

# Compras Públicas una Agenda de Investigación

Federico Weinschelbaum Universidad de San Andres

Montevideo  
Setiembre 2013

Una Política de Compras debe garantizar

- Comprar los bienes y servicios que se precisan
- Comprar las cantidades óptimas
- Pagar los mejores precios disponibles
- Obtener las cantidades y las calidades pactadas

- Las subastas incluyen una variedad inmensa de bienes y servicios
- Muchas veces los procesos mismos de adquisición son complejos e incluyen múltiples etapas
- Posibles problemas dependen del tipo de bien o servicio adquirido y aparecen en cada etapa del proceso de compra

- 1 Antes de la recepción de las ofertas:
  - es la contratación necesaria o no?
  - qué es exactamente lo que se comprará?
- 2 En el proceso de recepción de ofertas y determinación del ganador.
  - Especificaciones sobre el formato de envío de ofertas
  - Reglas según la cual se decide cuál de las ofertas es seleccionada.
- 3 Luego de la determinación del ganador
  - Cumplimiento de las condiciones pactadas
  - Posibles renegociaciones de estas condiciones y de las características del bien

# Principales Objetivos

- Maximizar el numero de oferentes
- Evitar la Corrupción
- Evitar la Colusión

- Mayor número de participantes es mejor: incrementa la competencia y dificulta colusión.
- Procedimientos electrónicos reduce costos generados por mayor número de ofertas.
- Mayor Difusion
- Licitaciones discriminatorias efectos ambiguos. Ver McMillan y McAfee (1986) Arozamena y Weinschelbaum (2011).

- Literatura teórica colusión es menor que lo que la importancia del tema amerita. Ver Porter y Zona, (1993) Kovacic et al. (2006) y Marshall y Marx (2007)
- Problema complejo, dificultad de especificar qué forma concreta la colusión puede tomar en cada caso.
- Algunas conclusiones generales
  - Solo colusion, las posibilidades de prácticas colusivas se centran en la segunda etapa del proceso de compra: durante la recepción de las ofertas.
  - Es importante, decidir adecuadamente de qué modo programar, dividir o acumular las compras en función de la posibilidad de colusión. Contratos largos, no competencia repetida.
  - Elegir un método de recepción y comparación de ofertas que no favorezca los acuerdos entre proveedores. Primer precio mejor que Segundo precio

- Existe una literatura teórica pequeña pero creciente sobre la corrupción en procesos licitatorios. Desde la “teoría de subastas” en el marco de “diseño de mecanismos”
- Dista mucho de cubrir todos los casos posibles
- Los principales desarrollos se refieren a la vulnerabilidad a la corrupción durante el procedimiento de recepción de ofertas y determinación del ganador.

# Casos examinados en la literatura teórica (corrupción)

- Licitaciones unidimensionales

- El precio es la única variable en la que se compite
- El oferente favorecido se determina antes de la licitación (de primer precio). Recibe un “right of first refusal.” Burguet y Perry (2007), Arozamena y Weinschelbaum (2009a), Arozamena y Weinschelbaum (2009b)
- Los implicados en la corrupción surgen dentro mismo de la licitación: Compte, Lambert Mogiliansky y Verdier (2005), Lengwiler y Wolfstetter (2000, 2010), Menezes y Monteiro (2006)

- Licitaciones multidimensionales

- Se compite en precio y “calidad”
- Laffont y Tirole (1991), Celentani y Ganuza (2002), Burguet y Che (2004)
- Se realiza una adquisición indivisible y de tamaño prefijado o que depende del precio a un único proveedor.
- Se genera un acuerdo corrupto entre el subastador y al menos uno de los participantes.

- Un problema básico: datos
  - estamos examinando un fenómeno esencialmente oculto
- Hay muy pocas contribuciones, pero con enfoques diversos
  - Ingraham (2005), Coviello y Gagliarducci (2010), Tran (2010) y Cole y Tran (2010)

- Empresa constructora en Nueva York, datos sobre un esquema corrupto en las licitaciones de reparación y construcción de escuelas.
  - se utilizaban licitaciones de primer precio
  - "magic number cheating"
    - esencialmente, quien sobornaba obtenía un right of first refusal, al estilo de Arozamena y Weinschelbaum (2009)
- Resultados:
  - Existe evidencia de que la distribución de la diferencia entre las dos mejores ofertas está distorsionada en un número de subastas, sugiriendo que la misma forma de corrupción podría haber operado en ellas.

- ¿Cómo afecta la antigüedad de las autoridades políticas a cargo al desempeño de las compras públicas -esencialmente, a su costo?
- En su investigación empírica
  - cuentan con información sobre todas las licitaciones públicas locales realizadas en Italia entre 2000 y 2005
  - también explotan una reforma electoral que generó un experimento natural
    - quienes eran elegidos por primera vez a partir de la reforma podían ser reelectos sólo una vez
    - pero quienes eran reelectos durante los primeros cinco años post-reforma, también tenían derecho a una reelección más.
- La antigüedad en el cargo de la autoridad política genera resultados "peores" en las licitaciones: está asociada a
  - un menor número de oferentes
  - un mayor costo de provisión
  - una mayor probabilidad de que el proveedor sea local, y de que la misma firma gane repetidas veces.

- Un enfoque alternativo es el de emplear datos directos sobre sobornos en licitaciones, obtenidos de la contabilidad oculta de las firmas involucradas.
- Datos de una firma importadora en un país asiático, incluyendo todos sus contratos con el sector público durante 10 años.
- Explora un cambio en la normativa sobre compras públicas, que pasó
  - de no exigir licitaciones a imponer licitaciones multidimensionales
  - de imponer licitaciones multidimensionales a recurrir a licitaciones unidimensionales
- Principales resultados:
  - las licitaciones multidimensionales no redujeron sustancialmente los costos para el sector público ni la corrupción
  - las licitaciones unidimensionales fueron más exitosas

- Cole y Tran (2010) emplean una base de datos similar: la contabilidad oculta de tres firmas asiáticas en los sectores de partes industriales, salud y construcción.
- Las firmas están involucradas en contratos tanto con el sector público como con el privado.
- Los autores concluyen que
  - en ambos sectores hay corrupción, pero
  - las prácticas corruptas son más comunes en el sector público.

- Las compras públicas (y subastas en general) constituyen un campo de análisis de gran importancia práctica.
- Dados todos los posibles problemas; la literatura teórica ha cubierto una parte muy pequeña.
- Todo lo estudiado se concentra en el proceso de recepción y comparación de ofertas.
- No hay trabajo sobre otras instancias del proceso
  - por ejemplo, sobre la decisión de qué exactamente debe contratarse.

- Problema central: "el diablo está en los detalles".
  - La forma específica que toma la corrupción o la colusión en cada caso es relevante.
  - Esto limita las implicancias de diseño institucional que pueden extraerse de la teoría.
  - Debería haber un foco en conclusiones válidas para "clases de modelos". Pero no hay tantos modelos...
- La literatura empírica está aún menos desarrollada.
  - Un mayor desarrollo de la teoría puede ayudar.
    - La teoría puede generar predicciones testeables.
  - Evaluar las distintas políticas utilizadas.
    - Importancia de diferenciar corto y largo plazo.