

La subasta inversa en la contratación pública

Estado del arte

El papel de las compras del gobierno en la estrategia comercial, ha sido virtualmente ignorado en la literatura de economía política internacional (Weiss, L., & Thurbon, E. 2006, p. 701). Sin embargo, en muchos países, los gobiernos se han convertido en los mayores compradores de una amplia variedad de bienes y servicios y las compras gubernamentales han llegado a ser instrumento principal de la ejecución del gasto y por ende de la materialización de políticas públicas. De suerte que las compras que hace el Estado están estrechamente vinculadas con el devenir de su propia administración y con el logro de sus propósitos.

Desde finales de los años ochenta se ha presentado la tendencia mundial de utilizar la herramienta de subasta inversa en las adquisiciones estatales con base en las experiencias del sector privado. En la actualidad la contratación estatal en línea es una práctica común en países como Estados Unidos, Inglaterra, Singapur, Australia, México, Chile, Perú y Brasil, entre otros (Prada, 2005, p. 4).

Existen diferentes estudios que explican la importancia del diseños de subasta inversa y sus implicaciones en la maximización de recursos estatales, por ejemplo para Arozamena Leandro y Weinschelbaum Federico se presentan enseñanzas sobre los dilemas que enfrentan los procesos de compras públicas en América Latina a través de experiencias de distintos países de la región que han

provisto diferentes soluciones a dichos dilemas. Se ha llegado al empleo de plataformas electrónicas de compra, con grados de cobertura disímiles y enfoques diferentes tanto en los procedimientos específicos de subasta en cada país como a las herramientas empleadas para favorecer la participación de empresas pequeñas (Arozamena & Weinschelbaum, 2004, p.47).

Se propone un rol para un observatorio que monitoree las prácticas y el grado de evolución y madurez de los procesos empleados para las adquisiciones en los países latinoamericanos, con una función de relevar periódicamente una serie de indicadores que sirvan para evaluar tanto las reglas que regulan los procesos de compras como sus funcionamientos contemplando aspectos como: la transparencia y la presencia de colusión y/o corrupción en los procesos de compras, los marcos institucionales y la cobertura, la eficiencia administrativa y los precios efectivamente pagados y por último el nivel de participación de las pequeñas y medianas empresas (Arozamena & Weinschelbaum, 2004, p.47).

Solon Lemos Pinto analiza de las experiencias de adopción de las subastas inversas electrónicas en las compras gubernamentales en países latinoamericanos, enfocando aspectos de contexto, trayectoria, reglamentación, puesta en operación y resultados ya alcanzados. El análisis es complementado con referencias de la literatura de investigación sobre el tema y un registro de la diseminación internacional de las subastas inversas electrónicas. El trabajo sugiere un conjunto de recomendaciones para la formulación e implementación de políticas que saquen provecho de las potencialidades de la subasta electrónica en

el perfeccionamiento de las compras y contrataciones públicas, en Latinoamérica se refiere a Brasil; Panamá, Paraguay, Chile, Ecuador y Perú (Lemos, 2009, p. 4).

Argumenta de igual manera que las subastas inversas electrónicas integran el conjunto de las herramientas de apoyo a las compras y contrataciones que los gobiernos han adoptado desde el principio de los años 90. Lemos establece refiriéndose a Moon que dentro de las ventajas de la aplicación de las reglas y mecanismos de la subasta inversa se encuentra la posibilidad de negociar precios beneficiando las transacciones de bajo costo en las contrataciones de la administración pública (Lemos, 2009, p. 4).

Para Lemos citando a Caps Research, y De Boer, la subasta inhibe el comportamiento oportunista del proveedor y establece que la dinámica en la disputa por los lances permite que los participantes ajusten sus propuestas y se encuentren en torno del valor real de mercado de los bienes y servicios, y presentando una propuesta ajustada a la realidad del mercado podrán corregirla en el confronto con sus competidores, los precios ofrecidos en los diferentes lances tienden a agruparse en torno del precio vencedor, indicando el precio real de mercado (Lemos, 2009, p. 4-5).

Sostiene que otras ventajas en la utilización del mecanismo en la contratación pública se encuentran en la estricta impersonalidad y objetividad de los procedimientos y en la igualdad de acceso a informaciones porque el sistema electrónico es el único canal de información y comunicación durante el proceso;

todos los eventos durante el transcurso del procedimiento son grabados y permiten auditorías posteriores (Lemos, 2009, p. 5).

Establece que la subasta inversa en la contratación pública es utilizada para la adquisición de productos o servicios con características de estandarización en los mercados, será ventajosa cuando se adquieran productos o servicios de características estándar, en un ambiente de competencia entre los participantes y el valor del contrato sea suficientemente elevado para despertar el interés de los proveedores en la disputa y cubrir los costos de los servicios de operación de la herramienta (Lemos, 2009, p. 5).

Hubert Ronald Mendoza Canales realiza una simulación contra la corrupción en las compras públicas en Perú y se centra en el análisis de la subasta inversa conocida también en el sector privado y académico como subasta holandesa, siendo por este tipo de subasta que el Estado compra bienes o servicios estandarizados. Establece que es una mecánica que consiste en realizar varias rondas de puja o lances entre los postores, hasta que alguno de ellos alcance el precio más bajo ofertado, se analiza mediante modelos de simulación a fin de prevenir prácticas restrictivas en el mercado estatal. (Mendoza, 2012).

Sergio Iván Prada en 2005, en su estudio denominado “cómo disminuir el gasto público utilizando tecnología: las subastas electrónicas”, establece que la utilización de este mecanismo en las compras públicas ha traído beneficios para los países que lo han implementado por varias razones. En primer lugar, ha

aumentado “la transparencia de los procesos, medida en función del mayor acceso a la información y del incremento en el número de proveedores que se presentan a las convocatorias oficiales” (Prada, 2005, p.4). En segundo lugar, “ha reducido ostensiblemente los costos de transacción (tanto para entidades como para contratistas), medidos en términos de los recursos físicos y humanos invertidos en el proceso y en el tiempo de duración de las contrataciones” (Prada, 2005, p.4). En tercer lugar, “la utilización de este tipo de sistemas ha incrementado el “valor del dinero”, a través de la obtención de un mayor número de bienes por iguales o menores cantidades de dinero. Una de las herramienta más eficientes para lograr tal ahorro son las denominadas subastas electrónicas en reversa (On-line reverse auctions)” (Prada, 2005, p. 5).

Adicionalmente, argumenta que el éxito en la adopción de herramientas tecnológicas en el sector público se debe a varias razones entre las que se encuentran que ante un mayor número de participantes se incrementa el nivel de competencia y decrece en mayor medida los precios. (Prada, 2005, p. 14).

Argumenta que la utilización de las subastas puede llevar a reducir el ciclo de tiempo de la contratación y a incrementar por esta vía la productividad, especialmente en el caso de subastas repetidas. La reducción en el ciclo de tiempo beneficia no solo a los compradores sino a los vendedores, y explica el proceso de la subasta a través de entrenamiento ayuda a superar la resistencia interna inicial que se presenta en las organizaciones. Fortalecer el entrenamiento de proveedores es muy necesario debido a que estos tienen inicialmente una

actitud negativa hacia el sistema, a mayor competencia dentro de la industria de proveedores mejores resultados. El volumen de compra está asociado positivamente con el éxito de la subasta medido como un ahorro superior al esperado. (Prada, 2005, p. 14).

Según Prada, se ha demostrado el beneficio, el riesgo y éxito de la subasta inversa en el sector público. Es lo que deduce de su descripción del estudio realizado por Larry Smeltzer y Amelia Carr en 2003. Estos autores concluyen, con base en entrevistas tanto a vendedores como compradores participantes en subastas, que los contratistas ven en las subastas una posibilidad de aumentar sus ventas, debido a que se enteran a muy bajo costo no solo del tamaño de la demanda por sus bienes sino también de la estructura de precios de sus competidores (Prada, 2005, p. 9).

Las subastas ofrecen información sobre nuevos mercados en los cuales el productor podría entrar y de esta manera permitir evaluar el precio que tendría que fijar para ser competitivo en mercados aún no explorados o explotados. Los oferentes ven como un beneficio la reducción en el ciclo de tiempo comprendido entre el momento de hacer sus ofertas y la adjudicación del negocio, los productores planean de una mejor manera su producción y por esta vía pueden reducir excesos de inventarios (Prada, 2005, p. 9).

En cuanto a los compradores, Prada muestra que, en opinión de Smeltzer y Carr, hay una reducción de precios entre cinco y doce por ciento con valores

extremos que alcanzaron un 20 por ciento; se presenta disminución en costos administrativos pues desaparecen los procesos de petición de cotizaciones, tiempo de espera de tales cotizaciones, la evaluación de las propuestas y la notificación a los oferentes seleccionados. Se estima que dicha reducción estimada puede alcanzar hasta un 50 por ciento en recursos monetarios y entre 25 y 35 por ciento en tiempo. Finalmente, hay beneficios en costos relacionados con el nivel de inventarios, especialmente en lo concerniente al tiempo de reaprovisionamiento y a los volúmenes necesarios en stock (Prada, 2005, p. 9-10).

Prada advierte sobre tres riesgos que estos autores destacan acerca del mecanismo de subasta inversa tanto para compradores como vendedores. Los compradores entrevistados coincidieron en que el riesgo más importante para los vendedores es que cuando la decisión de compra se basa únicamente en el precio, el incentivo a crear relaciones de largo plazo se rompe. En segundo lugar, el que la subasta sea utilizada por los compradores como un arma de negociación para obligar a reducir precios a un proveedor preferido con el que viene trabajando y con el que no desea romper relaciones, utilizada por los compradores para mejorar su posición de poder en posteriores negociaciones. Por último la posibilidad de que los vendedores se dejen llevar por la emoción y terminen ofreciendo precios que se encuentran por debajo de sus propios costos o que se presenten a subastar cantidades que no están en capacidad de entregar (Prada, 2005, p.10).

Para los compradores los riesgos, identificados según Prada en los estudios de Smeltzer y Carr, son en primer lugar la destrucción de las relaciones de confianza con sus proveedores más cercanos aclarando que este no es un riesgo para las entidades públicas. En segundo lugar, la pérdida de compromiso del proveedor con el comprador, debido a que la relación esta únicamente basada en el precio y los proveedores perderán todo interés en invertir algún dinero y en satisfacer necesidades particulares de sus clientes. Finalmente la presentación de muy pocos oferentes con lo cual no se desarrollaría un verdadero mercado competitivo estableciendo que teóricamente son necesarios al menos cuatro o cinco participantes (Prada, 2005, p.10).

Prada afirma que en este mismo estudio se establece que para que la operación sea exitosa se deben definir claramente las especificaciones del producto, los volúmenes de compra deben ser lo suficientemente grandes como para incentivar a los vendedores a pujar, las condiciones de oferta del mercado deben ser las apropiadas y la entidad compradora debe tener una estructura organizacional adecuada (Prada, 2005, p.11).

Prada establece que Smeltzer y Carr encuentran en su estudio como uno de los hallazgos más interesantes de su trabajo que las subastas electrónicas han forzado a las compañías que las han utilizado a implementar mejores estrategias de búsqueda de proveedores. Además deben invertir en herramientas que les permitan realizar buenos estudios de mercado, de costos y proyecciones de demanda (Prada, 2005, p.11).

De igual manera, Prada se refiere al estudio de Alan Smart y Alan Harrison, en el 2003 *Online reverse auction and their role in buyer-supplier relationships. Journal of Purchasing & Supply Management*, donde analizan el rol de las subastas electrónicas en las relaciones entre compradores y vendedores. Para ello utilizan la metodología de estudio de caso, aplicada a seis subastas de compañías privadas en el Reino Unido (Prada, 2005, p. 12).

Sus resultados son que las subastas electrónicas por sí mismas no fueron el único factor en determinar los niveles de ahorro obtenidos por las firmas que las llevaron a cabo; existieron otros aspectos como que la firma había comprado al mismo proveedor durante los últimos diez años y en ese lapso habían entrado nuevos proveedores de esos productos al mercado del Reino Unido, dentro del tiempo de la subasta al menos cuatro compradores pujaron hasta el cierre de la misma y el oferente ganador declaró después de terminada la subasta que aún tenía margen para bajar los precios y finalmente que la firma Airco condujo un estudio de mercado previo para invitar a los mayores jugadores del mercado a la subasta (Prada, 2005, p. 13).

Prada establece que estos últimos dos autores concluyen que las entidades que usan la herramienta de la subasta inversa deben entender que solo se consiguen altos niveles de ahorro la primera vez que se usa el instrumento pues en compras subsiguientes los niveles de ahorro son menores, salvo que existan

cambios tecnológicos, cambios en las políticas comerciales o eventos externos que influyan dramáticamente en el mercado (Prada, 2005, p. 13).

De igual manera, Prada muestra que Stephan Wagner y Andreas Schwab presentan las condiciones para llevar a cabo una subasta electrónica exitosa. Encuentran que debe presentarse un alto número de participantes en la subasta, el bien o servicio demandado debe ser muy bien especificado, el volumen a comprar debe ser atractivo para los oferentes, el costo de cambiar de proveedor debe ser bajo, los mercados del bien o servicio deben ser competitivos y el comprador tiene poder en el mercado, la complejidad de los paquetes de bienes y servicios es baja y el comprador toma el tiempo necesario para definir e implementar la subasta (Prada, 2005, p. 13).

Prada argumenta que en la contratación pública la subasta electrónica es un procedimiento por el cual la entidad contratante recibe la oferta económica (precio unitario final de venta) por parte de los oferentes a través de una subasta que se realiza por Internet, también se presenta subastas presenciales sin uso de tecnologías. (Prada, 2005, p. 6).

El sistema de puja a la baja induce a los oferentes a revelar el verdadero precio de mercado de los bienes y servicios que producen o comercializan, siempre y cuando la puja se realice en un ambiente competitivo que se garantiza con un alto número de proponentes. Gracias a la evolución de la tecnología y de las necesidades de los compradores, nacieron los mercados electrónicos o

digitales (e-Marketplaces), junto con el desarrollo de estas herramientas de compra y venta de subastas fue adoptado (Prada, 2005, p. 6).

Prada citando a Craig Carter et al (2004), con el artículo *Reverse auctions-grounded theory from the buyer and supplier perspective* establece como una de las ventajas de la utilización de las subastas inversas en el sector público es que ya no se da el esquema tradicional cara a cara ya que se pretende que no exista relación alguna entre el comprador y el vendedor en el sector público esta resulta provechosa (Prada, 2005, p. 8). Citando a Stuhlmacher et al (1998) otra razón importante en la utilización de subastas en el sector público es la presión de tiempo que impone este mecanismo demostrando que los negociadores que están bajo la presión del tiempo se encuentran en una posición desventajosa frente a su oponente (Prada, 2005, p. 9).

Prada concluye que en la contratación pública la subasta electrónica es un procedimiento por el cual la entidad contratante recibe la oferta económica (precio unitario final de venta) por parte de los oferentes a través de una subasta que se realiza por Internet, también se presentan subastas presenciales sin uso de tecnologías. (Prada, 2005, p. 6).

El sistema de puja a la baja induce a los oferentes a revelar el verdadero precio de mercado de los bienes y servicios que producen o comercializan, siempre y cuando la puja se realice en un ambiente competitivo que se garantiza con un alto número de proponentes. (Prada, 2005, p. 6).

Tamayo y Posada (2004) afirman que el buen diseño de una subasta deberá tener especial cuidado en propiciar la participación de un número importante de oferentes, ya que con ello se estará garantizando varios aspectos relacionados con el desarrollo propio del proceso y el futuro del mercado: una cantidad importante de oferentes minimiza las posibilidades de colusión entre los participantes, maximiza el ingreso para el subastador al obligar a los oferentes a actuar de manera más agresiva en la puja y genera la posibilidad de que en el futuro el mercado funcione más competitivamente (Tamayo & Posada, 2004, p. 27).

Paul Klemperer (2002) considera que se debe cuidar el diseño del proceso de subasta para garantizar el logro de los objetivos perseguidos y evitar posibles fracasos como la posibilidad de colusión, ya que si existe un número pequeño de participantes, estos podrían repartirse el mercado y no interesarse en la competencia; entonces se debe propender por obtener el mayor número de postores, y que estos no coincidan con el número de bienes subastados para evitar la repartición (Tamayo & Posada, 2004, p. 17).

Para Rodrigo Harrison el objetivo de estos procedimientos es reemplazar la competencia en el mercado por la competencia por el mercado donde la intuición es que el aumento en la competencia (número de participantes) fomenta un comportamiento más competitivo (agresivo), donde en el límite los precios tienden

a ser los de eficiencia, esto se conoce como el efecto de competencia (Harrison, 2008, p. 23).

Dentro de los requisitos de contratación pública y el uso de la herramienta de subasta inversa se encuentra el evaluar las ofertas sobre la base del menor precio lo cual debe ofrecer una mayor ventaja económica. Las leyes públicas de adquisición de regulación suelen prohibir consideraciones de calidad explícitamente (Morand & Crease, 2006, p. 3).

Para Morand y Crease los estudios sobre subastas inversas no enfatizan en la calidad, establecen que la mayoría del tiempo numerosas consideraciones de calidad son incorporados en los contratos y el nivel de calidad ofrecido por los vendedores afecta directamente el valor social de las adquisiciones. La mayoría de los ajustes en las adquisiciones por subasta tienen en común que se preocupan por los atributos cualitativos de los productos que desean comprar para estandarizar la calidad de los bienes y servicios (Morand & Crease, 2006, p. 3).

Los requisitos de contratación no consisten tan solo en evaluar las ofertas sobre la base del precio, sino que deben ofrecer una mayor ventaja económica. Además, las leyes públicas que regulan la adquisición suelen prohibir consideraciones de calidad explícitamente; estos modelos desconocen una parte fundamental que generan sobre costos en los procesos de subastas y son el factor determinante en el precio (Morand & Crease, 2006, p. 3).

Según Ignacio Pichardo, no necesariamente quien ofrezca el precio más bajo para entregar un equipo, un servicio o construir una obra, debe ser el ganador de una subasta ya que muchas razones podrían hacerlo no recomendable. Por ejemplo, el precio bajo no garantiza la calidad del producto, del servicio o de la obra, si el precio bajo no es realista, está mal calculado o calculado con la intención de sacar del juego a la competencia para pedir posteriormente revisión de precios, si el precio más bajo corresponde a una empresa con poca experiencia o con serias debilidades técnicas y financieras internas, el precio más bajo no va acompañado de condiciones de pago y de financiamiento convenientes para la agencia solicitante (Pichardo, 2004, p. 245).

Estudios posteriores a la implementación de la subasta inversa en Colombia

Las reformas latinoamericanas han sido conducidas bajo el modelo de las Naciones Unidas (UNCITRAL), con una “Ley Modelo”. Una primera versión de esta ley fue en 1993, (compra y contratación de bienes y obras), la segunda en 1994 (servicios) y la tercera en 2011. Esta última contiene procedimientos y principios para lograr el uso óptimo de los recursos y evitar los abusos en el proceso de adjudicación, promoviendo la objetividad, la equidad, la transparencia y la participación, así como la competencia y la integridad, para cumplir esos objetivos (UNCITRAL).

Posterior a la expedición de la Ley 1150 de 2007, en Colombia se han realizado estudios principalmente enfocados al campo jurídico de la subasta. El

desarrollo de análisis económicos de dicha herramienta es escaso. Entre otros estudios, conviene tener en cuenta los siguientes: “*Análisis económico de los procedimientos de selección de contratistas del Estado en el Derecho colombiano: hacia un mecanismo eficiente y transparente*”, de Mónica Safar; “*Adquisición o suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización a través de subasta inversa*”, de Jaime Eduardo Chaves en el 2010; Guía práctica para combatir la colusión en las licitaciones, 2010, de la Superintendencia e Industria y Comercio; *Conceptos básicos de teoría de juegos y teoría de subastas*, 2013, tesis de Alejandro Infante; “*La concurrencia de proponentes en la subasta inversa*”, 2013, tesis de David Manjarrés Aragón;y, “*Actitudes hacia el riesgo en la subasta en sobre cerrado a primer precio*”, escrito por Gerardo Parra Santana en el 2013.

En opinión de Mónica Safar, es posible que el precio no sea el factor determinante y ni siquiera el que más ventaja comparativa dé en la ponderación de factores; se debe revelar la información real sobre la valoración del objeto del contrato por parte del proponente a partir de los precios ofrecidos por los otros participantes. Establece que la colusión es más probable en una subasta inversa, cuestión que debe tenerse en cuenta al momento de solicitar las ofertas. Relaciona a Stigler y Gupta quienes expresan que los factores de existencia de poco participantes en el mercado y la presencia del mismo grupo de proponentes en los procedimientos contribuyen a la cartelización (Safar, 2009, p. 45).

Si hay riesgo de colusión entre los proponentes, la entidad estatal puede aumentar sus ganancias esperadas estableciendo un precio mínimo aceptable mayor que el que sería óptimo para él si no hubiera posibilidades de colusión. Si todos los proponentes coluden, un precio mínimo aceptable más alto permite resolver de forma más favorable para la entidad estatal el problema de monopolio bilateral resultante (Safar, 2009, p. 62).

Si la entidad estatal establece un precio de reserva que es secreto, una razón para que sea así es precisamente el deseo de disuadir la colusión entre proponentes. Al igual que la realización de subastas por Internet, puede animar la participación de proponentes por su accesibilidad y ser una buena estrategia para la entidad estatal ya que las subastas por Internet dificultan la obstaculización o disuasión de la participación de otros proponentes por parte de proponentes que participen en un acuerdo colusivo (Safar, 2009, p. 62).

Chaves busca demostrar el desbordamiento de la potestad reglamentaria del Gobierno nacional en el ámbito de la contratación estatal, específicamente a partir de las disposiciones establecidas en el Decreto 2474 del 2008 en lo que concierne a la adquisición y suministro de bienes y servicios de características técnicas uniformes y de común utilización bajo el procedimiento de subasta inversa, frente a los criterios de selección objetiva desarrollados en la Ley 1150 expedida en el año 2007 (Chaves, 2010, p. 126).

Las adquisiciones del sector público de bienes y servicios entregan al Estado un poder financiero enorme e involucran grandes volúmenes de capital, haciendo mucho más agresiva la competencia entre las empresas, pero también propicia las conductas que a la luz de los fines de la subasta inversa pueden ser contrarias a los principios de ésta (Superintendencia de Industria y Comercio, 2010, p. 13).

En el documento de Diego Alejandro Infante en el 2013 se afirma que las subastas son un tipo de negociación que ha adquirido una importancia dentro de los mecanismos de asignación de recursos y contratos del mundo occidental durante los últimos 50 años. El empresario común poco sabe del tema y muchas veces hace uso de este método sin mayor precaución o conocimiento teórico sobre sus características, diseño o aplicación, da una aproximación a la teoría básica de juegos y subastas, para mostrar un acercamiento al mecanismo de negociación.

David Manjarres Y Santiago Ortiz se plantea la tesis en la interpretación de los principios de pluralidad de concurrentes y de economía, la cual pretende que la actividad contractual no sea el resultado de la improvisación y el desorden, sino que obedezca a una verdadera planeación para satisfacer necesidades de la comunidad. La ausencia de múltiples oferentes en la subasta rompe en consecuencia con el principio de igualdad, y significaría la adopción de formas encubiertas de discriminación, perturbadoras sustancialmente de los propósitos definidos.

En el 2013 Gerardo Parra Santana analiza la manera como un individuo se comporta en una subasta cuando el individuo es averso, neutral o amante al riesgo. Define qué es una subasta, cuales son los cuatro tipos básicos, cómo funcionan, cómo se diseñan, cuáles son sus estrategias dominantes y se describe el modelo con el cual se basan las estrategias de las subastas. Se transcriben las estrategias de las pujas básicas presentadas por José María Usategui en su texto del 2008 y se calculan las pujas en una subasta en sobre cerrado al primer precio para finalmente realizar un análisis de lo que sucede cuando se incrementa el número de participantes en una subasta en el campo teórico.

A continuación se describe el modelo de subasta inversa y se desarrolla el postulado principal de a mayor número de licitantes menor será la puja, supuesto que se rompe en la realidad en varias de las subastas realizadas en Computadores para Educar – entidad estatal colombiana.

