

# Boletín Compras Responsables

## Valor por el dinero en las compras públicas

Sylvia Elena Aguilar,  
CEGESTI

Por la presión que existe en cuanto al uso de fondos públicos, es común escuchar a funcionarios del Sector Público reclamar que “sólo se nos permite comprar lo más barato”, pero ¿será cierto? Nosotros como consumidores sabemos que el precio no necesariamente representa la mejor decisión de compra; cuántas veces hemos tenido la opción entre dos productos y escogemos uno que tal vez sea más caro pero sabemos que es de mejor calidad, mejor desempeño ambiental, menor costo de operación (más eficiente), entre otras características que sean importantes para nosotros como consumidores y que representen “el mejor valor” (así como a veces hemos comprado productos más baratos, pues no necesitamos las características “extras” que nos ofrecen). La diferencia radica en que el comprador público debe justificar sus decisiones, según lo que la normativa le permita, y plasmarlas en el documento de compra.

Sin entrar en tecnicismos, en los documentos de compra se cuenta con dos secciones en las cuales el comprador puede indicar lo que desea comprar: las especificaciones técnicas de admisibilidad, donde se detallan las características del producto<sup>1</sup> que se requiere, y la sección de evaluación de ofertas, donde se especifican las características (incluyendo precio) que se utilizarán para comparar las ofertas y que, típicamente, permitirán tomar la decisión sobre cuál oferta ganará el concurso.

En las especificaciones de admisibilidad se deben definir las características, incluidas aquellas de calidad, del producto requerido. Si estas especificaciones son tales que no permiten el ingreso al concurso de productos de “mala calidad”, no debería importar si la evaluación es 100% precio, pues estaríamos comparando entre ofertas que todas cumplen lo requerido. Por supuesto, si solo se

define que se requiere una “silla”, sin una adecuada especificación técnica, y la adjudicación se realiza 100% precio, se terminará comprando un producto que podría no ser lo que el usuario necesita.



Lo que el usuario pensó que le comprarían	
Lo que especificó en la orden de compra	Silla
Lo que recibió	

Figura 1. Importancia de las especificaciones técnicas

Al momento de definir las especificaciones técnicas, el comprador podría encontrarse con algunas características que le agregan valor al producto que se adquirirá pero que por diversas razones no es posible incluir en la sección de admisibilidad. Estas son características que son prescindibles (pues al estar en la sección de evaluación de ofertas, una oferta podría no incluirlas y aún así ganar si obtiene el puntaje necesario). Entre las razones por las que éstas se incluyen en la sección de evaluación están:

- Al realizar el estudio de mercado se encuentra que esta característica, si bien deseable mas no estrictamente necesaria, ocasiona que los productos sean mucho más onerosos que lo que se ha presupuestado, por lo que al otorgarle un puntaje se restringe lo máximo que el comprador pagaría adicional.

<sup>1</sup> Para efectos de simplificación, el término “producto” se refiere al objeto de la contratación, ya sea bienes y/o servicios.

- No es una característica común en el mercado, por lo que se evita tener muy pocas ofertas.
- Son características para las cuales se cuenta con un mínimo requerido, pero mejores condiciones representan beneficios (por ejemplo, se requiere un mínimo de eficiencia energética de un vehículo, en kilómetros recorridos con un litro de combustible, pero representaría un beneficio mayor eficiencia).
- Entre otras.



**Figura 2.** Selección de ofertas

De este modo, según la normativa de cada país lo permita, precio no es el único factor que debería considerarse al evaluar ofertas. En la etapa de evaluación de ofertas existe el potencial para recompensar las ofertas que van más allá de los requisitos mínimos, de modo que la Administración pueda escoger la oferta económicamente más ventajosa, esto es, aquella que “maximiza la satisfacción de los intereses públicos gestionados por la Administración contratante, aquella propuesta contractual que mejor y más eficientemente los sirve, que mayor utilidad reporta al conjunto de todos ellos” (Doménech, 2012).

Se resalta que las especificaciones técnicas de admisibilidad NO se deben evaluar en la etapa de comparación de ofertas, pues son de cumplimiento obligatorio. La oferta que no cumpla con estas especificaciones técnicas debe descartarse.

En el caso de Costa Rica, la Ley de Contratación Administrativa, 7494, en su artículo 42, sobre la estructura mínima del documento de compra, indica que éste debe incluir un sistema de evaluación de las ofertas “orientado a que la administración escoja la oferta que satisfaga mejor el interés público. La administración deberá motivar en el expediente, la incorporación al sistema de evaluación de otros factores de calificación adicionales al precio, tales como plazo y calidad, entre otros...” En el reglamento a dicho ley (decreto 33411), se especifica en el artículo 55 que el sistema de evaluación “deberá contemplar los factores ponderables, el grado de importancia de cada uno de ellos, así como el método para valorar y comparar las ofertas en relación con cada factor. La Administración, podrá incluir otros factores de calificación distintos al precio, en el tanto impliquen una ventaja comparativa para la selección de la oferta más conveniente. No podrán ser ponderados como factores de evaluación los requisitos mínimos legales, técnicos o financieros, que resulten indispensables para la contratación.” El factor precio debe ocupar un lugar preponderante<sup>2</sup> en la calificación en relación con el resto de factores de evaluación (si es que se decide incluir otros factores), pero no es el único factor que se permite.

Los factores que se utilizan para la evaluación de ofertas deben estar claramente indicados en el documento de compra, de modo que los potenciales oferentes los conozcan y puedan preparar su oferta de acuerdo a ellos. Deben ser suficientemente precisos, y objetivamente verificables, para evitar que se cometan arbitrariedades y que le proporcione seguridad jurídica a los oferentes, entre otras condiciones (ver Doménech, 2012). Es innegable que al ponderar otros factores diferentes de precio, la Administración puede terminar adjudicando a una oferta de mayor precio, por lo que la selección (y ponderación) de factores en el sistema de evaluación requieren de motivación.

En el siguiente ejemplo, se ilustra el impacto de un inadecuado sistema de evaluación de ofertas. La contratación correspondía al servicio de alimentación para cinco establecimientos educativos, sin detallar especificaciones técnicas (solamente se requería que fueran 2000 calorías).

<sup>2</sup> La práctica observada en Costa Rica es otorgar 80% a precio, pero en realidad podría ser menos, siempre y cuando precio sea el factor que tenga mayor peso en el sistema de evaluación de ofertas.

**Cuadro 1.** Evaluación de ofertas

Oferta	Precio	Plazo entrega	Experiencia	Calidad	Garantía post-venta	Total
A	40%	15%	20%	0%	0%	75.00%
B	37.38%	12%	0%	20%	5%	74.38%

Fuente: Casos de alto impacto detectados por el Observatorio (caso especificaciones técnicas), <http://observatorio.chilecompra.cl/>

El factor “Calidad” no debió haberse considerado en la evaluación de ofertas, pues se refería al cumplimiento de características mínimas (las cuales debieron ser parte de las especificaciones técnicas de admisibilidad de ofertas). La diferencia de precios no fue significativa, y se terminó adjudicando al proveedor (el “A”) que obtuvo la mayor calificación, pero sin especificar la calidad de las raciones alimenticias ni ofrecer garantía post-venta.

Desde el punto de vista de sostenibilidad, poder valorar diferentes factores al comparar ofertas es sumamente útil, pues le permite a la Administración considerar características socio-ambientales, que le agregan valor al producto, pero que por diversas razones podría no ser posible indicar como especificación técnica de admisibilidad:

- Menor costo en el ciclo de vida del producto (ya sea por mejor eficiencia, menos uso de consumibles, entre otros).
- Con mejor desempeño ambiental
- Retorno social
- Entre otros

En Costa Rica, el Ministerio de Hacienda publicó en el año 2015 la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas<sup>3</sup> para estos efectos. Es un tema complejo y que por supuesto implicará una curva de aprendizaje por parte del Sector Público, así como madurez de parte del mercado, en cuanto a cuáles características de sostenibilidad son relevantes para premiar (pues al final de cuentas, otorgar puntaje es un premio), de qué manera se puede objetivamente verificar estas características (certificaciones, sellos, etc), no confundir certificaciones de producto con certificaciones de sistema, entre otras situaciones. Este tipo de normativa lanza al mercado una señal clara sobre el tipo de proveedores que prefiere el Sector Público y permite alejarse del mito de que “sólo se nos permite comprar lo más barato”.

### Referencias bibliográficas

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1995). *Ley de Contratación Administrativa*. Ley No. 7494. La Gaceta No 110, 8 de junio de 1995.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2006). *Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa*. Decreto No. 33411. La Gaceta No 210, 2 de noviembre del 2006.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2010). *Ley para la Gestión Integral de Residuos*, Ley N° 8839 de 24 de junio de 2010.

Client Earth (2012). *Procuring best value for money*. Accesado desde <http://www.clientearth.org/reports/procuring-best-value-for-money.pdf>

Doménech Pascual, Gabriel (2012) La valoración de las ofertas en el derecho de los contratos públicos. *Revista General de Derecho Administrativo* 30. Accesado desde <http://www.uv.es/gadopas/2012.Domenech.Pascual.Valoracion.ofertas.contratos.publicos.pdf>

---

## Compras Responsables

*Es una publicación propiedad de CEGESTI.*

*Para leer los artículos publicados anteriormente visite:*

*<http://www.comprasresponsables.org/>*

---

<sup>3</sup> Disponible en <http://www.hacienda.go.cr/contenido/13023-compras-publicas-sustentables>