

## **Metodología para valorar el criterio precio en las contrataciones públicas que permita garantizar el derecho a la buena gobernanza**

**Jennifer Isabel Arroyo Chacón**

### **Introducción**

La contratación administrativa es una de las actividades más relevantes que realiza la Administración para la consecución de los objetivos públicos perseguidos, dado que por medio de ella adquiere los insumos, productos o servicios que le permiten prestar de forma directa e indirecta los servicios públicos a la ciudadanía, de tal manera que ha sido ampliamente analizado desde diferentes perspectivas, máxime que es en ella en que se utilizan mayormente los fondos públicos.

No obstante, en esta ocasión interesa abocarse a los sistemas de valoración de las ofertas que procuran seleccionar al contratista más idóneo, en donde se destaca por su importancia la variable precio y los demás elementos vinculados como modificaciones de precios, descuentos, precios ruinosos, precios inaceptables y reajuste de precios, dado que frecuentemente se busca la oferta que posee el “menor precio” con el fin de ahorrarle recursos al Estado, todo ello haciendo especial mención a la normativa jurídica costarricense y los criterios emitidos por la Contraloría General de la República de dicho país en su papel de rectoría en materia de compras públicas; no obstante, los hallazgos planteados pueden extrapolar a otras latitudes latinoamericanas que comparten inquietudes similares en la material.

#### 1) La contratación administrativa y el derecho a la buena gobernanza

El Plan de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define a la “gobernanza” como el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa para la gestión de los asuntos públicos de un país en todos los niveles, mientras que la buena gobernanza atiende a la forma bajo la cual esos asuntos son gestionados según los principios de participación, transparencia, responsabilidad, imperio de la Ley, efectividad y equidad”.

Bajo esta óptica el derecho a la buena gobernanza se refiere a aquel deber de la administración y derecho de la ciudadanía de que se gestionen los asuntos públicos de forma correcta y bajo principios de transparencia, eficacia, eficiencia, economía y rindiéndole cuentas de las decisiones tomadas, aspecto que va de la mano con el paradigma del Gobierno Abierto.

Lo expuesto se vincula con el derecho al buen gobierno definido en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2006) como “4. Se entiende por buen gobierno aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho”.

Nótese que los conceptos enlistados procuran en todo momento brindar un buen servicio al ciudadano bajo principios fundamentales de buen gobierno como los enlistados en el Código Iberoamericano de Buen Gobierno: objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente, entre otros.

El derecho a la buena gobernanza y el buen gobierno se aplican en todas las actuaciones estatales, siendo una de las relevantes la contratación administrativa, pues es a través de ella que el Estado adquiere los insumos, bienes y servicios por medio de los cuales satisface las necesidades públicas y es también una de las áreas en donde existe una mayor disposición de fondos públicos con un riesgo mayor de despilfarro, uso inadecuado e incluso corrupción.

La OCDE define la contratación administración como el proceso de identificación de necesidades, la decisión acerca de la persona, física o jurídica, más adecuada para cubrir estas necesidades y, por último, la comprobación de que el bien o prestación se entregan en el lugar correcto, en el momento oportuno, al mejor precio posible, y que todo ello se hace con ecuanimidad y transparencia.

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno establece la obligación del funcionariado público de administrar los recursos materiales y financieros del Estado con austeridad, evitando cualquier tipo de uso impropio y procurando la libre participación de todos los oferentes en el mercado: “12. Asegurará la imparcialidad y objetividad de las actuaciones públicas y la profesionalidad de los empleados públicos, combatiendo, entre otras, las prácticas clientelares, nepotistas y patrimonialistas.”

En igual sentido las recomendaciones sobre contratación administrativa de la OCDE señalan que en los procesos de contratación administrativa los Estados deben recurrir a licitaciones abiertas dándole igualdad de oportunidades a todos los oferentes interesados en contratar con el Estado, limitando el uso de figuras no concursales como contrataciones directas y proveedor único que limitan la competencia y finalmente, buscando que el insumo, bien o servicio contratado lo sea de alta calidad pero bajo un precio justo, sobre este punto dice:

**iii) Recurrir a licitaciones abiertas a la participación, limitando el uso de las posibles excepciones y de las contrataciones con un único proveedor.** Las licitaciones mediante concurso deberán ser el método habitual en la contratación pública, como instrumento adecuado que son para lograr la eficiencia, combatir la corrupción, obtener unos precios justos y razonables y garantizar unos resultados competitivos.

Si se dan circunstancias excepcionales que justifiquen limitar el uso de los concursos públicos y aconsejen el recurso a la contratación con un único proveedor, esas excepciones deberán quedar establecidas a priori, ser por motivos tasados y llevar aparejada la oportuna justificación cuando se recurra a ellas, sin perjuicio de que se tenga en cuenta, para su supervisión, el mayor riesgo que suponen de corrupción, incluida la de proveedores extranjeros. (Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, 2016)

El procedimiento de contratación pública no termina con la adjudicación del contratista, sino que debe seguir a la etapa de evaluación y seguimiento en la cual la Administración determina si la contratación realizada realmente satisfizo sus necesidades y verifica que el precio cancelado haya sido realmente el precio justo. La OCDE recomienda que las administraciones estimulen mejoras en el rendimiento de los procesos contractuales mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto incluyendo la variable precio, a todos los niveles de la administración pública siempre que resulte factible y adecuado:

**i) Evaluar de un modo periódico y sistemático los resultados del procedimiento de contratación pública.** Los sistemas de contratación pública deberán obtener información coherente, actualizada y fiable y aprovechar los datos relativos a procedimientos anteriores, en especial en lo que atañe al precio y a los costos globales, para organizar evaluaciones de nuevas necesidades, ya que son una valiosa fuente de conocimientos con potencial de orientar las decisiones futuras en materia de contratación. (Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, 2016)

Interesa destacar la variable precio y los costos globales en que se incurre toda vez que es el tópico que se trata en el presente texto, sin desconocer la importancia de los demás elementos inmersos en el proceso contractual, pero se concentra en éste por la importancia que posee en la valoración de ofertas, decisión del adjudicatario y correcta utilización de los fondos públicos.

De tal manera que el derecho a la buena gobernanza se materializa en todo el proceso contractual, pero particularmente la Administración debe procurar adquirir los insumos, bienes y servicios a un precio justo satisfactorio para los fondos públicos.

2) La variable precio en la contratación administrativa

El “precio” en las ciencias económicas se define como el valor de una cosa traducido a dinero u otro instrumento de cambio, retomado por el ordenamiento jurídico, en sentido amplio se define como una contraprestación o una obligación, de manera más concreta en el ámbito contractual se define como la suma de dinero entregada a cambio de una cosa, producto o servicio, esto es, la valoración de los mismos compensada en dinero cuya fijación resulta de dos fuerzas encontradas, de un lado el contratista que pretende obtener la mayor rentabilidad y por el otro el adquirente –el Estado- que persigue la menor onerosidad de la operación.

Específicamente en materia de contratación administrativa, tradicionalmente en América Latina se ha hablado de la selección de la oferta de menor precio, es decir, aquella de costo más bajo; no obstante, las tendencias actuales buscan cambiar este paradigma, toda vez que la experiencia ha demostrado que la oferta de menor precio no necesariamente es la que satisface de manera más idónea las necesidades de la Administración, e incluso en ocasiones terminado el contrato puede ser la de mayor costo. Actualmente se postula el criterio de oferta económicamente más ventajosa en donde no solo se evalúa el precio nominal como tal sino también los demás costos asociados y otros factores vinculados con la calidad y la prestación del servicio.

Existen otros aspectos vinculados al concepto del precio en los contratos públicos, tales como las “mejoras” que corresponde a la posibilidad de que un oferente modifique el precio que ofertó inicialmente y le brinde una opción más satisfactoria para los intereses de la Administración.

Para que dicha mejora sea posible es necesario que el cartel haya contemplado la posibilidad de hacerlo y se realice en una etapa contractual que no constituya una ventaja indebida en favor de un oferente y en detrimento de otros, la Administración debe estar alerta, de tal manera que no caiga en prácticas anticompetitivas con el fin de obtener una reducción en el precio, que se conviertan en privilegios para un contratista o bien, en adquirir obligaciones futuras que no estaban previstas.

Asimismo, existe la posibilidad de realizar descuentos al precio ofertado, en cuyo caso el contratista reduce el precio unitario a la Administración a cambio de una actuación que lo beneficia, sea por compras en volumen, compras mayores a las planeadas inicialmente, descuentos por pronto pago, y demás similares que terminan variando el precio, y que puede aceptar únicamente cuando corresponda a un ahorro real y no a compromisos mayores solapados.

La Administración posee limitaciones presupuestarias que la obligan a declarar inadmisibles aquellas ofertas que poseen precios inaceptables que superan los límites presupuestarios y, por ende, sobrepasen las capacidades económicas que posee para hacerle frente a la contratación, lo que pone de relieve los precios inaceptables.

Ahora bien en la búsqueda de ese “menor precio” la Administración debe tener cuidado de no permitir precios ruinosos, que son aquellos que están por debajo de los costos de operación de dicha empresa en el mercado que se convierta en una práctica anticompetitiva de un proveedor fuerte contra los demás competidores, con el fin de dominar el mercado y crear una dependencia de la Administración hacia él de tal manera que una vez que ha sacado a los demás competidores monopolice el mercado y pueda posteriormente subir los precios.

El Estado no solo debe buscar ahorrar recursos sino también promover la libre competencia y evitar prácticas desleales tales como la Depredación de Precios que es cuando un proveedor ofrece sus productos a un precio menor de su costo de producción, de manera que los demás competidores no pueden igualarlo, con el fin de poder sacarlos del mercado, y que aun perdiendo en una primera etapa puede recurrir y obtener una mayor ganancia cuando monopolice el mercado, lo cual la convierte en una práctica monopólica relativa, que se materializa en un precio ruinoso.

La lógica del ámbito empresarial establece que las empresas determinan el precio de venta de sus productos previendo obtener una ganancia, es decir, no solo cubrir sus costos y gastos de operación, sino también obtener un rédito; no obstante, una conducta anticompetitiva consiste en ofertar a un precio inferior al costo de producción durante un tiempo determinado para así sacar a los demás competidores y convertirse en el único proveedor en el mercado.

Esta práctica monopólica se encuentra tipificada en varios ordenamientos jurídicos, al respecto el mexicano Francisco González de Cossío lo explica de la siguiente forma:

En teoría, el depredador buscará eliminar a sus competidores con la finalidad de cobrar precios monopólicos una vez que los rivales hayan sido eliminados o disciplinados. Lo anterior se considera como la única explicación racional por la que un agente económico consideraría a la depredación de precios como una práctica que maximiza ganancias.

Una empresa que disciplina o desplaza a un competidor mediante la venta de un producto a precios no-económicos no está en verdad compitiendo, está sacrificando ganancias presentes mediante precios no-remunerativos como una inversión para destruir, disciplinar o intimidar a rivales, y así recobrar sus pérdidas en el periodo posterior a la campaña depredatoria mediante la obtención de rentas monopólicas. Es más, para que la conducta sea racional, el precio debe ser lo suficientemente alto para recuperar las pérdidas inmediatas derivadas de la inversión en depredación, descontadas a valor presente.

Por su parte la Comisión para la Promoción de la Competencia de Costa Rica en el voto N° 25-2010 del 29 de julio del 2010 explica que la práctica de bajar el precio para sacar los competidores del mercado es una práctica monopólica relativa, textualmente dice: “Este tipo de conducta se presenta cuando durante un periodo de tiempo, una empresa intencionalmente reduce sus precios por debajo de sus costos de producción, con el fin de desplazar a sus competidores del mercado, para luego subir los precios y recuperar las pérdidas en que ha incurrido. En general, existe consenso en que los precios por arriba del costo medio variable son sospechosos, aunque igualmente son aceptables bajo algunas condiciones.”

En consecuencia, la Administración debe preocuparse por aquellas ofertas que resulten anormalmente bajas, que si bien puedan parecer buenas en un primer momento y, por ende resultar adjudicadas como la de “menor precio” sean en realidad estrategias para excluir a los competidores del mercado y posteriormente alzar los precios, con lo cual lejos de obtener un buen precio se estaría creando situaciones de precios altos y perjudiciales para los fondos públicos.

Finalmente se deben tomar en consideración los reajustes de precios, dado que el precio inicialmente ofertado puede ser el menor, pero en el transcurso de la contratación el mismo puede variar significativamente y convertirse en un precio mucho mayor, ello demanda que la evaluación y seguimiento del procedimiento contractual, revisando la variable precio debe estar presente en todo el ciclo contractual con el objetivo de determinar el precio realmente cancelado en la contratación.

### 3) La variable precio en el ordenamiento jurídico costarricense

El ordenamiento jurídico costarricense regula los procedimientos contractuales por medio de la Ley N° 7494 denominado Ley de Contratación Administrativa de Costa Rica en la cual la variable precio posee importantes implicaciones jurídicas.

Se recurre a esta variable para excluir de la aplicación de los procedimientos regulados en ella aquellas contrataciones de escasa cuantía para lo cual basta con que la Administración invite a tres potenciales proveedores idóneos y adjudique a aquel que oferte el menor precio, sin perjuicio de valorar otros aspectos, pero estableciendo la obligación legal de adjudicar la oferta de menor precio.

En los demás casos se debe aplicar toda la regulación de la variable precio contenida en el Decreto Ejecutivo 33411 denominado Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en cuyo artículo 25 indica que el precio deberá ser cierto y definitivo y cotizado en cualquier moneda, pero para efectos de comparación se realizará la conversión al tipo de cambio del Banco Central de Costa Rica a fin de determinar cuál es el precio justo.

**Artículo 25.-Precio.** El precio deberá ser cierto y definitivo, sujeto a las condiciones establecidas en el cartel o pliego de condiciones y sin perjuicio de eventuales reajustes o revisiones. No obstante, es posible mejorar los precios cotizados si el cartel estableció esa posibilidad, de conformidad con lo establecido en el artículo 42, inciso n) de la Ley de Contratación Administrativa y 28 bis de este Reglamento. En caso de divergencia entre el precio cotizado en números y letras, prevalecerá este último, salvo el caso de errores materiales evidentes, en cuyo caso prevalecerá el valor real.

Los oferentes podrán cotizar en cualquier moneda. En caso de recibir propuestas en distintas monedas, la Administración las convertirá a una misma para efectos de comparación, aplicando las reglas previstas en el cartel o en su defecto el tipo de cambio de referencia para la venta, calculado por el Banco Central de Costa Rica, vigente al momento de apertura.

El pago podrá realizarse en la moneda fijada en la contratación o bien en colones costarricenses, salvo lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Orgánica del Banco Central de Costa Rica. Para ese efecto se utilizará el tipo de cambio de referencia para la venta, calculado por el Banco Central de Costa Rica, vigente al momento de la confección del cheque o medio de pago seleccionado. La Administración deberá comunicar al contratista dentro de los cinco días hábiles posteriores a su confección que el cheque o medio de pago que haya sido acordado se encuentra a su disposición.

Si en el cartel se pide un desglose de los tributos que afectan la propuesta y ésta no lo indica, se presume que el monto total cotizado los contempla, incluyendo tasas, sobretasas, aranceles de importación y demás impuestos del mercado local. (Poder Ejecutivo, 2007)

Los precios ofertados deben estar desglosados con su respectiva estructura de costos, con indicación de impuestos, tasas y demás similares que le aplican, y en caso de omitirse dichos rubros se considerará que el monto total cotizado los contempla, incluyendo tasas, sobretasas, aranceles de importación y demás impuestos del mercado local, toda vez que la estructura de precios es responsabilidad del contratista “se debe indicar que cada empresa es la responsable de preparar su propia estructura del precio y la elabora de la manera que considera sea la más adecuada y correcta de acuerdo con sus propias razones y esto no da al traste en que sea correcta o no, siempre y cuando se cumpla en su totalidad con los requerimientos del cartel y sea ese desglose extraído a partir de un presupuesto detallado.” (División de Contratación Administrativa, 2013)

La Administración podrá solicitar información adicional respecto al desglose del precio en caso de considerarlo necesario y que ello no vaya en detrimento de los demás oferentes.

**Artículo 26.-Desglose del precio.** El oferente deberá presentar el desglose de la estructura del precio junto con un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que lo componen. Esta disposición será obligatoria para los contratos de servicios y de obra pública; además, para cualquier otro objeto contractual que lo amerite cuando así lo exija el cartel. La anterior obligación no excluye la posibilidad para la Administración de solicitar información adicional atinente al cálculo de los precios contemplados en la oferta, cuando ello resulte necesario. En los contratos en que intervengan factores que necesariamente deban cotizarse en moneda extranjera, la oferta contendrá un desglose de los componentes nacionales y extranjeros. Podrá subsanarse la omisión del desglose de la estructura de precios, únicamente si ello no genera una ventaja indebida para el oferente incumpliente. (Poder Ejecutivo, 2007)

Los precios no solo deben ser ciertos y definitivos, sino que también la Administración podrá solicitar que sean unitarios y totales con el fin de comparar y determinar cuál es el mejor precio ofertado, pudiendo en los casos en que se aplica realizar adjudicaciones parciales en los rubros en donde se oferte un menor precio.

Artículo 27.-Precios unitarios y totales. La Administración, podrá solicitar en el cartel a los oferentes que coticen precios unitarios y totales. Si la sumatoria de los precios unitarios excede el precio total, la oferta se comparará con el mayor precio.

Cuando se soliciten precios unitarios, la Administración, deberá advertir en el cartel que se reserva la posibilidad de adjudicación parcial de una misma línea. En caso que no hubiere sido advertido la Administración, consultará al oferente si acepta la adjudicación de una menor cantidad manteniendo el precio unitario. Si el oferente se negare no perderá la garantía de participación. (Poder Ejecutivo, 2007) Lo señalado se vincula con el artículo 66 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en la cual se indica que el oferente está obligado a cotizar todo el objeto contractual salvo que se trate de líneas independientes en donde se puedan realizar adjudicaciones parciales, en cuyo caso podrá ofertar el precio cierto, definitivo, unitario y desglosado de la línea en que desea concursar.

Artículo 66.-Integridad. El oferente está obligado a cotizar todo el objeto, salvo que se trate de líneas independientes entre sí, en cuyo caso podrá cotizar en las de su interés, sin que sea necesario que el cartel lo autorice. Se prohíbe la cotización parcial de una línea.

La sola presentación de la oferta, se entenderá como una manifestación inequívoca de la voluntad del oferente de contratar con pleno sometimiento a las condiciones cartelarias, disposiciones legales y reglamentarias vigentes. La sumisión operará de pleno derecho, e implicará la incorporación dentro del contenido de la relación contractual de las normas constitucionales, de la Ley de Contratación Administrativa, el presente Reglamento, el Reglamento Institucional y el cartel.

La oferta estará compuesta por las partes y documentos que sean necesarios, de acuerdo a lo solicitado en el cartel, sin que por ello pierda la característica de unicidad e integridad al margen de las ofertas alternativas. Se presume que la oferta económica, contempla la totalidad de la oferta técnica, salvo prueba en contrario. En caso de adjudicarse, el contratista estará obligado a cumplir con el objeto íntegro, sin cobrar ninguna suma adicional más allá de que proceda alguna revisión o reajuste del precio, en aras de mantener el equilibrio económico del contrato. (Poder Ejecutivo, 2007)

En la regulación de la licitación pública, que constitucionalmente es el mecanismo idóneo para contratar con el Estado pero que en la práctica es excepcional pues mayoritariamente se recurre a las contrataciones de escasa cuantía, contratación directa, proveedor único y otras figuras distintas al concurso público la Ley de contratación administrativa incluye como criterios mínimos del procedimiento contractual la elaboración del cartel con indicación expresa del sistema de evaluación de ofertas dando predominancia a la variable precio, pues señala que se pueden incluir otras variables de evaluación adicionales al precio, pero manteniendo ésta como la más relevante.

Artículo 42.-Estructura mínima. El procedimiento de licitación pública se desarrollará reglamentariamente, y se respetarán los siguientes criterios mínimos:

a) El cumplimiento de los requisitos previos de la contratación. Para tomar la decisión administrativa de promover el concurso, la administración deberá realizar los estudios suficientes que demuestren que los objetivos del proyecto de contratación serán alcanzados con eficiencia y seguridad razonables.

- b) La preparación del cartel de licitación, con las condiciones generales, así como las especificaciones técnicas, financieras y de calidad. La administración podrá celebrar audiencias con oferentes potenciales, a fin de recibir observaciones que permitan la más adecuada elaboración del pliego de condiciones; para ello, deberá hacer invitación pública y levantar un acta de las audiencias, todo lo cual deberá constar en el expediente.
- c) El desarrollo, en el cartel, de 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, que en principio deberán regularse en cláusulas de requisitos de cumplimiento obligatorio.
- d) La publicación, en La Gaceta, de la invitación a participar, así como de las modificaciones del cartel y del acto de adjudicación; para ello, la Imprenta Nacional estará obligada a hacer las publicaciones dentro de los tres días hábiles siguientes al recibo de la solicitud que le presente la administración. El incumplimiento de dicha obligación constituirá falta grave por parte del funcionario responsable. El director de la Imprenta deberá ordenar las medidas que garanticen el cumplimiento de esta disposición. Una vez publicado el aviso a concursar, la administración dispondrá únicamente de tres oportunidades para modificar de oficio el pliego de condiciones o para conferir prórrogas al plazo de recepción de las ofertas.
- e) La publicidad de todos los trámites del procedimiento y el acceso a todos los estudios técnicos, preparados por la administración o para ella, incluso los registros y las actas de las audiencias que se celebren de conformidad con el inciso b), de este artículo. En caso de que se utilicen medios electrónicos o sitios en Internet, deberán garantizarse la seguridad e integridad de la información. Por el mismo medio que se comunique la invitación, será comunicada la adjudicación.
- f) El plazo mínimo para recibir ofertas será de quince días hábiles, contados desde el día siguiente de la publicación del aviso a participar y hasta el día de la apertura de las ofertas, inclusive.
- g) La posibilidad de objetar el cartel cuando se considere que viola algunos de los principios generales o las disposiciones normativas que rigen la contratación, sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 82 de esta Ley.
- h) La presunción del sometimiento pleno del oferente tanto al ordenamiento jurídico costarricense como a las reglas generales y particulares de la licitación.
- i) La rendición de la garantía de cumplimiento. La garantía de participación deberá otorgarse en los casos en que la administración lo solicite, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 33 de esta Ley.
- j) La posibilidad de subsanar los defectos de las ofertas en el plazo que indique el Reglamento de esta Ley, siempre y cuando con ello no se conceda una ventaja indebida, en relación con los demás oferentes. Podrán ser objeto de subsanación, el plazo de vigencia de la oferta, así como el plazo de vigencia y el monto de la garantía de participación, cuando tales extremos no se hayan ofrecido por menos del ochenta por ciento (80%) de lo fijado en el cartel. Los demás extremos de la garantía de participación podrán ser objeto de subsanación, conforme lo que disponga el Reglamento.
- k) La motivación del acto de adjudicación, el cual deberá ser dictado de conformidad con lo previsto en el artículo 42 bis de esta Ley.
- l) La posibilidad de recurrir el acto de adjudicación, en los términos señalados en esta Ley.
- m) La obligación de readjudicar o declarar desierto el concurso cuando, por la interposición de recursos, se anule el acto de adjudicación; todo de conformidad con lo previsto en el artículo 42 bis de esta Ley.

n) La posibilidad de mejorar, dentro del concurso, los precios de las empresas elegibles. La aplicación de esta figura deberá darse dentro de un marco de transparencia e igualdad, según los mecanismos de aplicación objetiva que se regulen en cada cartel.

El precio por considerar en el sistema de calificación, será el último que los respectivos oferentes propongan y, para acceder a esta posibilidad, no deben convertir sus precios en ruinosos o no remunerativos. La rebaja de precio, por su naturaleza, es aplicable a todo procedimiento concursal. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1996)

El artículo transcrito da preponderancia al precio obligando a la administración a dejar claro el sistema de evaluación desde el inicio –inciso c)- considerando que éste debe ser definitivo, procurando el menor precio, pero prohibiendo los precios ruinosos o no remunerativos, dejando claras las posibilidades de mejorar el precio –inciso n- sin que ello constituya una actuación en beneficio de un oferente en detrimento de los otros.

En la contratación de servicios profesionales la variable precio se evalúa junto con las características personales y profesionales particulares que posee el oferente según el numeral 66 de la Ley de Contratación Administrativa “Criterios. Las condiciones personales, profesionales o empresariales de los participantes determinarán la adjudicación. El precio no constituirá el único factor determinante para comparar las ofertas.”

Ahora bien, independientemente del tipo de contratación de que se trate todo cartel de licitación deberá contener el sistema de valoración y comparación de las ofertas, y en los casos en que la única variable sea el precio deberá indicarlo expresamente. El numeral 55 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa establece la obligación de que el sistema de evaluación indique de manera expresa cuáles serán los factores ponderables para la valoración de las ofertas y el peso de cada uno, así como la forma de comparación.

Artículo 55.-Sistema de evaluación. En el cartel se establecerá un sistema de evaluación, el cual 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.

A criterio de la Administración, podrán utilizarse otras modalidades para elegir al contratista, tales como un sistema de selección de dos fases, en el cual una vez analizado el cumplimiento de los aspectos técnicos, legales y financieros, se pasará a una segunda etapa en la que se valorará la parte económica.

En aquellos objetos susceptibles de empate, deberán fijarse cláusulas de desempate y, en caso de que aquél persista, definirá la suerte. En este último supuesto, si el cartel no definiere otro método, se convocará a los oferentes cuyas propuestas obtienen la misma puntuación a un lugar, hora y fecha determinados para seleccionar la oferta ganadora. De todo ello se levantará un acta que será suscrita por los asistentes al evento, y posteriormente se adoptará el acto de adjudicación. (Poder Ejecutivo, 2007)

La norma transcrita da preponderancia al precio, pero admite la inclusión de otros criterios de valoración incluso la selección en dos fases, en la primera se analizan los aspectos técnicos y legales y en la segunda se selecciona, entre las que cumplieron en la primera etapa a la que oferte el menor precio.

El ordenamiento jurídico costarricense también regula otros aspectos vinculados con el precio como la posibilidad de realizar descuentos sea a los precios globales o a los precios unitarios los cuales podrán obedecer a criterios por pronto pago o compras en volumen; no obstante, con el fin de mantener la objetividad en la comparación y los criterios de evaluación de las ofertas los descuentos ofrecidos posterior a la apertura de ofertas no serán considerados para efectos de seleccionar el menor precio pero sí para el pago en fase de ejecución contractual.

**Artículo 28.-Descuentos.** El oferente podrá ofrecer descuentos globales a sus precios. Además, podrán ofrecerse descuentos a los precios unitarios, en razón de un mayor número de líneas que se llegaran a adjudicar, o por pronto pago, pudiendo la Administración, promover estos últimos también en su política de pago. El descuento que dependa de la adjudicación de un mayor número de líneas, será considerado en el tanto las ofertas elegibles cubran todas las líneas necesarias para su comparación y se convenga una adjudicación total a una misma oferta. El oferente podrá incorporar en su propuesta descuentos en razón de la eventual adjudicación de una cantidad de unidades que supere el tope establecido en una misma línea.

Salvo lo dispuesto en el artículo 28 bis de este reglamento, los descuentos que se ofrezcan con posterioridad a la apertura de ofertas, no serán tomados en cuenta al momento de comparar los precios, pero sí para efectos de pago, en la fase de ejecución contractual. (Poder Ejecutivo, 2007)

No obstante, existe la posibilidad que, en caso de permitirlo el cartel, desde la presentación de las ofertas, el oferente ofrezca supuestos para mejorar el precio, en cuyo caso estos sí serán utilizados para efectos de comparación de ofertas y selección de la de menor precio, con indicación clara de las razones que le permiten hacer dicha mejora sin que hecho implique una desmejora en el producto ofertado a la Administración, y aclaración de que no se encuentra en un supuesto de precio ruinoso o insuficiente.

**Artículo 28 bis.-Mejoras del precio.** Los oferentes que hayan hecho propuestas elegibles, podrán mejorar sus precios para efectos comparativos solamente si el cartel estableció expresamente esa posibilidad.

El cartel definirá detalladamente la metodología que aplicará en cada concurso, respetando para ello la igualdad, la buena fe y la transparencia. El precio que se tomará para efectos de calificación será el último que propongan los respectivos oferentes.

Para la aplicación de este sistema será necesario que los oferentes incluyan, como mínimo, desde su oferta original un presupuesto detallado de la obra o una memoria de cálculo del precio en el resto de contratos, en el que se indiquen cantidades y precios unitarios, ello con el fin de identificar con claridad los rubros o componentes afectados por el descuento.

El oferente se encuentra obligado a justificar con toda claridad las razones que justifican la disminución de su precio.

Las mejoras del precio no deben implicar una disminución de cantidades o desmejora de la calidad del objeto originalmente ofrecido y tampoco puede otorgar ventajas indebidas a quienes lo proponen, tales como convertir su precio en ruinoso o no remunerativo.

Este punto ha sido aclarado por la Contraloría General de la República de Costa Rica cuando señala:

En relación con lo alegado por la recurrente considera este órgano contralor que como regla de principio el precio ofrecido por los diferentes oferentes, como elemento esencial de la oferta, no puede sufrir modificaciones, alteraciones o ajustes, cuando ello coloque al oferente en posibilidad de obtener una ventaja indebida y con ello se vulnere el principio de igualdad, posición que ha sido mantenida por este órgano contralor. De esa forma, si el oferente no cotizó un determinado rubro o bien omitió el detalle de un aspecto que resultaba relevante dentro de la propia estructura, en tanto no resulta viable completar estos rubros y modificar el precio, con lo cual se generaría la lesión referida al principio de igualdad. No obstante, sino se genera esta modificación del precio o ventaja indebida, sí podría realizarse la enmienda o ajuste en la oferta económica, lo cual corresponderá revisar en cada caso concreto (División de Contratación Administrativa, 2011)

La Administración procura el menor precio y por ello permite que los oferentes realicen descuentos y mejoras al mismos, dentro del marco de legalidad señalado; no obstante, la búsqueda del menor precio no puede ser irrestricta, se deben establecer límites para que el contratista no incurra en precios inaceptables como:

- a) Ruinoso o no remunerativo para el oferente, que dé lugar a presumir el incumplimiento por parte de éste de las obligaciones financieras por insuficiencia de la retribución establecida. La Administración deberá indagar con el oferente si con el precio cobrado será capaz de cumplir con los términos del contrato. Esa consulta deberá efectuarla antes de aplicar el sistema de evaluación, a efecto de no incluir en el listado de ofertas elegibles aquella que contenga un precio ruinoso.
- b) Precio excesivo es aquel que comparándose con los precios normales de mercado los excede o bien que supera una razonable utilidad. Igualmente, la Administración, indagará con el oferente cuáles motivos subyacen para ese tipo de cotización, antes de adoptar cualquier decisión.
- c) Precio que excede la disponibilidad presupuestaria, en los casos en que la Administración no tenga medios para el financiamiento oportuno; o el oferente no acepte ajustar su precio al límite presupuestario, manteniendo las condiciones y calidad de lo ofrecido. En este último caso, la oferta se comparará con el precio original.
- d) Precio producto de una práctica colusoria o de comercio desleal.

Lo anterior conllevará a la exclusión de la oferta, debiendo acreditar en el estudio de ofertas, mediante un estudio técnico, las razones con base en las cuales concluye que el precio es inaceptable, y de ser pertinente informar por escrito al Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Ahora bien, bajo el principio de intangibilidad patrimonial de los contratos públicos es posible que el oferente solicite un reajuste del precio durante la ejecución contractual, pero éste es una vez pasada la etapa de selección de las ofertas, derecho explicado por la Contraloría General de la República:

En relación con lo consultado, resulta oportuno señalar que en todo contrato administrativo se encuentra inmersa la obligación de mantener el equilibrio económico del contrato. De manera que, mecanismos como el reajuste o la revisión de precios permiten mantener dicho equilibrio, todo ello en aplicación del principio constitucional de intangibilidad patrimonial, de manera que ninguna de las partes -contratante y contratista- se vea perjudicada en el cumplimiento del respectivo contrato(...) en los contratos de arrendamiento de bienes inmuebles, también existe la necesidad de mantener el equilibrio económico del contrato que por su naturaleza se traducen en cláusulas de variación de precios, que únicamente establecen las condiciones generales para el ajuste periódico de la renta pactada por las partes. Al respecto, en los contratos de arrendamiento suscritos por la Administración para la variación o ajuste del precio pactado se deberá contemplar lo establecido en el artículo 159 del Reglamento de la Ley de Contratación Administrativa. (División de Contratación Administrativa, 2012).

Todo ello de acuerdo con el artículo 18 de la Ley de Contratación Administrativa:

#### Artículo 18.-

Mantenimiento del equilibrio económico del contrato.

Salvo cuando se estipulen, expresamente, parámetros distintos en los términos del cartel respectivo, en los contratos de obra, servicios y suministros, con personas o empresas de la industria de la construcción, la Administración reajustará los precios, aumentándolos o disminuyéndolos, cuando varíen los costos, directos o indirectos, estrictamente relacionados con la obra, el servicio o el suministro, mediante la aplicación de ecuaciones matemáticas basadas en los índices oficiales de precios y costos, elaborados por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

Los reajustes se calcularán sobre estimaciones mensuales, con base en los precios de la oferta y los índices correspondientes al mes de la apertura de las ofertas. Para aplicar el reajuste, el contratista deberá presentar, en su oferta, un presupuesto detallado y completo con todos los elementos que componen su precio, incluyendo un desglose de los precios unitarios. La presentación de facturas, por avance de obra cada mes, será obligatoria.

En las restantes contrataciones, cuando se produzcan variaciones en los costos estrictamente relacionados con el objeto del contrato, podrán establecerse los mecanismos necesarios de revisión de precios, para mantener el equilibrio económico del contrato.

Para cumplir con lo estipulado en los párrafos anteriores, en el Reglamento de la presente Ley se establecerán los criterios técnicos por seguir para garantizar la determinación objetiva del reajuste o la revisión de los precios. Asimismo, en el cartel de licitación debe establecerse la forma de revisar precios y determinar reajustes, así como la referencia al reglamento, en cuanto al mecanismo de aplicación. (Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica, 1996)

Este derecho demanda que la Administración evalúe sus procedimientos de contratación administrativa y determine el precio final, tal y como lo señala la OCDE en sus recomendaciones, toda vez que es posible que inicialmente se haya adjudicado a un precio menor pero que finalmente por medio de los reajustes de precio se haya superado de manera significativa dicho monto, de tal manera que es necesario considerar las variables que llevaron al precio final, que las mismas se basen realmente en criterios técnicos y no en estrategias para obtener licitaciones.

#### 4) Valoración de las ofertas

Como se ha indicado anteriormente la valoración de las ofertas es una etapa fundamental en el proceso contractual y selección de la mejor alternativa para satisfacer las necesidades públicas. Conviene distinguir, por tratarse de criterios distintos que suelen confundirse pero que permiten una mejor comprensión del tema, los criterios de admisibilidad y los criterios de valoración.

##### 4.1 Criterios de admisibilidad

El cartel debe distinguir claramente qué aspectos se consideran como criterios de admisibilidad y separarlos de los criterios de valoración. Los criterios de admisibilidad se refieren a los requisitos mínimos indispensables que debe cumplir toda oferta para ser considerada en el procedimiento contractual.

La Administración debe tener claridad de que se trata de aspectos esenciales para la ejecución contractual, por lo tanto, no son susceptibles de valoración, la verificación de los criterios de admisibilidad se realiza en una primera etapa, de tal manera que únicamente aquellas ofertas que cumplan con ellos podrán pasar a la etapa de valoración. En dicho sentido cítese la resolución R-DCA-640-2011 del órgano contralor: "el sistema de contratación público nacional parte de la premisa (deber ser) de que la entidad al fijar las características del objeto que resuelven su necesidad, prevé, en principio, qué condiciones son necesarias de cumplir por parte del oferente en forma obligatoria, dejando la definición del concurso al precio, únicamente entre aquellos que cumplan esas condiciones obligatorias. La fijación de las condiciones de admisibilidad puede ser tan exigente como las circunstancias lo aconsejen y en ello se juega la adecuada comparabilidad de bienes o servicios cotizados. Si una oferta no cumple los requisitos obligatorios, no es elegible y, al no ser elegible, no podría evaluarse, por la simple razón de que no pasó el primer tamiz, el más básico, el de las condiciones de admisibilidad." (División de Contratación Administrativa, 2011)

La Contraloría General de la República de Costa Rica ha aclarado esta distinción y recalado que no resulta posible valorar aspectos que forman parte de los criterios de admisibilidad, por ejemplo la resolución R-DJ-072-2010 que en lo que interesa dice: "Asimismo la citada normativa permite inferir que el pliego de condiciones no debe contemplar como factores de evaluación o calificación todos aquellos aspectos que se hubiesen establecido como elementos de admisibilidad que resulten indispensables para la contratación, tal y como lo regula el artículo 55 del RLCA antes citado no queda la menor duda de que la Junta Administrativa del Liceo Llano Bonito, incumplió con el citado artículo 55 del RLCA, por cuanto dispuso como elementos de calificación, una serie de aspectos que habían sido establecidos como factores mínimos que resultaban indispensables para la contratación, es decir se duplicaron los requisitos de admisibilidad y se establecieron a su vez, como elementos de evaluación, lo cual conforme a la normativa indicada no es factible. (División de Contratación Administrativa, 2010) En consecuencia el incumplimiento de los criterios de admisibilidad descalifican la oferta y ésta no podrá ser considerada en la etapa posterior de valoración de las ofertas: "Lo anterior resulta fundamental toda vez que existen diferencias importantes entre ambos tipos de cláusulas, por cuanto el incumplimiento de las cláusulas de admisibilidad implica la descalificación de la propuesta, según lo dispuesto en el artículo 83 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa (RLCA) en tanto que la inobservancia de una disposición del sistema de calificación trae como consecuencia el no otorgamiento los puntos, pero no descalifica la oferta." (División de Contratación Administrativa, 2013)

Lo expuesto se vincula con la variable precio, pues en aquellos casos en donde el único criterio de valoración es el menor precio se debe primero verificar el cumplimiento de los criterios de admisibilidad y únicamente se podría escoger por precio entre las ofertas que cumplan con esta primera etapa, de tal manera que, aunque una oferta posea el menor precio si carece de algún elemento que la vuelve inadmisibile no resulta pertinente su selección.

#### 4.2 Criterios de valoración

Una vez que se han seleccionado las ofertas que cumplen con los criterios de admisibilidad se procede a la etapa de valoración de las mismas aplicando los criterios de evaluación establecidos y los parámetros determinados para escoger la mejor opción.

Las recomendaciones de la OCDE sobre contratos públicos demandan de procedimientos licitatorios respaldados, que atiendan las necesidades públicas y que especifiquen los criterios de evaluación y adjudicación del objeto contractual.

**ii) Utilizar para las licitaciones una documentación clara e integrada, normalizada en lo posible y adecuada a las necesidades que se pretende cubrir,** con el fin de garantizar que:

1) cada licitación pública está diseñada de modo que fomente una amplia participación por parte de los potenciales competidores, incluidos los nuevos participantes y las pequeñas y medianas empresas. Esto exige ofrecer unas orientaciones claras para que las expectativas de los compradores estén debidamente informadas (incluidas las especificaciones, así como las condiciones contractuales y de pago), e igualmente ofrecer información vinculante sobre los criterios de evaluación y adjudicación y su ponderación (indicando si se basan únicamente en el precio, si incluyen elementos mixtos precio/calidad o si dan cabida a objetivos secundarios de política). (Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, 2016).

Como se ha indicado a lo largo del presente documento la variable precio es una de las más relevantes en la valoración de las ofertas, inclusive en muchas ocasiones se convierte en el único criterio de valoración pues, una vez revisados los criterios de admisibilidad, se selecciona entre las ofertas presentadas y que satisfacen los requisitos mínimos planteados por la Administración, aquella que resulta en la de menor precio y con base en ello se adjudica. Cítese a manera de ejemplo la resolución R-DCA-345-2013 DCA-1343: “Manifiesta la apelante que la Municipalidad [...] violentó, aplicó mal y no respetó lo indicado en el Pliego de Condiciones (cartel), en lo que respecta a las cláusulas 17.2 METODOLOGIA DE EVALUACION, Incisos 17.2.1.y 17.2.2, FACTORES DE EVALUACION y ADJUDICACION, 17.2.3 CALCULO DEL FACTOR PRECIO y 17.2.4 ADJUDICACION; en dónde se estipula claramente que la oferta que obtenga mayor calificación será la adjudicataria, ya que se asignó el 100% al precio y la oferta presentada por su empresa contempla el precio más bajo, por ende obtiene el mejor puntaje lo cual la convierte en la más conveniente a los intereses de la Administración. / (..) en virtud de los argumentos expuestos por las partes y en especial el allanamiento de la Administración al reconocer que existió un error administrativo en cuanto a la valoración y análisis de las ofertas a la luz del sistema de evaluación contemplado en el cartel se estima procedente declarar con lugar el recurso.” (División de Contratación Administrativa, 2013)

Asimismo, pueden existir otros criterios de valoración de ofertas como calidad, plazo de entrega, experiencia, y un sinnfín de opciones según el objeto contractual que es lo que se conoce como multicriterios de valoración. No obstante, aun cuando el precio sea la variable más relevante, o inclusive la única, el cartel debe indicar cómo se va a valorar y qué criterios se utilizarán para su comparatividad.

Resulta importante destacar la resolución R-DCA-166-2012 DCA-0783 en la cual la Contraloría General de la República de Costa Rica realiza un amplio desarrollo de la obligación de determinar la manera en qué se realizará la valoración de la variable precio para efectos de seleccionar a la oferta adjudicataria aun cuando constituya el único criterio:

Si bien es cierto el factor de evaluación por excelencia es el precio, debió haber indicado cómo realizaría la comparación de las ofertas y como se podrían obtener los puntos correspondientes. Lo anterior, resulta importante y trascendental pues aun cuando el sistema de evaluación contemplara solamente precio el propio cartel debió haber establecido el mecanismo mediante el cual la Administración va a valorar ese precio. Sobre este sistema de evaluación la Contraloría General en varias resoluciones ha indicado que para que cumpla con su finalidad, debe tener las siguientes características: completez, proporcionalidad, pertinencia, trascendencia, aplicabilidad y obligatoriedad. Así, en este caso en particular se desatiende una de esas características necesarias cuál es la aplicabilidad, que se refleja en la inexistencia de una metodología de evaluación clara y transparente, bajo la cual se asigne el respectivo puntaje de los diferentes factores que se han seleccionado para el sistema de evaluación.

En este sentido, como se ha determinado, el cartel estableció el aspecto que evaluaría para determinar cuál sería el adjudicatario, pero en ningún momento estableció la metodología que utilizaría para evaluar ese precio y cómo podrían obtenerse los resultados aplicando una evaluación que resultara transparente y objetiva y que aplicando la misma se llegara a resultados difíciles de cuestionar. Dicho lo anterior tenemos que en la forma en que se establece el menor precio como factor de evaluación, no se cumplió con el artículo 55 del Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa, que establece, en lo que resulta pertinente, que: “En el Cartel se establece un sistema de evaluación, el cual 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.” Lo anterior se vuelve más evidente en el caso en estudio pues se debían contemplar distintos precios de productos de diversa naturaleza y en distintas presentaciones.

Así las cosas, estamos frente a una disposición que de por sí generaría una nulidad absoluta, al resultar imposible su aplicabilidad, o lo que es lo mismo el cartel se encuentra viciado de nulidad absoluta, lo cual hace el concurso realizado por la Junta nulo por la ausencia de metodología de evaluación clara y objetiva para aplicar los factores de evaluación. Pero además, en contra del principio de igualdad de trato, publicidad, transparencia la propia Junta de Educación, no justifica el acto de adjudicación. De esta manera lleva razón el apelante al estar frente a un “acto de adjudicación” que no indica los motivos por los cuales la oferta de la apelante no fue elegida, no hay evaluación ni resultados; no se indica la cantidad de puntos obtenidos por las participantes; ni tampoco se detallan las faltas de la oferta de la apelante y no se parte de un dictamen en el cual se base la decisión. Lo anterior sumado al hecho de que no se cumplido con requisitos de publicidad propios del procedimiento que por el monto correspondía. Así las cosas, se declara la nulidad absoluta, evidente y manifiesta del cartel, y del procedimiento concursal, y se anula el acto de adjudicación dictado. (División de Contratación Administrativa, 2012).

Recapitulando se tiene que los criterios de admisibilidad son los requisitos indispensables que la Administración estima esenciales que posea la oferta para poder participar en el concurso, una vez superada dicha etapa se entra en la valoración de las ofertas según los parámetros

establecidos previamente en el cartel, en donde se podrán incluir otras variables adicionales al precio indicando el peso que se le dará a cada una; no obstante, el precio siempre ha sido la variable más relevante pero incluso cuando sea el único criterio se debe señalar cómo se va a evaluar y los parámetros de comparatividad a fin de seleccionar a la oferta de menor precio.

#### 4.3 Fórmulas matemáticas para valorar la variable precio

En la búsqueda de criterios objetivos para analizar la variable precio la Administración y especialistas en la materia han recurrido a fórmulas matemáticas dando preponderancia a aquellos criterios que hagan referencia a características del objeto del contrato que puedan valorarse, mediante cifras o porcentajes obtenidos a través de la mera aplicación de las fórmulas establecidas en los pliegos, en estos casos la evaluación se realizará tras efectuar previamente la valoración de aquellos otros criterios en los que no concurra esta circunstancia, dejando constancia de ello en el expediente.

Al buscar la oferta de “menor precio” es frecuente la utilización de criterios en donde el 100% de la ponderación se le aplica a la variable precio, en cuyo caso la fórmula matemática es sumamente sencilla, cítese los siguientes ejemplos reales de carteles:

#### Ejemplo 1

##### **Precio 100%**

$$P = \frac{\text{Precio menor cotizado}}{\text{Precio de oferta Analizado}} \times 100$$

#### Ejemplo 2:

##### **PONDERACIÓN DE OFERTA**

**PRECIO:** Le será asignado el puntaje mayor a la oferta de menor precio (100 puntos). A las demás ofertas se les asignará un puntaje de acuerdo a la siguiente fórmula.

$$\frac{\text{PRECIO MENOR}}{\text{PRECIO OFERTA A EVALUAR}} \times 100 = \text{PUNTAJE}$$

#### Ejemplo 3:

Factor a Ponderar	Porcentaje
Precio	100%

**Fórmula utilizada:**  $\left[ \frac{\text{Oferta de menor precio}}{\text{Oferta a evaluar}} \right] * \% \text{ del factor precio}$

Nótese que en estos casos las ofertas que se comparan son aquellas que han superado la etapa de admisibilidad y que no se catalogan como precio ruinoso o precio inaceptable, de tal manera que la valoración consiste en comparar los diversos precios ofertados y obtener la de menor monto.

Ahora bien, en casos más complejos la Administración puede recurrir a criterios de valoración de ofertas multivariables en donde se ponderan otros conceptos como calidad, experiencia, plazo de entrega, etc. en cuyo caso la forma matemática a utilizar debe distribuir el 100% de los puntos entre todos los criterios manteniendo el precio relativo de cada componente ejemplos de estas fórmulas se encuentran en los siguientes carteles reales:

#### Ejemplo 4

Aspecto a evaluar		Datos de la Oferta
1. Precio de oferta: (Precio menor ofrecido entre ofertas elegibles / Precio oferta a evaluar) x 90%	90%	Indicar precio.
2. Experiencia de la Empresa	10%	Adjuntar cartas de recomendación
De 19 meses a menos de 3 años	4%	
De 4 años a menos de 7 años	6%	
Más de 8 años	10%	

#### Ejemplo 5:

#### 9. TABLA DE PONDERACIÓN

Variable Ponderable	Porcentaje
Precio	70%
Experiencia (Empresa)	30%
<b>TOTAL</b>	<b>100%</b>

Se recomendará el presente concurso a la oferta con mayor porcentaje de ponderación.

En los casos anteriores la fórmula matemática sigue siendo sencilla ya que siempre la variable precio posee el mayor peso relativo y por ende la oferta de menor precio mantiene las mayores probabilidades de resultar adjudicada.

No obstante, dependiendo del tipo de contratación, esta fórmula puede resultar aún más compleja en donde la adjudicación del mayor puntaje por la variable precio se ve influida por otros criterios económicos como impuestos y otros costos, ejemplos como los siguientes:

## Ejemplo 6

$$C_i = P \left( \frac{O_L - O_i}{O_L - O_B} \right)$$

Donde:

$C_i$ , Es la puntuación en base al criterio precio, asignada a la oferta del licitador  $i$ .

$P$ , Es la ponderación del criterio precio, la cual deberá ser como mínimo de 51 puntos.

$O_i$ , Es el precio ofertado por el licitador (IVA excluido).

$O_B$ , Es el precio más bajo ofertado. (IVA excluido).

$O_L$ , Es el presupuesto máximo de licitación (IVA excluido).

Las fórmulas matemáticas complejas que integran múltiples variables poseen la ventaja de ser más objetivas y darle preponderancia a la oferta económicamente más beneficiosa por encima de la oferta de menor precio en cuyo caso el resultado final redundará en adjudicación de la oferta que rinda mayores réditos para los intereses económicos de la Administración.

## Ejemplo 7

$$PE = M1 \times \frac{B_{of}}{B_{ec}} + M2$$

Donde:

$M1$ : es la puntuación máxima otorgada en función de la oferta económica.

$M2$ : es la puntuación otorgada a todas las ofertas que igualen el presupuesto de licitación

$B_{of}$ : es la baja de la oferta

$B_{max}$ : es la baja de la oferta más económica.

No obstante, dentro de las deficiencias de estas fórmulas se encuentra su excesiva complejidad que hace que muchas veces no sea fácil de comprender para los oferentes e incluso para la propia Administración y den como resultado su aplicación de manera errónea causando perjuicio para los contratistas e incluso para la propia Administración que eventualmente podría seleccionar una oferta que no sea la que le resulta económicamente más conveniente.

Para finalizar se debe aclarar que la decisión de optar por fórmulas sencillas o complejas para distribuir el porcentaje en los criterios de valoración de las ofertas va a depender del tipo de contrato, la complejidad del mismo y la estrategia que sigue la Administración pero que en todo momento debe tomarse en cuenta la importancia que esta variable posee para la selección del adjudicatario y el impacto que tiene en las finanzas públicas y en la prestación del servicio al ciudadano dado que se debe procurar siempre el uso más eficiente y adecuado de los fondos públicos y en todo momento garantizarle a la ciudadanía el derecho a la buena gobernanza.

## Conclusiones

La valoración de las ofertas implica la aplicación de los criterios de admisibilidad, que corresponden a los requisitos mínimos que la Administración considera debe cumplir la oferta para poder pasar a una segunda etapa de valoración de ofertas, en la cual se aplican los criterios que previamente se determinó en el cartel. La variable precio se convierte en la más importante de la valoración de precios, pues si bien existen valoraciones multicriterios, que contemplan calidad, plazo de entrega, y otros, la variable precio sigue siendo la más relevante, máxime en los casos en donde es el único criterio.

Bajo esta óptica es necesario avanzar de la búsqueda la oferta de menor precio hacia la búsqueda de la oferta económicamente más beneficiosa, lo cual implica realizar una evaluación de todos los elementos vinculados al precio como reajustes y costos encubiertos. Se plantean las ventajas y desventajas de las fórmulas matemática rígidas para valorar el puntaje otorgado a la variable precio en la valoración de ofertas, con lo cual no se pretende dar una respuesta definitiva sino más bien destacar que va a depender del tipo de contrato que se trate, la normativa propia de cada país y los objetivos que se busquen pero siempre procurando respetar el derecho a la buena gobernanza que posee la ciudadanía con respecto a las compras públicas, lo cual implica igualmente la transparencia, la libre participación, la rendición de cuentas, el correcto uso de los fondos públicos y finalmente, satisfacer el bien público percibido.

## Bibliografía

- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1996). *Ley N° 7494 denominado Ley de Contratación Administrativa*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente.
- Capitant, H. (1986). *Diccionario Vocabulario Jurídico*. Argentina: Ediciones Depalma.
- Centro Latinoamericano de Administración Pública para el Desarrollo (CLAD). (2006). *Código Iberoamericano de Buen Gobierno*. Uruguay: CLAD.
- Comisión para la Promoción de la Competencia. (2010). *Voto N° 25-2010*. San José, Costa Rica: Ministerio de Economía, Industria y Comercio.
- Comité de Gobernanza Pública de la OCDE. (2016). *Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública*. París: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD).
- División de Contratación Administrativa. (2012). *Resolución R-DCA-166-2012 DCA-0783*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- División de Contratación Administrativa. (2013). *Resolución R-DCA-345-2013 DCA-1343*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- División de Contratación Administrativa. (2010). *Resolución R-DJ-072-2010 DJ-0739*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- División de Contratación Administrativa. (2011). *Resolución (11977) R-DCA-609-2011 DCA-3149*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.

- División de Contratación Administrativa. (2011). *Resolución R-DCA-640-2011 DCA-3305*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- División de Contratación Administrativa. (2012). *Resolución (2897) DCA-0747*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- División de Contratación Administrativa. (2013). *Resolución (2724) R-DCA-150-2013 DCA-0611*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- División de Contratación Administrativa. (2013). *Resolución R-DCA-203-2013*. San José, Costa Rica: Contraloría General de la República.
- González de Cossío, F. (s.f.). Discriminación de precios, Dumping y Depredación: Tres disciplinas, un fenómeno económico. *Anuario Mexicano*.
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. (2010). *Informe 7/2010*. España: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. (2011). *Informe 1/2011*. España: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. (2013). *Informe 16/2013*. España: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. (2014). *Informe 6/2014*. España: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón. (2015). *Informe 2/2015*. España: Junta Consultiva de Contratación Administrativa de la Comunidad Autónoma de Aragón.
- Poder Ejecutivo. (2007). *Decreto Ejecutivo 33411 denominado Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa*. San José, Costa Rica: Sistema Nacional de Legislación Vigente (SINALEVI).
- Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales. (2016). *Resolución N° 1193/2015 Resolución N° 4/2016*. Madrid, España: Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.

## **Reseña biográfica**

### **Jennifer Isabel Arroyo Chacón**

Es Abogada, Contadora Pública Autorizada (auditora) C.P.A, y Administradora Pública, doctoranda en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), doctoranda en Derecho de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) posee un Diplôme d' supérieures spécialisées en Administration Publique de la Universidad de Quebec, Canadá y una Maestría en Administración Pública con énfasis en Gestión Pública de la Universidad de Costa Rica. Incorporada al Colegio de Abogados, Colegio de Contadores Públicos de Costa Rica y al Instituto de Auditores Internos de Costa Rica. Miembra activa de la Red Iberoamericana en Gestión Pública, Fiscalización, Hacienda Pública; además de participar en la red SICA-CEDDET y NOVAGOB. Labora en la Contraloría General de la República (CGR) y, además, funge como docente de la Escuela de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Estatal a Distancia (UNED) y ha publicado libros y artículos en las ramas de su especialidad en revistas nacionales e internacionales. Página web: [www.profesorajenniferarroyo.com](http://www.profesorajenniferarroyo.com). Correo electrónico: [info@profesorajenniferarroyo.com](mailto:info@profesorajenniferarroyo.com), [prof.jenniferarroyo@yahoo.com](mailto:prof.jenniferarroyo@yahoo.com). LinkedIn: <https://cr.linkedin.com/in/profesorajenniferarroyo> Academia: <https://independent.academia.edu/JenniferArroyoChac%C3%B3n>