

CRITERIOS DE EVALUACIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

Claudia C. Ginés Pflugfelder,
con colaboración del Abogado del Tesoro Fernando Benavente.

Resumen: El concepto del gasto público ha sido entendido por mucho tiempo como una mera operación administrativa a través de la cual el Estado realiza gastos para propiciar su funcionamiento y satisfacer las necesidades sociales de su responsabilidad. Sin embargo, este concepto ha ido evolucionando sobre todo en la última década hacia un concepto mucho más amplio que contempla al gasto público como una poderosa herramienta de política pública que los gobiernos utilizan no solo con el fin de promover el desarrollo económico a través de la canalización de los recursos y la dinamización de la economía, sino también, con el fin primordial de lograr el desarrollo económico sustentable con inclusión social.

Palabras clave: criterios de evaluación, eficacia, eficiencia, valor por dinero.

1. INTRODUCCIÓN.

El concepto del gasto público ha sido entendido por mucho tiempo como una mera operación administrativa a través de la cual el Estado realiza gastos para propiciar su funcionamiento y satisfacer las necesidades sociales de su responsabilidad. Sin embargo, este concepto ha ido evolucionando sobre todo en la última década hacia un concepto mucho más amplio que contempla al gasto público como una poderosa herramienta de política pública que los gobiernos utilizan no solo con el fin de promover el desarrollo económico a través de la canalización de los recursos y la dinamización de la economía, sino también, con el fin primordial de lograr el desarrollo económico sustentable con inclusión social.

Es a través del poder de compra de los Estados, que los gobiernos adquieren la capacidad de influir en la economía y en el mercado realizando acciones de políticas públicas para cuya eficacia instituyen sistemas de compras que les permiten ejecutar sus presupuestos para proveer bienes, servicios y obras a la comunidad, dentro de un marco jurídico reglado por principios que rigen la compra y la contratación pública. A tal efecto, los gobiernos democráticos modernos han implementado o están implementando sistemas de compras públicas sustentables o sostenibles con el fin de que las adquisiciones públicas se realicen considerando no solo el aspecto económico de la contratación, sino también el impacto social y ambiental que tendrán las mismas, buscando siempre el equilibrio entre estos tres factores, de tal manera que no predomine ninguno de ellos.

Es de advertir, sin embargo, que cualquiera sea el sistema de compras adoptado por los gobiernos, el objetivo principal de toda contratación pública debe ser la consecución de un alto nivel de calidad en la compra, lo cual requiere que se contemplen otros factores, monetarios y no monetarios, además del precio a lo largo de todo el proceso de compra pública. Es precisamente este análisis, el objeto del presente trabajo.



2. PRECIO Y CALIDAD EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

El precio de compra más bajo es el principal criterio de evaluación sobre el cual las Administraciones Públicas tradicionales basan sus sistemas de compras. La utilización de este criterio de menor precio supone que el bien o servicio a ser adquirido por la Administración es de tipo estándar o bien, que las especificaciones técnicas o de calidad de los mismos pueden ser detalladas con exactitud y de forma completa. Sin embargo, existe una gran cantidad de bienes y servicios que compra el Estado que no revisten esas características, ya sea porque no se conocen de antemano algunos de sus atributos, o bien, porque existen otros costos implicados en las adquisiciones¹, lo cual trae como consecuencia la baja calidad y eficiencia de las prestaciones que recibe la Administración. Es por tal motivo, que los gobiernos van adoptando nuevos criterios de evaluación y selección, combinando el precio con otros factores y teniendo en cuenta todo el ciclo de vida útil de lo que será adquirido.

Conforme a lo señalado precedentemente, y con el fin de la consecución de la más alta calidad posible en las adquisiciones, se ha desarrollado una nueva visión con respecto a cómo evaluar el éxito en las compras públicas y se ha introducido el concepto del mejor Valor por Dinero (VpD), con el objetivo del “uso eficiente, efectivo y económico de los recursos, lo que requiere evaluar los costos y beneficios relevantes, así como los riesgos asociados y los atributos distintos al precio y/o costos del ciclo de vida, cuando corresponda”².

En este sentido, el “Valor por Dinero” en la gestión pública, requiere de un equilibrio entre tres elementos comúnmente conocidos como 3E, cuya observancia permite la compra de bienes y servicios al menor costo (ahorro en la contratación pública – Economía); la relación óptima entre bienes y servicios utilizados y resultados obtenidos (Eficiencia) y el más alto impacto posible de los resultados sobre los objetivos (Eficacia).³

A modo ampliar y comprender mejor el concepto, el mejor Valor por Dinero (VpD) es la “...combinación óptima entre: (a) los costos durante la vida del proyecto, y (b) la calidad de los bienes o servicios a ser adquiridos, o la capacidad de los mismos para resolver las necesidades de los usuarios”⁴, que se obtiene “...considerando los factores relativos al costo -bajo un enfoque de valor presente neto⁵- (precio, ciclo de vida, costos de transacción, mantenimiento y disposición final) y los atributos no monetarios (calidad, entrega, servicio, impacto, sostenibilidad) cuando sea aplicable (gradualidad, flexibilidad)”⁶.

Lo dicho en el párrafo anterior, implica que los compradores públicos a la hora de la selección de ofertas, deben contemplar factores monetarios y no monetarios de distintas dimensiones, que requieren ser puestos en una misma dimensión. Para el efecto, el comprador pondera numérica y discrecionalmente cada uno de esos factores conforme a sus preferencias subjetivas, aplicando posteriormente una fórmula matemática (valor presente neto)⁷ que le permite obtener, para cada oferta, un valor llamado “costo evaluado”, que “... contempla todos los costos, de manera que resulte adjudicada aquella con menor costo evaluado, que no necesariamente corresponde a la de menor precio”⁸.

Es importante señalar que el VpD en el proceso de contratación pública no se circunscribe solo a análisis y procesos cuantitativos, sino también a acciones que la administración contratante debe llevar a cabo y observar a lo largo de todas las etapas del proceso de contratación pública. Es así que:

– En la etapa de preparación o de planificación, se determinan los factores que se consideran relevantes y que serán tenidos en cuenta y valorizados numéricamente en la etapa de la selección ofertas. A estos efectos, resulta necesario que la administración pública tenga un correcto conocimiento del objeto del contrato con el fin de determinar en forma precisa sus

necesidades y el nivel de prestación que las mismas requieren. En esta etapa, se requiere también, que la administración tenga “una interpretación racional de la experiencia de los procedimientos de adjudicación anteriores y un conocimiento sólido del mercado, a fin de seleccionar la estrategia o tipo de procedimiento de contratación más adecuado”⁹. Una buena base de datos dotada de moderna tecnología de información y comunicación, facilitará la obtención de datos referente a adjudicaciones anteriores.

– En la etapa de contratación o etapa de selección y adjudicación de la mejor oferta, se valoran numéricamente los factores relevantes seleccionados en la etapa anterior, y se evalúa la capacidad técnica y experiencia de los oferentes, así como la cualificación profesional de su personal, para cuyo efecto se pueden usar las normas nacionales e internacionales de calidad y gestión. En esta etapa se debe buscar la minimización del problema de la asimetría de información que existe entre los contratistas y la administración contratante en detrimento de ésta, ya que la misma desconoce si obtendrá de aquéllos las prestaciones deseadas. En esta etapa es también conveniente recabar información referente a la característica reputacional de los oferentes. La base de datos mencionada precedentemente puede ser usada para solucionar ambos problemas.

– En la etapa de ejecución del contrato, se toman los recaudos necesarios con el fin de que la administración contratante, se asegure de que el proveedor cumpla con los plazos, no exceda el presupuesto y cumpla con los requisitos y especificaciones establecidas. En esta etapa, se efectúa también la verificación de los bienes o servicios recibidos, a fin de que los mismos se ajusten a las características y especificaciones establecidas por la contratante. En esta etapa pueden ser aplicadas las penas pactadas en la contratación en los casos de atrasos en el cumplimiento de las fechas de entrega, así como las deducciones por el cumplimiento parcial o deficiente por parte del contratista.

Además de las acciones que la administración contratante debe llevar a cabo en cada una de las etapas del proceso de compra, otro factor importante que la misma debe considerar es la rapidez con que se dan los cambios tecnológicos, sobre todo en la contratación de obra pública, teniendo en cuenta que aquello que al comienzo de la ejecución del contrato era considerado de alta calidad y eficiencia, a la finalización del mismo puede ya no serlo. Esto puede ser resuelto incluyendo en el contrato cláusulas que lo flexibilicen y faculten a la administración contratante a exigir al contratista la incorporación y utilización de los avances técnicos más convenientes a la consecución del contrato.

Otro punto que no se puede dejar de mencionar, es la subcontratación, modalidad que, de no tomarse las previsiones necesarias, puede hacer perder al contratante la capacidad de conocer quienes verdaderamente ejecutan el contrato, con lo cual la calidad y eficiencia de la compra podría ser afectada. La solución a esta cuestión se logra mediante la introducción de cláusulas contractuales que aseguren a la administración contratante que las partes más importantes de la ejecución del contrato, referente al costo y aquellas que presentan las mayores dificultades tecnológicas en su ejecución, sean ejecutadas por el contratista.

Finalmente se puede señalar, que obtener un mejor valor por dinero, no necesariamente significa añadir a los procesos de compras públicas procedimientos adicionales o más engorrosos sino, más bien, requiere un cambio de mentalidad y visión a largo plazo que permitan desarrollar y utilizar herramientas para mejorar los procesos de adquisiciones, reducir duplicidades, así como desarrollar profesionales de compras competentes.

Respecto al Paraguay, el sistema de compra pública nacional se ha caracterizado, por mucho tiempo, por la baja calidad y eficiencia en las adquisiciones, siendo una de las causales la utilización del precio más bajo como único criterio de evaluación y selección de ofertas, lo cual ha conducido a contrataciones notoriamente perjudiciales para el interés general, como puede

observarse en las numerosas obras que en corto tiempo terminan siendo inutilizables, generando duplicidad en la compra pública, que requiere de nuevos procesos de compra o de reconstrucción que terminan incrementando innecesariamente el gasto del Estado.

No obstante, hay que reconocer que se han realizado esfuerzos a nivel nacional para mejorar la calidad de las prestaciones que la Administración recibe a través de la compra y contratación pública, introduciendo reformas en la estructura normativa e instituyendo nuevos criterios de evaluación con el fin de obtener mejores resultados. Como ejemplo se tiene el Artículo 2 de la Ley N° 5102/201310 (APP) que exige que los proyectos de obras de infraestructura, a través de la Asociación Pública Privada sean evaluados a fin de verificar su “retorno social” y su aporte a la “eficiencia económica”, para lo cual instituye el uso del VpD como indicador para evaluar esos proyectos. Este mecanismo compara el costo de la inversión bajo la modalidad tradicional en relación al costo bajo del esquema APP, con el fin de tomar decisiones acertadas que maximizan el bienestar social.¹¹

Otro avance importante a nivel regional y nacional en cuanto al mejoramiento de las contrataciones estatales es la adopción de sistemas que contemplan la sustentabilidad en las compras públicas.

3. LA SUSTENTABILIDAD EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

La sustentabilidad es un término que tiene varias acepciones según el contexto en el que se la considere; no obstante, su significado general puede sintetizarse como el equilibrio entre crecimiento económico, cuidado del medio ambiente y bienestar social desde la perspectiva de la atención de las necesidades actuales sin comprometer a las generaciones futuras. Siguiendo ese lineamiento, las Compras Públicas Sustentables pueden ser definidas como el proceso mediante el cual las instituciones públicas satisfacen sus necesidades de bienes y servicios con el objeto de lograr el mejor rendimiento del dinero público teniendo en cuenta fundamentalmente, aspectos sociales que se refieren al desarrollo humano (salud pública, educación, empleo, erradicación de la pobreza, etc.), económicos (costo de la adquisición – precio-, calidad, disponibilidad, funcionalidad, etc.) y ambientales (incentivos al reciclaje, uso de materiales sustentables para la industria de la construcción, priorización de productos con menor demanda energética, etc.). En tal sentido, las compras públicas son sustentables cuando en todas las etapas del proceso de compra se tiene en consideración el impacto económico, social y ambiental que irá a causar aquello a ser adquirido.

Con respecto a la sostenibilidad o sustentabilidad de las compras públicas, la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), en el “Manual para Agentes de Compras Públicas”, titulado: “Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe”, señala que las “...Compras Públicas Sostenibles (CPS) buscan asegurar que los productos y servicios adquiridos por los gobiernos sean lo más sostenibles posibles, tanto para generar el menor impacto ambiental, así como para producir el mejor impacto social”. Es así que, “al rediseñar políticas y procedimientos, los gobiernos pueden crear beneficios multiplicadores a nivel interno y en toda la sociedad que incrementen eficiencias, generen ahorros de energía y financieros, que mejoren el acceso a servicios públicos y creen mejores condiciones de trabajo...”¹².

Según el análisis llevado a cabo por la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG), a través de sus múltiples talleres y conferencias, la implementación de las Compras Públicas Sustentables ha venido creciendo en importancia de manera sostenida, y es así que en la actualidad, gran parte de los países de la región han puesto en marcha planes o programas en cuanto a la sustentabilidad de las compras públicas.

En lo que respecta a Paraguay, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas cuenta con una Política Nacional de “Compras Públicas Sustentables”, aprobada por Resolución DNCP N° 1675/2010 del 12 de octubre de 2.010, donde se establecen metas y objetivos a corto, mediano y largo plazo y “...se señalan dos responsabilidades centrales del Estado respecto a las compras: 1) Reducir al máximo los impactos ambientales y sociales de la administración pública; 2) asegurar una demanda pública de bienes y servicios eficientes para dar impulso a un mercado local sustentable”¹³.

4. CONCLUSIÓN.

Como consecuencia de la importancia que han ido adquiriendo las compras estatales como herramienta de política pública, los países de la región están abandonando el sistema tradicional de compra en el que predomina el precio como único criterio de evaluación y están avanzando hacia la implementación de nuevos sistemas de evaluación multicriterio que ponen mayor énfasis en la calidad, lo que requiere necesariamente la adopción de metodologías y procedimientos para alcanzar el máximo nivel precio-calidad, contemplando además objetivos sociales y ambientales trazados por los gobiernos.

El Paraguay no está ajeno a esos cambios y avances; es así que a partir de la promulgación de la Ley 2.051/0314, la normativa nacional de compras públicas ha ido evolucionando y experimentando cambios en su estructura con el fin de obtener la modernización de su sistema de compra y contratación pública, haciéndolo más competitivo, incrementando su transparencia, mediante la introducción de plataformas electrónicas e incentivando la participación de las pequeñas y medianas empresas en los procesos licitatorios (MiPyMEs), en el sentido de mejorar el acceso de las mismas a las compras públicas.

Con relación a las compras públicas sustentables, existen grandes avances en cuanto a la implementación de nuevas políticas gubernamentales destinadas a la obtención de mejores resultados en las adquisiciones públicas, contemplando el impacto social y ambiental que irán a causar las mismas, y adoptando, para el efecto, sistemas de compras públicas sustentables desde la perspectiva del mejor Valor por dinero con el fin de optimizar la gestión de contratación pública.

5. REFERENCIAS.

- “XI Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas. El valor por el dinero en las compras públicas”. Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Santo Domingo, República Dominicana. Octubre de 2015.
- “Taller sobre evaluación del precio y la calidad en las adquisiciones (bestvalueformoney)” Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Managua, Nicaragua. Septiembre 2015.
- “Taller sobre evaluación del precio y la calidad en las adquisiciones (bestvalueformoney)”. Unidad de Política de Contrataciones Públicas. Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas. México. Septiembre 2015.
- “Valor por dinero en las compras públicas. XIII Conferencia Anual “Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Santiago, Chile. Octubre 2017.

• MANUAL PARA AGENTES DE COMPRAS PÚBLICAS DE LA RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG) Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe Optimizando el valor por dinero a través del ciclo de vida. 2015.

1 BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO. Taller sobre evaluación del precio y la calidad en las adquisiciones (bestvalueformoney). Septiembre 2015

2 RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG). XI Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas. El Valor por el Dinero en las compras públicas. Octubre 2015.

3 UNIDAD DE POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS. SUBSECRETARÍA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS. Taller sobre evaluación del precio y la calidad en las adquisiciones (bestvalueformoney). Septiembre 2015.

4 UNIDAD DE POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS. SUBSECRETARÍA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS. Taller sobre evaluación del precio y la calidad en las adquisiciones (bestvalueformoney). Septiembre 2015.

5 Valor Presente Neto o Valor Anual Neto (VAN): fórmula matemática que permite calcular el valor presente de un determinado número de flujos de caja futuros, originados por una inversión.

6 RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG). XIII Conferencia Anual. Valor por Dinero en las Compras Públicas. Octubre- 2017.

7 Bis 5.

8 RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG). XI Conferencia Anual sobre Compras Gubernamentales de las Américas. El Valor por el Dinero en las compras públicas. Octubre 2015.

9 UNIDAD DE POLÍTICA DE CONTRATACIONES PÚBLICAS. SUBSECRETARÍA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS Y CONTRATACIONES PÚBLICAS. Taller sobre evaluación del precio y la calidad en las adquisiciones (bestvalueformoney). Septiembre 2015.

10 Ley No 5102/2013, «De Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y Ampliación y Mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado»

11 SUBSECRETARÍA DE ESTADO DE ECONOMÍA, SISTEMA NACIONAL DE INVERSIÓN PÚBLICA. Aplicación del índice de Elegibilidad de APP al estudio de Pre-factibilidad del Proyecto: “Mejoramiento de las Rutas Nacionales N° 2 Mariscal José Félix Estigarribia y N° 7 Dr. Gaspar Rodríguez de Francia”. (Análisis Cualitativo: Artículo 2° de la Ley N° 5102/2013 y Artículo 32 del Decreto N° 1.350/2014)

12 MANUAL PARA AGENTES DE COMPRAS PÚBLICAS DE LA RED INTERAMERICANA DE COMPRAS GUBERNAMENTALES (RICG) Implementando Compras Públicas Sostenibles en América Latina y el Caribe Optimizando el valor por dinero a través del ciclo de vida. Pág. 9 Año 2015.

13 <https://www.contrataciones.gov.py/dncp/compras-publicas-sustentables.html>

14 Ley N° 2.051/03 "DE CONTRATACIONES PÚBLICAS"