

## **La Nueva Gerencia Pública (NGP) y la teoría económica de subastas**

A principios de los 80's inicia un movimiento a nivel mundial que buscaba redefinir el papel del Estado, combinando la teoría económica con perspectivas gerenciales bajo la denominación de Nueva Gestión Pública (Zavariz, 2010, p. 59). El interés de estas reformas se centra en analizar en qué condiciones han sido o no exitosos los diferentes papeles del Estado y que estos modelos han de proveer herramientas y procedimientos para los gobiernos que quieren este tipo de reformas (Zavariz, 2010, p. 60).

Las bases que generaron este movimiento provienen de las ciencias económicas como la elección racional (Zavariz, 2010, p. 60) y el concepto de mercado entendido como el mecanismo superior para la asignación de los recursos públicos, impulsor de la competencia y de la competitividad en el sector gobierno, generador de eficiencias e instrumento de decisiones gubernamentales. (Pichardo, 2004, p. 168).

Al mismo tiempo se presentan tendencias en el nuevo pensamiento económico como lo es la necesidad de que el Estado sea más pequeño a través de la desburocratización, disminuyendo drásticamente o hasta desapareciendo empresas públicas mediante la privatización; Milton Friedman fue pionero de estas ideas (Pichardo, 2004, p. 168).

Bajo la teoría de la modernización administrativa, nace la aplicación de instrumentos como el sistema de concursos, licitaciones y subastas. El utilizarlos presenta como base el uso racional para comprar por fuera del gobierno e incrementar la participación del sector privado en las actividades públicas (Pichardo, 2004, p. 239).

Teóricamente contratar por fuera consiste en contratar a empresas u organizaciones privadas no gubernamentales que pueden prestar los servicios en iguales o mejores condiciones que las dependencias públicas (Pichardo, 2004, p. 236). Es una manera de mejorar la calidad, la oportunidad y el costo del servicio o programa que el gobierno presta (Pichardo, 2004, p. 239).

La Nueva Gerencia Pública es la teoría que transforma la contratación en el medio de comunicación del sector público. Crea un Estado contratista, en el que los recursos serán administrados por medio de una serie de contratos que cubrirán los objetivos y las tareas del gobierno en materia de adquisición de bienes y prestación de servicios (Pichardo, 2004, p. 240).

En muchos países, las compras que hace al gobierno lo hacen el mayor comprador de una amplia variedad de bienes y servicios. De igual manera, el principal instrumento de ejecución del gasto público es la contratación pública apareciendo como un asunto esencial para el correcto devenir de la administración

pública y por consiguiente para la satisfacción de los cometidos estatales (Prada, 2005, p. 4).

Lane (citado por Caamaño, 2001, p. 7) expone que la corriente de la Nueva Gestión Pública o modernización del sector público, está encaminada a insertar en la organización pública instrumentos similares al mercado como son la licitación, concurso público, las subastas y la contratación externa para las adquisiciones de bienes y servicios por parte de los gobiernos (Caamaño, 2001, p. 7).

También esta corriente se caracteriza por el uso de las tecnologías, utilizando “e- procurement”, término que se utiliza para referirse al “conjunto de herramientas basadas en plataformas tecnológicas y servicios de Internet que han hecho posible que las compras de corporaciones privadas sean más eficientes y más costo efectivas” (Prada, 2005, p. 4).

### **Teoría económica de subastas**

No se conoce puntualmente el inicio o lugar de donde provienen las subastas, se cree que desde el trueque ya existía un tipo de subasta, que ha evolucionado debido al desarrollo de las actividades económicas como la aparición de la moneda. Las subastas iniciaron en Babilonia en el año 500 antes de Cristo documentado por Herodoto (Usategui, 2004, p. 11) y eran utilizadas para vender mujeres para que se casaran. La palabra subasta proviene de la expresión latina “sub, asta” que significa “bajo lanza”; la lanza era el símbolo del poder

romano y era clavada en la plaza antes de dar inicio a un acto de venta pública, como los despojos de guerra, la venta de esclavos y bienes pertenecientes al fisco (Parra, 2013, p. 6).

En el siglo XVII, en Inglaterra, las subastas se hacían con vela y se iniciaba prendiéndola, luego se recibían posturas ascendentes hasta que la vela se apagaba y se adjudicaba a la mayor propuesta al momento de apagarse la vela. En el Siglo XVIII, con la llegada de los colonos a América, se utilizaron las subastas para pieles, ganado, propiedades en general y la venta de esclavos; estas últimas impulsaron el crecimiento del mercado de esclavos más grande del mundo occidental (Parra, 2013, p. 6).

En este mismo siglo, la subasta empieza a utilizar nuevos métodos: la subasta holandesa o descendente que introdujo el uso del martillo y la limitación del tiempo para la presentación de ofertas (Mompalmer, 2005, p. 1). Con la creación de la Bolsa de Valores de Nueva York aparece el proceso de subasta doble donde licitantes y demandantes ponen posturas de venta y compra al mismo tiempo (Parra, 2013, p. 6).

En el siglo XX, su importancia ha sido muy significativa; se ha extendido a nuevos bienes y servicios, incrementado el número de participantes, tanto de la oferta como de la demanda. El estado es uno de los agentes más importantes en el desarrollo de la subastas, actúa tanto de comprador como de vendedor; sus

compras las suele realizar a través de mecanismos de subastas como en sobre cerrado (Momparler, 2005, p. 2) y subasta holandesa.

El desarrollo de la teoría de subastas, en 1956, se evidencia con el primer trabajo académico de Friedman el cual no contemplaba el sector público. En 1961 William Vickrey introduce la noción del equilibrio de teoría de juegos, teniendo un gran auge en los años 80 bajo la teoría económica de subastas (Momparler, 2005, p. 2).

Para llegar al desarrollo de la teoría económica de subastas se presentaron cuatro enfoques fundamentales anteriores a la regulación de estas. En primer lugar, la teoría tradicional que prefiere que sean las órdenes gubernamentales y no la competencia, las que garanticen el control de entrada, fijación de precios, prescripción de calidad y condiciones de servicios. Una de sus proposiciones básicas son las fallas de mercado reflejada en monopolios naturales, externalidades; su principal supuesto es el de un gobierno benevolente. Los principales autores de esta corriente son: Marshall, Pigou, Arrow y Samuelson. Promueve un mecanismo regulatorio, que no asegura ni una minimización de costos ni evita la extracción de rentas extraordinarias. Este enfoque sigue dominando en la experiencia de la mayor parte de los países del mundo y su vigencia se debe a los aportes de otras escuelas (Rivera, 2004, p. 312-313).

En segundo lugar, se encuentra la nueva economía institucional. Ella establece “una forma muy incompleta de contratación de largo plazo en la que se

asegura al regulado una tasa de rendimiento justa y se introducen ciertas adaptaciones a las circunstancias cambiantes sin el costoso regateo que acompaña a tales cambios cuando las partes del contrato disfrutan de una autonomía mayor” (Rivera, 2004, p. 312). Su proposición básica es la reformulación del concepto de firma y de mercado; este último y las jerarquías son estructuras alternativas de formas de gobernar y están sujetos a fallos. Sus inspiradores representativos son Ronald Coase, Oliver Williamson, Brian Levy y Pablo Spiller. Según su propuesta política, las estructuras deben gobernar y adaptarse a la dotación institucional. Replantea el problema entre Estado y mercado, quitando importancia a las instituciones en el desempeño económico y de la regulación (Rivera, 2004, p. 312-313).

El tercer enfoque es la regulación y promoción de la competencia. Establece un mecanismo en el cual el gobierno es el principal incentivo y la empresa el agente; define la implementación de reglas que animan a la empresa regulada a alcanzar los objetivos deseados por el regulador, entregando ciertos grados de discreción a la firma y estableciendo como proposición básica la falla de mercado. Los autores destacados de esta corriente son: Jean Jacques Laffont, Jean Tirole, Mark Armstrong, David Sappington, y el Banco Mundial también apoya esta tendencia teórica. Las propuestas de política son principalmente mejorar la calidad de las políticas públicas, regulación asimétrica y política de competencia (Rivera, 2004, p. 312-313).

En cuarto lugar se encuentra la desregulación que define el proceso por el cual los gobiernos eliminan algunas regulaciones que teóricamente hacen que la operación del mercado sea eficiente. Establece que entre menos regulaciones existan se dará un aumento en el nivel de competitividad, conllevando una mayor productividad, mayor eficiencia y en últimas a menores precios (Rivera, 2004, p. 312). Se diferencia de la liberalización “porque un mercado liberado, si bien permite un número arbitrario de ofertas, puede ser regulado para proteger los derechos de los usuarios, especialmente para prevenir los oligopolios de facto o de jure, garantizar unos precios máximos o una calidad mínima” (Rivera, 2004, p. 312). Alfred Kahn y Gregory Sidak son dos fieles representantes de esta corriente, su propuesta de política es la desregulación como camino a los mercados competitivos (Rivera, 2004, p. 313).

Para finalmente encontrar el enfoque de la teoría económica de la regulación, que plantea que esta última es el uso que hace la industria en su propio beneficio del poder de coerción del Estado. Paralelamente, con la crítica al Estado benefactor, estableció que la operación del mercado, pese a sus supuestas fallas podía operar con menores costos que los monopolios regulados. Se acepta la existencia de monopolio natural (no era necesaria la regulación) y que mediante el mecanismo de subastas se hace competir a los interesados en prestar el servicio por el mercado (Rivera, 2004, p. 312).

La subasta surge como alternativa a la regulación, es un mecanismo atractivo porque permite resultados óptimos de eficiencia, productividad

asignación eficiente y minimiza los costos regulatorios. Sin embargo, se pueden generar problemas cuando se introducen las limitaciones contractuales de la regulación reflejadas en perturbaciones no anticipadas en la tecnología, costo de los factores o en la demanda. Se espera que las subastas reduzcan los costos regulatorios al disminuir las necesidades de información, minimización de los costos de monitoreo y elaboración e implementación de políticas (Gallardo, 1999, p. 4). Para obtener resultados óptimos las subastas presentan un mecanismo sin regulación por la competencia partiendo de la ausencia de colusión, igual acceso a insumos y factores esenciales e información simétrica entre las firmas” (Gallardo, 1999, p. 25).

## **Definición**

José María Usátegui, en el libro “*Economía de las subastas*” explica la teoría de subastas, afirma que en estas existe un único vendedor y varios compradores posibles o un único comprador y varios vendedores posibles; se entiende que es un mecanismo con un conjunto explícito de reglas, estas se determinan con base en esas ofertas o pujas de los proponentes a quien se vende o a quien se compra lo que se está subastando y a qué precio se realiza esa compraventa.

Establece que el subastador decide las reglas de la subasta las cuales especifican cómo se determina el ganador y cuánto tiene que pagar, que los proponentes conocen esas reglas y saben que el subastador las va a cumplir pero



que el subastador no conoce la cantidad máxima que está dispuesto a pagar cada proponente en la subasta, es decir la valoración de lo que se subasta para cada licitante.

Las subastas sirven para vender un objeto, una obra de arte, el derecho de explotación de un recurso, la extracción de petróleo en una zona determinada, el derecho de prestación de un servicio, comprar bienes y servicios, la construcción de una autovía y los servicios de limpieza de una ciudad (Usategui, 2008, p. 11), las subastas son anónimas ya que no se resuelve en función de la identidad de los proponentes sino únicamente en función de las pujas que realizan esos últimos; las subastas pueden servir para determinar rápidamente el precio de mercado de algunos productos cuya oferta y demanda cambian diariamente o cuya calidad no es siempre la misma, por ejemplo el pescado. Una subasta permite averiguar el precio de un bien o servicio que no se comercia en el mercado con regularidad por ejemplo las obras de arte (Usategui, 2008, p. 12).

La subasta logra definirse como un mecanismo de asignación, en ella compiten varios demandantes o proponentes por determinados bienes o servicios consiguiéndose al final un ganador y un precio (Tamayo, 2004, p. 10). Preston McAfee y Joe McMillan establece que es un mecanismo de mercado que cuenta con un conjunto de reglas que determinan la asignación de recursos y precios basado en las pujas de los participantes (Juez, 2003, p. 40).

José María Usategui establece que una subasta es muchas veces un método de asignación mucho más apropiado que un concurso de méritos para una administración pública que desea comprar o vender algo (Usategui, 2008, p.13).

Si la subasta está bien diseñada asigna lo que se subasta al proponente que puede suministrarlo a menor costo o que más lo valora maximizando la utilidad del comprador y los ingresos del vendedor (Usategui, 2008, p.13). Se debe diferenciar entre subastas de valor privado y subastas de valor común; la mayor parte de las subastas son de valor privado, en estas subastas la valoración (o coste) de cada licitante es independiente de las de los demás proponentes, esta puede estar basada por ejemplo en sus gustos, necesidades o capacidad de pago, un ejemplo son los coleccionistas (Usategui, 2008, p.14).

El subastador no conoce las valoraciones o costes de los proponentes en la subasta; además, cada uno de ellos conoce su valoración pero no conoce las valoraciones de los demás; sin embargo, cada proponente tiene unas creencias sobre los valores que puede tener la valoración de cada uno de los demás proponentes y sobre las probabilidades de que esa valoración tome cada valor (Usategui, 2008, p.14).

En las subastas de valor común el valor del objeto subastado o el coste de prestación del servicio es el mismo para todos los proponentes pero ningún conoce dicho valor y tampoco lo conoce el subastador, un claro ejemplo es un pozo de petróleo (Usategui, 2008, p.81).

En conclusión en una subasta se identifican reglas, vendedores y/o compradores, pujas o lances, se venden y se compran bienes y servicios; se define entonces como un conjunto determinado de reglas donde existe un subastador que recibe propuestas individuales de un grupo proponentes, asignándose un ganador y un precio previa su valoración y comportamiento frente al riesgo, para finalmente quedarse con el objeto o servicio subastado (Tamayo, 2004, p. 10).

### **Diseño de subastas**

Se han diseñado teóricamente cuatro tipos de subastas. La subasta inglesa, donde los licitantes van ofreciendo pujas cada vez más altas a partir de un precio mínimo aceptable de partida, termina cuando ningún licitante desea realizar una puja más alta, el ejemplo más común son las subastas referentes a bienes de arte o antigüedades (Usategui, 2008, p.15).

La segunda es en sobre cerrado al primer precio, su diseño consiste en que cada licitante puede presentar una única puja en sobre cerrado dentro del plazo establecido para la presentación de pujas; al terminar ese plazo se abren los sobres que contienen las pujas y se declara ganador al proponente que ha realizado la oferta más alta o más baja, y por tanto el licitante tiene que pagar un precio igual a su puja, es la más utilizada por las administraciones públicas. (Usategui, 2008, p. 17).

La tercera, es la subasta en sobre cerrado al segundo precio, es como la subasta en sobre cerrado al primer precio excepto por el hecho de que el ganador que sigue siendo el licitante que ha realizado la oferta más alta o más baja paga un precio igual a la segunda oferta más alta o más baja (Usategui, 2008, p. 17).

Por último la subasta holandesa, consiste en que el subastador empieza anunciando un precio alto que previsiblemente ningún licitante querrá pagar, el subastador continúa anunciando precios cada vez más bajos, de viva voz o mediante un reloj o dispositivo electrónico de forma que el descenso del precio sea bastante rápido, concluye cuando algún licitante decide aceptar el último precio anunciado; ese licitante es el ganador de la subasta y tiene que pagar por lo que se subasta a un precio igual al precio al que ha decidido parar la subasta (Usategui, 2008, p.16). Esta es comúnmente conocida como subasta inversa.

La diferente literatura referente a la teoría de subastas sugiere que las subastas holandesas, inglesas y de primer precio son equivalentes y que el precio ganador en cada uno de los casos es igual, siempre y cuando los oferentes sean neutros al riesgo, situación conocida como el teorema de la equivalencia de ingreso, desarrollado por William Vickrey, John Riley y William Samuelson (Usategui, 2008, p. 38).

Una de las principales conclusiones de la literatura económica de subastas es la relación inversa entre el número de jugadores y el precio que un vendedor

recibe. Establece que a más participantes mayor puja existirá y por lo tanto se reflejará en un menor precio de venta. Esta afirmación fue desarrollada por Raymon Battalio en 1990, James Cox en 1988, y John Kagel y Dan Levin en 1993 (Prada, 2005, p. 8).

De igual manera, Preston McAfee y Joe McMillan en 1987 y Douglas Dyer 1989 demuestran que los precios tienden a ser más beneficiosos cuando uno de los jugadores no está informado del número de jugadores que están participando en la subasta (Prada, 2005, p. 8).

Así, la introducción de un mecanismo como la subasta inversa en la contratación pública, conlleva a un claro ejemplo de la Nueva Gerencia Pública en el manejo de la política pública de contratación al introducir herramientas de la teoría económica para la ejecución de recursos públicos y la materialización de políticas públicas.

