



COMPRAS PÚBLICAS: MUCHO POR MEJORAR, TODAVÍA

Por Andrea Butelamn,
Directora del Magíster en Economía Aplicada a
Políticas Públicas FEN UAH.
Ph. D Economía, Universidad de Chicago.

Oe Las mejoras necesarias en el sistema de licitaciones públicas deberían ser un tema mucho más presente en la discusión de políticas públicas ya que estas abarcan numerosas áreas del quehacer estatal. Por ejemplo, se utilizan, de una u otra forma, para la asignación de bienes nacionales de uso público (ej., espectro radioeléctrico, uso del espacio aéreo o derechos de vuelo, uso del borde costero para la construcción de puertos), la asignación de subsidios para dar servicios no provistos por el mercado (ej., Fondo Nacional de las Telecomunicaciones, Plan de Conectividad Austral), asignación de licencias (ej., plantas de revisión técnica) y, por último, las compras del Estado para su propio funcionamiento. Sobre los aspectos específicos de este último tema tratará este artículo.

Los esfuerzos por crear sistemas centralizados de compras públicas se deben a una serie de ventajas, entre las que destacan la esperanza de obtener menores precios por los mayores volúmenes de compra, menores costos administrativos, el mejor uso de recursos humanos especializados en adquisiciones, estandarización para mayor eficiencia administrativa—especialmente en casos de adquisiciones de tecnología informática— y simplicidad y certidumbre en los procesos para así atraer a más oferentes que mejorarán el ambiente competitivo tanto en las licitaciones como en la economía en general. Además disminuye las posibilidades de corrupción.

Adicionalmente, es importante señalar que la transparencia y éxito de las compras públicas también tienen efectos directos importantes en el sector privado. Una licitación bien hecha reporta información de precios a los compradores de ese mismo producto en el sector privado, permitiéndoles una mejor negociación, reduciendo costos y aumentando su eficiencia.

Las instituciones de compras públicas se justifican principalmente por el hecho de que distintas reparticiones gubernamentales requieren de bienes similares y, por tanto, su compra conjunta reduce costos administrativos y precios de adquisición. Adoptaremos la nomenclatura de la publicación de la OECD (2011) para denominar ese

tipo de bienes como bienes en común— es decir, que son usados por varias o todas las agencias del Gobierno.

En forma preliminar, se estima que Chile —dado su nivel de desarrollo— ha avanzado apropiadamente en el tema de bienes en común. Sin embargo, siempre es necesario hacer una evaluación de cómo el sistema incentiva la competencia dentro de los procesos y mejora el ambiente competitivo de la economía en general.

Un tema a revisar se refiere a la posibilidad de reclamo. El sistema de compras públicas cuenta con un Tribunal de Compras Públicas en que se pueden reclamar arbitrariedades de las bases o del proceso adjudicatario. Específicamente, el período para reclamar ante cualquier acto de la agencia licitante es de sólo 10 días hábiles. Si bien es comprensible que sea breve para no perder agilidad en el proceso, es difícil que asuntos de alta complejidad puedan ser analizados y reclamados en tan poco tiempo, sobre todo considerando que las empresas están abocadas a presentar sus ofertas y, además, pueden temer sobre los efectos que el reclamo tendrá sobre sus posibilidades de adjudicación.

Sin embargo, para que un sistema de licitaciones cumpla con los objetivos deseados, y en especial, reduzca la colusión entre los oferentes se requieren conocimientos técnicos para el diseño de las bases que muchas veces no está al alcance de las agencias licitantes y que no siempre prestan las agencias de compras públicas. Un ejemplo, es la necesidad de fijar precios de máximos secretos para que, en caso de colusión, la licitación se pueda declarar desierta si supera tal umbral. Se ha visto que en algunos casos este precio o no se incluye o, no es secreto, con lo que se logra no superarlo, pero no se impide la colusión que se ve limitada sólo por ese techo. La fijación de este precio requiere un alto conocimiento de los mercados: para que no sea tan alto que sea irrelevante ni tan bajo que haga inevitablemente desierta la licitación. El caso del oxígeno medicinal para los hospitales públicos cuya licitación centralizada fue organizada por CENABAST con la asesoría de expertos externos es un caso

exitoso e interesante de emular.

Adicionalmente, sin embargo, existen múltiples adquisiciones que no responden a las características de ser bienes en común sino que son específicas a una repartición en particular y a su principal misión. Algunos ejemplos: la tecnología para elaborar pasaportes y cédulas nacionales de identidad o los brazaletes para presos en libertad condicional que adquiere Gendarmería. Ambos ejemplos han conllevado muchos problemas, litigaciones, fallas técnicas y concitado interés mediático.

COMPRAS PÚBLICAS DE BIENES NO COMUNES

Las compras públicas de bienes no comunes presentan desafíos no resueltos, ni siquiera en los países con sistemas de compras más desarrollados.

En efecto, en el caso de los bienes comunes (i.e., bienes cuyo destino es ser utilizados por varias entidades públicas) su calidad o características técnicas debieran estar especificados ya que tienen que ser acordadas o aceptadas para todos los usuarios, lo que hace posible adjudicar simplemente al menor precio ofertado. Los desafíos para la libre competencia entonces, son los que se han tratado profusamente en la literatura como aquellos de colusión de parte de los oferentes y la corrupción.

En el caso de los bienes no comunes—i.e., que van a ser utilizados para una sola entidad y son específicos a su misión— se plantean problemas nuevos que afectan la competencia y que, además, potencian fuertemente los problemas ya conocidos en el caso de los bienes comunes. La principal dificultad que se identifica en el ámbito de las compras públicas de bienes no comunes es justamente que —dado que en muchos casos la calidad o características técnicas de lo que se planea comprar no está suficientemente especificada— esta pasa a ser variable de adjudicación junto con el precio. La comparación directa de estas variables —generalmente muchas más de dos ya que la calidad es en sí multidimensional— es imposible y, por tanto, se está obligado a acudir a fórmulas ad-hoc para comparar las distintas ofertas. Estas fórmulas disminuyen la probabilidad de que alcance el par calidad-precio más conveniente e introduce más oportunidades para la opacidad y la corrupción.

La falta de especificación puede ser justificable desde el punto de vista de la eficiencia en contadas situaciones; pero, es probable que en la mayoría de los casos este sea un defecto ligado a la falta de experticia con la que se preparan los procesos licitatorios.

En efecto, en el estudio preliminar de algunos casos específicos de licitaciones de bienes no comunes se ha observado que los procesos son preparados con recursos profesionales internos a las entidades, los que no siempre tienen los conocimientos necesarios para definir con precisión las características técnicas del objeto de la licitación y mucho menos los conocimientos en teoría económica para lograr una asignación óptima de los recursos. Así, las dificultades se despachan en base al "sentido común", sin calibrar las implicaciones económicas de tales soluciones.

Para ilustrar el tipo de problemas, es conveniente relatar el caso de la licitación de pasaportes y cédulas de identidad que llegó al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia por presuntas arbitrariedades en el proceso. Si bien no se reclamaban las bases de licitación, el TDLC sí hizo comentarios sobre sus falencias y su incidencia en la eficiencia de la licitación. Este es un excelente ejemplo en que no sólo faltó definir bien los requisitos técnicos sino que la forma de

abordar este problema alteró criterios económicos básicos. Si bien se definió una calidad mínima, esta no sirvió para que se asignara la licitación exclusivamente por precio ya que igualmente, se le dio puntaje a cada elemento de calidad que superara ese mínimo, luego se ponderó cada uno de estos elementos de manera probablemente discrecional y, además, en forma relativa a las otras ofertas. Una vez obtenido el ranking de las ofertas por calidad se construyó el ranking final dando igual ponderación a la calidad y al precio (i.e., 50% a cada una), pero finalmente no fue necesario ya que por distintas razones, se eliminó a los contendores quedando uno solo. Adicionalmente, se prohibió que el mismo oferente hiciera más de una propuesta.

No es muy difícil identificar las múltiples falencias del sistema descrito. En primer lugar, si se está adjudicando por más de una variable resulta ilógico restringir a los oferentes a presentar sólo una opción. Es obvio que, en este contexto, sería óptimo que cada oferente presentara todas las combinaciones calidad-precio que pueda proveer— de manera tal que el licitante tenga mayor probabilidad de acercarse a una combinación eficiente de tales características.

La manera de ponderar los distintos elementos de las características técnicas y la oferta técnica con la oferta económica es irremediablemente arbitraria ya que plantea que un punto adicional obtenido en la oferta técnica tiene un valor específico y constante en pesos, lo que no tienen ningún sentido. Así, este tipo de mecanismo de selección distorsiona el conjunto de ofertas al no revelarse ofertas más económicas por el temor a perder puntos en calidad. Lo que se ve exacerbado por la imposibilidad de presentar más de una oferta.

Otro problema que el TDLC detectó en estas bases de licitación, es la puntuación relativa que se le da a cada oferta por cada característica que conforma la calidad. En efecto, las bases consideraron que si se cubría el mínimo de lo requerido la oferta obtenía entre 60 y 100 puntos y si no cubría el mínimo obtenía máximo 50 puntos. Cómo se ordenen los postulantes entre los 60 y los 100 puntos, en el primer caso, y entre cero y los 50 puntos, en el segundo, dependía de la posición relativa —en cada ítem— de su propuesta. Dado que por distintas razones se fueron eliminando propuestas y sólo quedó una, esta alcanzó 100 puntos si cumplía lo mínimo requerido en ese ítem y 50 puntos si no cumplía, es decir el puntaje máximo alcanzable en cada caso. En conclusión, el método impide llegar a declarar desierta una licitación con un solo proponente aun cuando puede ser defectuoso en algún aspecto técnico importante. Como si fuese poco, la licitación carecía de un tope de precio reservado para evitar el efecto de posibles colusiones.

El ejemplo recién relatado no es un caso aislado y vemos un esquema semejante en el caso de la licitación de gendarmería para la adquisición de brazaletes para vigilancia de reos en libertad condicional. En este caso, la oferta económica tenía una ponderación de sólo 30%, el presupuesto máximo estaba indicado en las bases —es decir, no era secreto—, y tampoco se podía presentar más de una propuesta por postulante. (www.mercadopublico.cl)

Como decíamos este no es un problema sólo en Chile. En países desarrollados se ha manifestado la misma preocupación, en el sentido de conocer hasta qué punto las entidades de compras centralizadas—que tienen a su cargo algunas de las compras de bienes comunes—deben prestar su experticia a las agencias gubernamentales que tiene que pasar por procesos licitatorios de bienes no comunes (OECD, 2011). La discusión es muy preliminar aún. ■