

Boletín Compras Responsables

Especificaciones basadas en desempeño

Sylvia Elena Aguilar,
CEGESTI

Debido a la importancia estratégica que representan las compras¹ del Sector Público, los países definen normativa que regulan dichos procesos. La Administración Pública es la que conoce qué necesidad se requiere satisfacer y en qué condiciones, para lo cual goza de un margen de discreción técnica para establecer los requisitos, siempre y cuando éstos no sean tan excesivos que limiten la participación del mayor número de oferentes. Aquello que se requiere comprar se debe traducir en especificaciones técnicas, las cuales forman parte de los documentos de compra. Las especificaciones técnicas deben ser lo suficientemente claras, suficientes, concretas, objetivas y amplias en cuanto a la oportunidad de participar², de modo que ellas no se conviertan en un obstáculo para la participación de potenciales oferentes. Adicional a lo anterior, el Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio, en su artículo X, indica en los numerales 2 a 5:

2. “Al prescribir las especificaciones técnicas para los bienes o servicios objeto de contratación, la entidad contratante, según proceda:
 - a. establecerá la especificación técnica en función de las propiedades de uso y empleo y de los requisitos funcionales, más bien que en función del diseño o de las características descriptivas; y
 - b. basará la especificación técnica en normas internacionales, cuando éstas existan o, de lo contrario, en reglamentos técnicos nacionales, en normas nacionales reconocidas o en códigos de construcción.

3. Cuando se usen el diseño o las características descriptivas en las especificaciones técnicas, la entidad contratante deberá indicar, cuando proceda, que considerará las ofertas de bienes o servicios equivalentes que se pueda demostrar que cumplen los requisitos de la contratación, mediante la inclusión en el pliego de condiciones de la expresión “o equivalente” u otra similar.
4. La entidad contratante no prescribirá especificaciones técnicas que exijan determinadas marcas de fábrica o de comercio o nombres comerciales, patentes, derechos de autor, diseños o tipos particulares, ni determinados orígenes, productores o proveedores, o hagan referencia a ellos, a menos que no haya otra manera suficientemente precisa o inteligible de describir los requisitos exigidos para la contratación, y a condición de que, en tales casos, la entidad haga figurar en el pliego de condiciones la expresión “o equivalente” u otra similar.
5. Para mayor certeza, una Parte, incluidas sus entidades contratantes, podrá, conforme al presente artículo, preparar, adoptar o aplicar especificaciones técnicas con el fin de promover la conservación de los recursos naturales o proteger el medio ambiente.”³

No limitar la especificación técnica mediante características descriptivas permitirá cumplir los principios de contratación administrativa que usualmente definen los países: se promueve el principio de libre competencia al permitir la competencia entre oferentes que tengan diferentes soluciones que puedan satisfacer la necesidad de la Administración y se cumple el principio de igualdad de trato entre potenciales oferentes (pues se evita disimular preferencias por medio de características descriptivas). De este modo, es importante que la

¹ Para efectos de simplificación, se utilizan como sinónimos los términos “compras”, “contrataciones” y “adquisiciones”.

² Características tomadas del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Decreto N° 33411, de Costa Rica.

³ Tomado de http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/rev-gpr-94_01_s.htm#articleX

Administración sepa cuál es la necesidad a satisfacer y cuáles son las características que permitirán satisfacer dicha necesidad, considerando que:

- **Funcionalidad:** Conjunto de características que hacen que el bien, servicio u obra que se adquiere satisfagan la función requerida (por ejemplo, en el caso de vehículos, cantidad de pasajeros que debe transportar).
- **Desempeño:** Conjunto de características que permiten juzgar la efectividad de un producto o servicio, esto es, la manera como logra sus objetivos, también conocido como rendimiento (por ejemplo, en el caso de vehículos, kilómetros por litro de combustible).

Recuadro 1: Especificaciones funcionales o basadas en desempeño

Una especificación basada en rendimiento o funcional (o en "resultados") es aquella que describe la función o rendimiento que se debe lograr en lugar de especificar el producto o servicio exacto que lograría dicha función o rendimiento. En otras palabras, se concentra en las necesidades actuales del usuario y le permite al mercado sugerir la mejor forma de satisfacer dichas necesidades, sin ser tecnológicamente preceptivo.

Por ejemplo, una escuela requiere reemplazar la iluminación:

- Especificación tradicional: Suministro e instalación de XXX bombillas de XXX vatios, y XXX luminarias
- Especificaciones funcionales: Las clases requieren ser iluminados con XX calidad durante XX horas al día. Los pasillos requieren ser iluminados con YY calidad durante YY horas al día.

La redacción de una especificación técnica utilizando requisitos de rendimiento o funcionales puede requerir mayor cuidado en cuanto a la verificación del cumplimiento de dichos requisitos. Si se utilizan, se debe tener cuidado de lograr el balance adecuado entre dejar suficiente espacio para que el proveedor proponga soluciones innovadoras y al mismo tiempo ser lo suficientemente preciso para permitir la adjudicación de la contratación.

La información de desempeño y funcionalidad del producto que actualmente está en uso (si lo hay), sería un excelente punto de partida. Según el producto que se trate, podría suceder que la organización no cuente con el conocimiento técnico o de mercado suficiente, en cuyo caso debería buscar apoyo fuera de la organización. Una definición clara y detallada de las características de funcionalidad y desempeño hará que la posterior consulta al mercado sea más efectiva, pues las empresas podrían aportar ideas sobre cómo conseguir satisfacer dichos requerimientos con inclusive otros productos de los que se había contemplado al inicio. El estudio del mercado

debería ayudar a asegurar que se utilizan las expresiones técnicas y los estándares técnicos correctos. Este estudio se puede complementar con una audiencia previa con potenciales oferentes (según lo que permita la normativa de cada país).

Utilización de normas técnicas

Una fuente de información muy relevante es las normas de producto (o normas de conformidad), las cuales definen las características o especificaciones que deben cumplir materias primas, componentes y materiales semi-elaborados, y productos terminados. Estas le permiten a la Administración conocer cuál fue el consenso en cuanto a las especificaciones básicas que debe cumplir determinado producto⁴.

La normalización puede darse en varios niveles, desde lo más específico (empresas que desarrollen sus propios documentos), hasta lo más macro (organismos internacionales como ISO). La Figura 1 muestra los cinco niveles de normalización existentes.

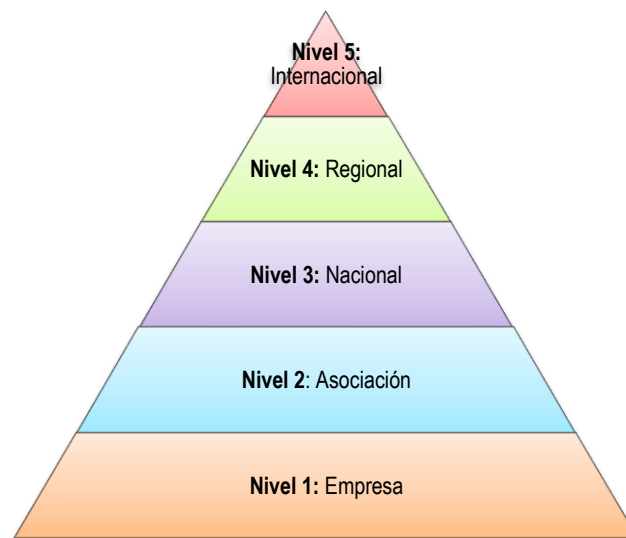


Figura 1. Niveles de normalización. Fuente: INTECO, 2010.

En general, podría afirmarse que los niveles más altos suponen procesos de normalización más exhaustivos, al considerar la participación de más grupos interesados. No obstante, existen normas como las de ASTM y UL que

⁴ Importante no confundir normas de producto con normas de sistemas de gestión (tales como las ISO 9001 o ISO 14001), las cuales especifican requisitos para los procesos, pero no características específicas del producto resultante.

a pesar de pertenecer al Nivel 2, han tenido un uso extendido y reconocimiento internacional, por lo que no se puede de ninguna forma desacreditar la importancia de estos documentos en el universo normativo.

En el caso del sector público, la preferencia debe ser hacia los niveles más altos (nivel 3 en adelante, ver en la siguiente figura), debido a que este tipo de normas han seguido procesos normativos basados en una serie de principios (simplificación, unificación, especificación), y se ha llevado a cabo mediante la participación activa y equitativa de diversos actores interesados. En la medida de lo posible, utilizar normas nacionales (en el caso de Costa Rica, normas emitidas por INTECO⁵), pues una norma internacional podría no reflejar la realidad nacional y mencionar exigencias muy estrictas (o innecesarias para las condiciones del país –por ejemplo, requisitos relacionados con frío intenso para materiales de construcción en países donde hay invierno-). Por esta misma razón, es importante siempre conocer la realidad de los potenciales proveedores de un producto o servicio.

Las normas emitidas por asociaciones (y en especial, las emitidas por empresas) pueden convertirse en obstáculos para el comercio y podrían ir en contra de principios de la contratación pública. Por ejemplo, si el producto a comprar es una silla para oficina y se consulta la norma técnica emitida por una empresa que fabrica sillas, pues sería de esperar que las especificaciones allí establecidas sean las especificaciones técnicas de dicho fabricante (no necesariamente las que representen el consenso de especificaciones para dicho producto); aún así, si solo se tuviera acceso a normas privadas, al menos el comprador podrá tener una noción más clara de los tipos de características que describen una silla y podría utilizarlas como base para la construcción de sus especificaciones técnicas.

¿Qué información podría ser de interés para el comprador?

En una norma técnica el comprador encontrará información tal como las características que determinan la calidad de un producto específico, el muestreo que se lleva a cabo para demostrar el cumplimiento de los requisitos especificados en dicha norma, los métodos de ensayo/prueba que se aplican para evaluar el producto,

así como la manera como debería empacarse y rotularse el producto.

Una vez que se ha seleccionado la norma a utilizar, y se han analizado las características de calidad allí definidas (y en el entendido de que dichas características son las que la Administración requiere), es importante cuestionarse:

- ¿Los productos que se ofrecen en el mercado cumplen con dichas características?
- ¿Existen soluciones técnicas, procesos o acuerdos contractuales nuevos e innovadores para los requisitos que tenemos?
- ¿Cuál es la diferencia de precios entre los productos que tienen dichas características versus las que no las tienen?
- Aunado al costo inicial –el precio pagado por el producto- ¿en cuáles otros costos tendrá que incurrir la Administración? (por ejemplo, mantenimiento, consumibles), ¿será necesario considerar como parte de la decisión de compra dichos costos?
- ¿Algunos proveedores han utilizado otra norma diferente a la identificada por la Administración?, ¿será esa otra norma equivalente?
- ¿Existen proveedores que ofrezcan productos certificados? Considerar que un producto podría cumplir con las características técnicas especificadas en una norma, pero no estar certificado.
- ¿Se permitirá la participación a los oferentes que ofrezcan productos no certificados?⁶ Para los que ofrecen productos que no están certificados ¿de qué manera demuestran que sus productos cumplen con las características requeridas?,
- ¿Cuáles pruebas se utilizan para determinar el desempeño del producto?

Si la intención es fomentar la innovación, se podría definir como objeto contractual la solución a un problema (y no un producto). Por ejemplo, se requiere iluminar un auditorio al menor costo posible y dejar que los oferentes planteen diversas soluciones (con el cuidado de no caer en casos risibles como la oferta “traslado a caballo”

⁵ www.inteco.or.cr

⁶ Considerando temas como características del mercado, seguridad, entre otros. Una opción sería brindar puntaje en el sistema de evaluación a los que sí cuenten con certificación de producto.

cuando se requería “compra de movilidad”, pero lo que se pretendía era promover innovación en el tipo de automotores).

Especificaciones basadas en desempeño en la compra de servicios

En la contratación de servicios es particularmente útil la definición del desempeño que se desea (y tal vez donde es más común su uso; por ejemplo, capacitación con una evaluación de satisfacción de al menos 80%), con la diferencia que, usualmente, es desempeño que se evaluará una vez adjudicado el servicio, por lo que resulta esencial definir objetivamente, en el documento de compra, cómo se evaluará dicho desempeño (y las consecuencias en caso de que no se llegue a alcanzar).

Una tendencia actual es la compra de sistemas producto-servicios, donde se compra la satisfacción de una demanda específica (que implica tanto productos como servicios); por ejemplo, contratar fotocopiado en las instalaciones de la Administración (que implica que el contratista instale la fotocopidora, provea los consumibles y asegure su mantenimiento). En estos casos, la correcta definición de las funciones y el desempeño requerido permitirá maximizar los beneficios que han dado origen a esta tendencia (reducción de costos, actualización tecnológica, continuidad en el servicio, entre otros). Ejemplos de métricas de desempeño, ya sea para productos o sistemas producto-servicio:

- Vehículos: eficiencia, mantenimiento, emisiones.
- Recolección de residuos sólidos: tasa de reciclaje, quejas, tiempos de recolección.
- Limpieza: uso de agua.

De manera general, los pasos para una compra basada en desempeño deberían incluir⁷:

1. Establecer un equipo interdisciplinario, según la solución que se desea adquirir.
2. Describa el problema que necesita solución.
3. Examine las soluciones que han implementado el sector privado y el sector público.
4. Defina las especificaciones técnicas, así como la manera cómo se requerirán las características de funcionalidad y desempeño (como características de cumplimiento en criterios de admisibilidad de ofertas,

⁷ Ver <http://www.acquisition.gov/sevensteps/home.html>

como criterios de evaluación de ofertas, como parte del cumplimiento del contrato).

5. Decida cómo medirá y gestionará el desempeño.

6. Seleccione el contratista.

7. Administrar el contrato (y, por lo tanto, el desempeño).

Recuadro 1: Ejemplos de contratos basados en desempeño

- Pago por lujos
- Servicios de contrato de agua
- Sistema de administración de químicos
- Servicios de contrato de energía
- Alianza público privada (ya sea concesión, Proyectos *Build-Operate-Transfer* (BOT), *Design-Build-Operate* (DBO))
- Administración de recursos

Fuente: Turley, L.; Hug Silva, M.; Benson, S.; Dominguez, C (2014).

Conclusión

Es claro que para ciertas compras con bajo impacto, no será práctico desgastarse en definir especificaciones en términos de funcionalidad y desempeño más allá de las características descriptivas del producto; sin embargo, conforme se avanza hacia compras más estratégicas, más será necesario que los documentos de compra sean claros con respecto a la funcionalidad que se requiere satisfacer y el nivel de desempeño que el usuario requiere.

Según el objeto contractual, estas características podrán formar parte ya sea de la decisión de compra (como criterios mínimos de admisibilidad de ofertas o como criterios para evaluar ofertas) y/o como parte del contrato. En todo caso, es necesario que la Administración defina objetivamente cómo evaluará dicho desempeño y, en la medida de las posibilidades de cada país, que las mediciones se realicen respaldadas por su infraestructura de calidad (normas, laboratorios acreditados, equipos calibrados, inspectores acreditados).

Referencias bibliográficas

Clement, S; Tepper, P; Acker, H; Seebach, D; Adell, A; Estevan, H (2011) Impulsando la innovación energéticamente eficiente a través de la contratación. Guía práctica para las administraciones públicas. Disponible en: <http://www.smart->

spp.eu/fileadmin/template/projects/smart_spp/files/Guidance/Final_versions/SMART_SPP_Guide_2011_ES_FIN_AL_www.pdf

Instituto de Normas Técnicas de Costa Rica (INTECO). (2010). *Normalización Técnica: Herramienta para la Competitividad*. San José, Costa Rica.

Manzini, E. y Vezzoli, C. (n.d.) Product-service systems and sustainability. Opportunities for sustainable solutions. UNEP. Disponible en <http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/scp/design/pdf/pss-imp-7.pdf>

Organización Mundial del Comercio. Acuerdo sobre Contratación Pública. Disponible en http://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gp_gpa_s.htm

SMART SPP (2011). Driving energy efficient innovation through procurement: a practical guide for public authorities. Disponible en: <http://goo.gl/o8q7Lh>

Turley, L.; Hug Silva, M.; Benson, S.; Dominguez, C (2014). Performance-Based Specifications: Exploring when they work and why. IISD. Disponible en <http://www.iisd.org/publications/performance-based-specifications-exploring-when-they-work-and-why>

Volio Cordero, Kathia. (2003) Los principios de la contratación administrativa. Un análisis del voto 998-98 de la Sala Constitucional. Revista Jurídica de Seguridad Social, No. 13. Disponible en: <http://goo.gl/cJQKuy>

U.S. General Services Administration. (n.d.) Seven steps to Performance-Based Acquisition. Disponible en: <http://www.acquisition.gov/sevensteps/home.html>