**DCP-0251**

Señora  
Licenciada  
Ana Julia Araya Alfaro  
Área de Comisiones Legislativas II  
**ASAMBLEA LEGISLATIVA**  
[area-comisiones-ii@asamblea.go.cr](mailto:area-comisiones-ii@asamblea.go.cr)

Estimada Señora:

**Asunto:** Criterio sobre el proyecto de ley N.º 24.397 “Ley para facultar el aprovisionamiento de las Juntas de Educación y las Juntas Administrativas mediante la compra directa a micro, pequeños y medianos productores”.

Mediante el oficio N° AL-CE-23169-0075-2024 de 9 de setiembre de 2024, recibido en esta Contraloría General el mismo día, se consultó el criterio del Órgano Contralor en relación con el proyecto de referencia.

### **I.- Sobre el proyecto de ley**

La iniciativa legislativa propone eliminar la obligación de acudir al Consejo Nacional de Producción (en adelante CNP), como intermediario para el abastecimiento de los suministros requeridos por los comedores escolares, permitiendo que las Juntas de Educación y Administrativas, puedan adquirir productos directamente de los micro, pequeños y medianos productores locales de sus respectivos cantones.

Esta apertura busca reducir el sobreprecio en la adquisición de dichos productos y fomentar un marco jurídico más eficiente y armonizado. El proyecto también establece que, en caso de optar por la compra directa, las juntas deberán cumplir con los requisitos de la Ley General de Contratación Pública, asegurando los principios de transparencia, eficiencia y fiscalización.

## II.- Antecedentes

La facultad de que las Juntas de Educación y Administrativas puedan contratar directamente los suministros para los comedores escolares en lugar de adquirirlos por medio del CNP, fue propuesta en el año 2021 con el proyecto de ley tramitado bajo el expediente No. 21.424.

En esa oportunidad, el órgano contralor mediante el oficio No. 13070 (DFOE-SOS-0168) de 2 de setiembre de 2021 y la presentación que hizo la señora Contralora General ante la Comisión que tramitaba dicho expediente, señaló a los señores y señoras diputados, **la necesidad de adoptar decisiones integrales y estratégicas en torno al funcionamiento, estructura y organización del CNP**, en razón de las debilidades encontradas en la prestación de los servicios brindados por esa institución, comunicadas en diversos informes de auditoría y criterios emitidos.<sup>1</sup>

En esa línea, en el “Informe n.º DFOE-EC-IF-00003-2019 acerca del servicio brindado por el programa de abastecimiento institucional a los centros de educación primaria”, se concluyó que dicho servicio presentaba niveles medio y bajo de eficacia y eficiencia, respectivamente, pues entre otros asuntos, se evidenció que el 47,6% de los usuarios de dicho servicio han presentado inconformidades o denuncias sobre incumplimientos en los tiempos de entrega, calidad y cantidad del producto recibido, las cuales no se logró evidenciar que fueran atendidas oportuna y efectivamente. Además, los precios de compra a suplidores para las líneas de productos cárnicos, acuícolas y avícolas, se calculaban con base en estudios de mercado desactualizados y se encontró que en promedio el 58,9% de los productos analizados en las Regiones Huetar Norte, Occidente, Central y Pacífico Central, son ofrecidos con precios superiores.

Por su parte, en el “Informe n.º DFOE-EC-IF-00018-2020 acerca de la eficacia y eficiencia del servicio brindado por el CNP para el fomento de la producción”, se encontró que no se disponía de información actualizada que permitiera conocer la cantidad de productores beneficiados mediante la cadena de comercialización generada por medio del Programa de Abastecimiento Institucional; al respecto, para el periodo 2019, un 21,5% (78) de los proveedores inscritos en ese programa no tenían cuota de mercado asignada y un 22,1% (63) de quienes sí contaban con cuota de mercado se dedicaban al acopio y distribución de productos; es decir, no correspondían a beneficiarios agroindustriales o productores primarios. Asimismo, el 92,4% de las facturas pagadas a proveedores durante el periodo 2018-2020 no cumplieron con los tiempos establecidos según la línea de producto. También, se desconocía la proporción de los costos del transporte, así como el impacto que generaba la cadena de comercialización actual en la fijación de los precios de venta.

Posteriormente, en el año 2023, la Contraloría General emitió el “Informe No. DFOE-SOS-IAD-00003-2023 de 29 de junio de 2023 acerca del cumplimiento del proceso de

---

<sup>1</sup> (En ese sentido ver Informe No. DFOE-EC-IF-00003-2013 sobre la eficiencia y eficacia del servicio brindado por el programa de abastecimiento institucional a los centros de educación primaria y No. DFOE-EC-IF-00018-2020 sobre la eficiencia y eficacia del servicio brindado por el CNP para el fomento de la producción).

asignación de mercado del Programa de Abastecimiento Institucional del CNP”, el que concluyó que el CNP cumple parcialmente con la normativa aplicable en el proceso de asignación de mercado.

En esa línea, se indicó que si bien el CNP realizaba estimaciones de la demanda potencial de alimentos; disponía de un procedimiento que regula el servicio institucional a favor de agentes productivos privados y entidades públicas y había venido desarrollando una herramienta de apoyo para evidenciar el análisis realizado para la asignación de mercado, aún se evidenciaban situaciones significativas que eran incongruentes con lo dispuesto en las Normas de Control Interno para el Sector Público y los fines de creación establecidos en el artículo 9 de la Ley N° 2035.

Así las cosas, se encontró que la mayoría de los beneficios del Programa no se recibían de manera directa por parte de los productores, siendo así que la participación de suplidores con actividades de acopio y distribución del producto tenía una tendencia a incrementarse.

Además, la selección y asignación de cuota de mercado entre los suplidores inscritos en el PAI, se realizaba sin evidencia de algún esquema de evaluación entre distintos suplidores conforme al marco normativo que ha regulado la actividad, de tal forma que se fundamente su selección para la asignación de cuota. Tampoco se evidenció la documentación de la ausencia de oferta por parte de los suplidores prioritarios; o en su lugar, desabastecimiento en el ámbito nacional a efectos de proceder con la vía de excepción que establece el tercer párrafo del artículo 9 de la Ley n° 2035.

En el caso de las **Juntas de Educación y Administrativas**, la Contraloría General en el oficio No. 13070 (DFOE-SOS-0168) supra citado, hace ver que existen más de 4.200 juntas muy disímiles entre sí, cuyas funciones han ido creciendo en complejidad y diversidad.

El Reglamento de Juntas vigente les asigna funciones en campos diversos como: formular el presupuesto del centro educativo, formular proyectos para desarrollo de infraestructura educativa, proveer los bienes y servicios necesarios para el buen funcionamiento del centro educativo, gestionar procesos relacionados a la prestación de los servicios de comedor y transporte, entre otros, todo lo cual podría estar rebasando las capacidades de estos órgano auxiliares del MEP, cuyo propósito inicial es distinto al de gestor de este tipo de tareas, que requieren especialización y capacitación continua; al tiempo que su cumplimiento puede verse afectado ante la rotación de sus miembros, al ser funciones complejas que se asumen ad honorem.

En este orden de ideas, si bien las Juntas de Educación y Administrativas se encuentran facultadas por el marco normativo para realizar procedimientos de contratación administrativa en el cumplimiento de sus funciones, la reforma propuesta en ese momento y la actual, no considera los problemas de fondo del modelo que les son propios y que afectan tanto su gestión en general, como lo relacionado a contratación administrativa. Es pertinente indicar que las complejidades a las que se enfrentan las Juntas fueron expuestas

ampliamente por la Contraloría General en su informe de opiniones y sugerencias DFOE-SOC-OS-00001-2020.

Así las cosas, en ese momento, se hizo ver a los señores y señoras diputados que si el propósito de la propuesta es mejorar el servicio de abastecimiento de los comedores estudiantiles, era pertinente tomar en consideración la necesidad actual de replantearse el papel de las Juntas, comprendiendo que no pueden suplir la gestión de la cual es responsable el MEP, así como de readecuarlo, conforme con su propósito y naturaleza, como un mecanismo de participación y control ciudadano.

Teniendo claras las fortalezas y debilidades del CNP y las Juntas de Educación y Administrativas, el oficio supra citado estimó positiva la iniciativa legislativa para permitir contar con alternativas para satisfacer el interés público perseguido.

Sin embargo, advirtió que la responsabilidad del aprovisionamiento de productos para los comedores estudiantiles corresponde por mandato legal al MEP, de manera que la reforma que se pretendía impulsar debía enfocarse en el servicio de aprovisionamiento a los comedores estudiantiles, permitiendo ajustes en el esquema de prestación y no sólo en la obligada participación de las Juntas en los procesos de adquisición.

En ese sentido, se indicó que es indispensable que se busque una solución integral a los problemas de fondo anteriormente señalados. Por un lado, lo relacionado con los bajos niveles de eficiencia y eficacia del CNP en el abastecimiento institucional de suministros, y por el otro, la necesaria revisión de la cantidad de funciones que el MEP ha depositado en las Juntas de Educación y Administrativas, pese a su rol auxiliar y a las complejidades asociadas a su gestión.

## **2.- Sobre el proyecto de ley 24.397**

La exposición de motivos hace un breve repaso de la creación del CNP y de su importancia como una institución orientada al fomento y apoyo de los productores locales, abogando por sus intereses y desarrollando proyectos en pro de mejorar sus condiciones, así como el deber de estabilizar los precios y solidificar un sector que ha sido trascendental para Costa Rica.

Se resalta la labor del CNP como intermediario entre los micro y pequeños productores, comprando sus productos para revenderlos a los diferentes entes públicos del país, lo cual es una política muy favorable para el impulso de los productores nacionales, pero que al mismo tiempo ha elevado el precio de compra de los productos, como en el caso de los suministros que adquieren las Juntas de Educación y Administrativas para abastecer los comedores escolares.

Es por ello que se considera necesaria la apertura del monopolio dado por Ley a esa Institución, para que las Juntas puedan comprar directamente a micro, pequeños y medianos productores de su cantón, a fin de garantizar, reforzar y armonizar el marco jurídico nacional, así como para evitar el pago de sobreprecios.

Aunado a ello, se hace referencia a los múltiples inconvenientes y trabas que se han dado con los pagos que debe hacer el CNP a los productores, en donde llegan a pasar meses sin que se les gire el dinero correspondiente, por productos que ya fueron suministrados.

En resumen, se indica que el proyecto trata de resguardar el debido uso del presupuesto de las Juntas, poniéndolas en el centro de la discusión, para que aquellas que así lo quieran, tengan la posibilidad de escoger si les es más favorable el abastecimiento de productos por medio del CNP o de manera directa con los productores.

Así mismo, se señala que en caso de separarse de las compras por medio del CNP, se deba hacer de acuerdo con los parámetros de contratación de la Ley General de Contratación Pública, garantizando la transparencia y la debida vigilancia del uso de los recursos públicos.

Como se puede observar, el proyecto de Ley 24.397 tiene por objeto brindar una solución a los mismos problemas de gestión y sobreprecios que fundamentó el proyecto de Ley 21.494, por lo que se reitera en su totalidad lo expuesto en esa oportunidad.

En ese sentido, considera este órgano contralor que otorgarles a las Juntas de Educación y Administrativas la facultad de *“proveerse directamente de los micro, pequeños y medianos productores agropecuarios del cantón en el que se encuentra su respectivo centro de educación y/o del CNP, según criterios de oportunidad y conveniencia”*, es una alternativa para el mejor uso de los recursos públicos.

No obstante, se recomienda valorar las otras deficiencias de gestión señaladas en este oficio, con el fin de que se alcancen soluciones integrales y estratégicas en torno al funcionamiento del Programa de Abastecimiento Institucional del CNP, máxime si se considera que estos mismos problemas se podrían estar presentando en el abastecimiento del resto de instituciones públicas.

Debiendo tener en cuenta además que el impulso a los micro, pequeños y medianos productores es una tarea que se puede acometer desde distintos mecanismos y no sólo a través de dicho Programa.

De esta forma se da por atendida la gestión.

Atentamente,

**CGR** | Firmado  
digitalmente  
Valide las firmas digitales

Roberto Rodríguez Araica  
**Gerente de División**  
**Contraloría General de la República**