

Boletín Compras Responsables

Los estudios de mercado en las Compras Públicas Sostenibles

Sylvia Elena Aguilar,
CEGESTI

Las Compras Públicas Sostenibles son aquellas en las que las instituciones satisfacen sus necesidades de productos¹ con beneficios también a la sociedad y la economía del país, al tiempo que se minimiza el daño al ambiente, siempre garantizando la relación calidad-precio.

Si bien es cierto se encuentra literatura y referencias de criterios ambientales y sociales (tanto nacional como internacional) que pueden incorporarse en la compra de diversos productos, lo cierto es que la decisión de cuáles criterios incluir debe ser tomada por cada institución al valorar el objeto contractual, las condiciones de mercado, la viabilidad económica, entre otros aspectos, para determinar si es conveniente realizar una compra sostenible. La condición del mercado es un aspecto cambiante y es responsabilidad de la institución conocerla, pues con base en esta condición es que toma diversas decisiones relacionadas con el proceso de compra.

Independientemente de que el proceso de compra sea sostenible o no, el decreto N° 33411 Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa² establece la obligación por parte de la Administración de conocer el mercado para determinar:

- Si el precio es inaceptable (sea ruinoso o excesivo), artículo 30.
- Si procede o no convenir pago anticipado al contratista, artículo 35.
- El precio base en el caso de subasta, artículo 111.

¹ Para efectos de simplificación, el término "producto" se refiere al objeto de la contratación, ya sea bienes y/o servicios.

²

http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=58314&nValor3=94041&strTipM=TC

- Precios en el caso de acuerdos celebrados con sujetos de Derecho Internacional Público, artículo 129.
- Si el oferente es único, o si se requiere adquirir objetos que requieren seguridades calificadas, artículo 131 (entre otras situaciones descritas en ese artículo).
- Si se requiere inspeccionar y ser informada del proceso de fabricación o elaboración del producto, artículo 153.
- Entre otros.

Ahora bien, aunque no se indique explícitamente en la normativa, ¿cómo podría la Administración determinar cuáles criterios (sean de calidad, ambiente, sociales, desempeño, otros) serán criterios (o requisitos) de admisibilidad y cuáles de evaluación si no conoce qué se ofrece en el mercado y las diferencias de precios entre productos que cumplen o no dichos criterios? , ¿Cómo saber que no está pidiendo alguna característica que ni tan siquiera se ofrece en el mercado?

Por supuesto que la profundidad con la que se realice el estudio de mercado dependerá de la magnitud de la compra, pero en general este estudio tiene el objetivo de que la Administración conozca las características de los bienes/servicios que ofrece el mercado (incluyendo tipos de sellos o certificaciones), los precios que se ofrecen por el volumen que requiere, servicio post-venta, los costos de operación y mantenimiento, entre otros elementos que le servirán para determinar las particularidades del proceso de compra.

Según la complejidad del objeto contractual, este estudio

puede complementarse con audiencias previas³ con los potenciales oferentes, con la intención de aclarar aspectos técnicos/precios y otros relacionados con el proceso de compra; en el caso de criterios de sostenibilidad, las audiencias previas podrán apoyar a entender qué tan maduro está el sector en cuanto al cumplimiento de dichos criterios, la terminología que utilizan, el tipo de certificaciones/sellos que existen, entre otros elementos.

Inclusive si ya en el pasado ha adquirido esos bienes o servicios, la Administración podrá requerir actualizar el estudio para conocer si existen nuevas ofertas o si ha habido cambios significativos en precios.

Un ejemplo genérico de un reporte de estudio de mercado (basado en el Toolbox de la OECD)⁴:

Fecha del estudio de mercado: _____
 Objeto contractual: _____

1. ¿Se analizaron licitaciones/contrataciones previas similares? Si No
 Si la respuesta es sí, indique los números de los procesos de compra analizados:

 Si la respuesta es no, indique las razones:

2. ¿Se analizó información por medio de investigación? Si No
 Si la respuesta es sí, indique cuáles fuentes se accedieron (por ej, folletos, Internet, ferias):

3. ¿Se solicitó información a potenciales suplidores? Si No
 Si la respuesta es sí, indique cómo fueron ellos identificados, cuántos fueron contactados y cuántos contestaron:

4. Si participó un asesor externo en el estudio de mercado, ¿firmó un acuerdo de confidencialidad? Si No No hubo participación externa

5. ¿Se llevó a cabo audiencia previa? Si No

³ Artículo 53 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, Costa Rica.

⁴ <http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/principlestools/eficiency/>

Si la respuesta fue sí, adjunte copia de la invitación publicada, así como el acta de la asistencia, de lo actuado y de las sugerencias recibidas.

Resultados del estudio:

6. Análisis del mercado (cantidad conocida de suplidores):

7. Capacidad de suplidores (cantidades mínimas/máximas que pueden suplir):

8. Formas de pago: ¿Es práctica comercial para este bien/servicio el pago anticipado? Si No
9. Precios (según cantidades –si aplica- y según variaciones en especificaciones técnicas-si aplica):

10. ¿En cuáles costos adicionales al precio deberá incurrir la Administración para el uso y disfrute del producto adquirido? (por ejemplo, mantenimiento, consumibles, entre otros).

11. ¿Las características de este producto requieren que la Administración inspeccione y sea informada del proceso de fabricación o elaboración del producto? Si No
 Si la respuesta es sí, ¿permiten las condiciones del mercado llevar a cabo inspecciones?
 Explique:

12. ¿El mercado ofrece productos con los criterios de sostenibilidad identificados?
 Si No No se incluirán criterios de sostenibilidad
- 12.1 Análisis de otros criterios que se hayan analizado en el mercado (cuántos proveedores los cumplen, qué variantes se encontraron, de qué manera se evidencia⁵ el cumplimiento):
 Ambiental: _____
 Social: _____
 Innovación: _____
 Otro: _____
13. ¿Cuál es la diferencia de precios entre los productos que cumplen los criterios de sostenibilidad requeridos respecto de aquellos productos similares que no los contemplan?

⁵ Certificaciones, pruebas de laboratorio acreditado, declaraciones, muestras, otros.

En cuanto a los criterios de sostenibilidad, existen varios escenarios una vez que la institución compare los criterios de sostenibilidad identificados vs la realidad en el mercado:

- Criterios de sostenibilidad no disponibles en el mercado para los bienes/servicios en estudio (en cuyo caso, descartar incluirlos en la compra).
- Existe suficiente oferta que cumple con dichos criterios y, al considerar la Administración inaceptable recibir productos sin dichas características, decide incluirlas como especificaciones técnicas (y conoce cuál es la diferencia de precio entre los productos que cumplen dichas características y los que no –si la hubiera-).
- Existe suficiente oferta que cumple con dichos criterios, pero esos productos son excesivamente más caros en comparación con los que no cumplen con dichos criterios. En este caso, si no existe justificación técnica (legal y/o relacionada con el impacto ambiental/social) que sustente que fuera inaceptable recibir productos sin dichas características, la Administración puede optar por incluir estos criterios como factores de evaluación, siguiendo lo establecido en la Normativa Técnica para la Aplicación de Criterios Sustentables en las Compras Públicas⁶.
- Son pocos⁷ los suplidores que podrían ofrecer productos con los criterios de sostenibilidad definidos, en cuyo caso (ante el potencial riesgo de tener que declarar el proceso infructuoso) y si no existe justificación técnica que sustente que fuera inaceptable recibir productos sin dichas características, proceder como en el punto anterior e incluirlos como factores de evaluación según la normativa.
- Los costos adicionales al precio (mantenimiento, consumibles, otros) son significativos, y por lo tanto se debe incluir en el proceso de compra metodologías tales como Costo Total de la Propiedad (TCO, por sus siglas en inglés).

Son las instituciones del sector público las que definen sus necesidades, dentro del marco de sus potestades regladas y discrecionales, y son quienes ejecutan el

⁶ Ver

[http://www.hacienda.go.cr/docs/552e9bdcd6320_Normativa%20Tecnica%20Criterios%20Sustentables%20DGABCA%20\(firmada\).pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/552e9bdcd6320_Normativa%20Tecnica%20Criterios%20Sustentables%20DGABCA%20(firmada).pdf)

⁷ Si fuera solo un proveedor, y puede justificar que todos los criterios son de admisibilidad, aplicaría una compra a oferente único.

proceso de selección del proveedor, contratación y supervisión. La decisión de cuáles compras serán sostenibles o no está relacionada con la estrategia de compras de cada institución, y no se debe tomar criterios e incorporarlos sin ningún razonamiento en los documentos de compra. Se debe recordar que los criterios de sostenibilidad que se publican usualmente son recomendaciones y corresponde a la Administración analizar dichas recomendaciones a la luz de su estrategia de compras sostenibles, la realidad del mercado, de su presupuesto y de la normativa vigente. Con justa razón, los interesados presentan objeciones ante documentos de compra cuando consideran que especificaciones técnicas lesionan el principio de libre competencia, de proporcionalidad y de razonabilidad o que factores de evaluación resultan intrascendentes, desproporcionados, inaplicables o no pertinentes de frente al objeto contractual. Las instituciones deben estar preparadas para exponer sus razonamientos ante la Contraloría General de la República⁸ y no creer que por ser “sostenible” podrán solicitar lo que sea, ni señalar que la Contraloría está en contra de compras sostenibles cuando en la realidad lo que hubo fue una pobre preparación del proceso de compra: así como se cuestionan criterios de sostenibilidad también se pueden cuestionar criterios de calidad, desempeño u otros. La Administración debe poder acreditar mediante el respectivo estudio, las razones que justifican los diversos criterios, sean éstos de admisibilidad o de evaluación.

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.

CEGESTI, Ministerio de Hacienda, y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2014). Guía de criterios sociales en los procesos de contratación pública en Costa Rica. Disponible en <http://www.comprasresponsables.org/manuales.html>

⁸ Ver por ejemplo

https://cgrfiles.cgr.go.cr/publico/docs_cgr/2017/SIGYD_D_2017007369.pdf

CEGESTI. (2008). Manual para la implementación de Compras Verdes en el sector público de Costa Rica. San José, Costa Rica. Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/scripts/cruiext.dll?UTILREQ=COMPRARED>

Ministerio de Hacienda. (2015). *Normativa técnica para la aplicación de criterios sustentables en las compras públicas y Guía para la Implementación*. Disponible en: [http://www.hacienda.go.cr/docs/552e9bdcd6320_Normativa%20Tecnica%20Criterios%20Sustentables%20DGABCA%20\(firmada\).pdf](http://www.hacienda.go.cr/docs/552e9bdcd6320_Normativa%20Tecnica%20Criterios%20Sustentables%20DGABCA%20(firmada).pdf)

Gobierno del Reino Unido. (n.d.) Sustainable procurement tools [Herramientas para compras sustentables]. Disponible en <https://www.gov.uk/sustainable-procurement-tools/>

ICLEI. (n.d.). *Sustainable Procurement resource centre*. Disponible en <http://www.sustainable-procurement.org/resource-centre/>

Compras Responsables

Es una publicación propiedad de CEGESTI.

Para leer los artículos publicados anteriormente visite:

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