

Instrumentos de apoyo a la evaluación de ofertas en la contratación pública

Víctor Gómez Frías¹, Teresa Sánchez Chaparro¹, Alfonso Durán Heras¹

¹ Área de Ingeniería de Organización. Universidad Carlos III de Madrid. Avenida de la Universidad, 30. 28911, Leganés. victor.gomez.frias@uc3m.es, teresa.sanchez@uc3m.es, alfonso.duran@uc3m.es.

Resumen

La comunicación es una reflexión sobre gestión aplicada a una cuestión de economía del transporte, que es la función de la mediación en la licitación de concursos de infraestructuras. Se busca demostrar la posible contribución de esta función en términos de crecimiento del bienestar colectivo, tanto desde el punto de vista de la selección de proyectos de infraestructura como de la calidad de su construcción y mantenimiento. La investigación reposa sobre un material formado por proyectos de infraestructuras de transporte. El análisis de las aportaciones teóricas cubre, entre otros, los trabajos sobre el agente, los contratos, los costes de transacción, los juegos, las apuestas, las evaluaciones económicas y la financiación de proyectos. Se trata la confrontación entre derecho y economía sobre el terreno de lo político. El contenido de esta comunicación refleja la investigación realizada, bajo la dirección de Alain Jeunemaître, del Centre de Recherche en Gestion de la Ecole Polytechnique. Nos concentramos en la exposición de los objetivos buscados, los puntos de vista declarados, las hipótesis adoptadas y las teorías movilizadas, con intención de revelar el hilo conductor que une la investigación y que permite focalizarse sobre sus aportaciones y en la apertura de nuevos campos de investigación.

Palabras clave: mediación, contratación pública, calidad, transportes

1. Introducción

En la historia de las infraestructuras públicas, los sistemas de gestión y el progreso técnico han seguido una progresión paralela. En cada periodo, la planificación y la ejecución de los mercados se han adaptado a las posibilidades marcadas por el estado del arte en la construcción. Así, en la Edad Media se continuaban empleando las técnicas de la Roma Antigua cuando apenas se trazaban detalles sobre la planificación y toda la responsabilidad correspondía a las colectividades locales. El Renacimiento trajo el crecimiento del comercio y la necesidad de coordinar las obras. Esto evolucionó hasta el siglo XVIII que vio el nacimiento de los cuerpos de ingenieros, que se ocuparon de la construcción de grandes infraestructuras públicas. La Revolución Industrial supuso un nuevo giro de la historia que hizo bascular, en el sector de la construcción, la iniciativa y la experiencia del sector público al privado. En la actualidad, los gestores públicos son sobre todo responsables de la planificación y del control administrativo.

Observando más de cerca el problema que nos ocupa, podemos expresarlo mejor con la carta que Vauban, el famoso constructor de fortalezas, escribía a su financiador, el ministro Louvois, en 1685, donde señalaba la dificultad de encontrar en los mercados de infraestructuras “un empresario que cumpla con su deber”. Sin embargo, hoy ya se han desarrollado potentes instrumentos teóricos en los campos de la contratación y de la negociación que deberían servir a los gestores públicos para controlar sus mercados. No

obstante, nos hemos dado cuenta de que el conflicto que existe entre los principios económicos y los jurídicos está la raíz de esta ineficacia, como se verá más adelante. Además, el interés académico que suscita actualmente la mediación no había sido todavía orientado hacia los mercados públicos.

Antes de profundizar en los conceptos que han sido utilizados, hay que ocuparse de la construcción metodológica. Pretende ser original respecto a los esquemas observados en otras investigaciones. Una de las preocupaciones fundamentales ha sido buscar el vínculo entre fondo y forma, o su equivalente en las relaciones entre problema y método. Esto nos lleva a preferir integrar el conjunto de estas cuestiones en un solo capítulo. Las posibilidades lógicas de nuestra progresión se exploran a partir de los principios epistemológicos de la normativa analítica. Sin embargo, nos alejamos de este procedimiento que depende en gran medida de la teoría de juegos. No guardamos para nuestra investigación más que unas guías generales sobre la idea de prudencia científica que dicta las conclusiones que pueden ser efectivamente obtenidas de un discurso cualitativo.

De esta manera, hemos descrito la evolución de cualquier investigación como el ascenso por una espiral cognitiva determinada por bucles formados por al menos dos de las cinco etapas paradigmáticas: definición de la problemática, concepción de la metodología, observación de la realidad, inducción de teorías y verificación.

Superando las diferentes etapas y volviendo sucesivamente sobre el objeto desde distintos ángulos de ataque, hemos distinguido varios ejes que permiten estudiar la licitación de los mercados públicos. Uno trata sobre el conflicto inherente a la elección entre lo mejor y lo más barato en la oferta de un empresario. Constatamos así que los análisis de la claridad y del valor representan una dificultad tanto en términos objetivos como subjetivos. La razón es que los intereses colectivos y los privados se oponen y esto tergiversa los prismas por los cuales se aprecia la realidad. Para modelizar estas relaciones según los distintos puntos de vista, es necesario explicar la encadenación de los roles que se representan en un mercado público: la clase política, la dirección de obra, la asistencia técnica, las empresas ejecutantes y la sociedad, dividida en usuarios y vecinos.

Al cabo, entre los objetos de investigación que portan sobre las infraestructuras públicas de transporte, se han elegido los ejemplos de manera que cubren los aspectos que permiten diferenciarlos: los tiempos de ejecución, la fase (ya sea estudios o supervisión), las asociaciones de empresas, la escala (que se declina en duración, presupuesto y otros) y el campo de actividad.

2. Mercados públicos

Para encuadrar el análisis, presentamos una definición del mercado compatible con las explicaciones de la economía y la gestión que trataremos más adelante: “una decisión de actuar o de producir que el gestor formula y que necesita un actor externo que la ejecute en su nombre”. Los principios legales que regulan un mercado público son la igualdad, la transparencia y la eficacia.

A partir de las posibilidades que permite esta definición, la aproximación económica constituye la esencia de la investigación. Hemos preferido no citar autores en esta defensa, ya que su referencia sería telegráfica y los detalles pueden encontrarse en el texto. Sin embargo, un solo nombre aparece, el del autor de la única figura tomada prestada para esta presentación. Esto resulta pertinente puesto que su teoría de los costes de transacción es el

entorno en el que nos hemos apoyado para desarrollar el hilo conductor de nuestra investigación.

Los postulados de Williamson (1991) definen un escenario en el que el mercado y la empresa no son más que dos modos polares de gobierno, que se caracterizan por diferentes instrumentos de gestión, tipos de adaptabilidad y derechos de referencia. La optimización de una secuencia económica debe adaptarse a una combinación de mercados, empresas o formas híbridas entre los cuales los costes de transacción sean lo más reducidos posible frente a los beneficios que son obtenidos de estos intercambios.

La aportación de la perspectiva económica, conectada con la conservación de los principios jurídicos y de gestión, se completa con la introducción de las teorías de las subastas (McAfee y McMillan, 1987), de la relación entre principal y agente (Bajari y Tadelis, 2001), del contrato incompleto (Hart y Moore, 1988), la escuela neo-institucional (Coase, 1988), el reparto de riesgos en los contratos y las evaluaciones coste-beneficio (Quinet, 1998) han sido examinadas, entre otras.

Hemos llegado a probar así que la mínima estandarización en el producto justifica mercados que exijan el compromiso de un agente intermedio. También hemos visto la dificultad práctica de definir procedimientos basados en criterios identificables por la empresa y verificables por el organismo público. El papel de la asistencia técnica como ejecutor del diseño es indispensable para los proyectos tradicionales en los que la empresa asume un pliego muy preciso.

No obstante, este tipo de mercados son menos eficaces puesto que impiden la optimización de los medios de la empresa y el sometimiento del mercado a subastas que maximicen la ganancia social, especialmente en términos de calidad. Puesto que la teoría económica determina que cada riesgo debe ser asumido por quien lo soporte mejor, se podrían construir procedimientos consistentes en identificar cada actor con sus riesgos. No obstante, su construcción resultaría compleja. Paralelamente, es importante asegurar que, para no sufrir la inevitable asimetría de información sobre ciertos conceptos, podríamos hacer participar a los agentes de los beneficios ligados a los procesos que dependen de su motivación. La teoría del contrato incompleto, que en otros mercados podría ser útil, no trabaja bajo las mejores condiciones cuando el producto es una infraestructura. Una razón principal es que cambiar de agente, es decir de empresa ejecutante, es casi siempre el peor escenario posible. En consecuencia, las cláusulas que autorizan la entrada y salida del mercado tienen un coste de transacción elevado.

La literatura técnica sobre ingeniería civil avanza en la identificación de las variables que sirven para estimar la calidad, o lo que es lo mismo, cuantificar los costes que están ligados a la evolución de una infraestructura a partir de un estado inicial evaluable. El marco institucional y social puede caracterizarse, según Torroja (1960), como la definición de “la finalidad funcional, la función estructural o estática, la exigencia estética y la limitación económica”, con todas las discusiones que la evaluación económica de proyectos aporta a su jerarquización y su cuantificación.

En esta revista del estado del arte, la teoría económica de los costes de transacción resulta unificadora. Marca las condiciones límite a respetar para la aplicación de las variables técnicas. Es necesario que la ganancia obtenida del control y las incitaciones sobre las empresas sea superior a los costes agregados de medir estas variables. Sin embargo, ajustar

bien las incitaciones no resulta inmediato. Un problema difícil de tratar es el llamado efecto trinquete, que consiste en que las empresas se benefician poco a poco de una reputación que les permite reducir el control por parte de los gestores públicos. Estos, por su parte, son influidos de manera decisiva por la amenaza de litigios que pueden arruinar una carrera técnica.

3. Un germen de modelo

El equilibrio debe buscarse de manera dinámica. Las nuevas tecnologías de la información permiten reducir los costes de transacción facilitando la información sobre la reputación de los agentes de igual manera que con las inversiones de capital. En este entorno de condiciones más transparentes, la función de mediación encuentra su lugar participando en el establecimiento y control de las reglas de juego. La acción política depende de la evaluación de los ciudadanos. Está sometida a los condicionantes de la alternancia de etapas prósperas y crisis. Estos ciclos influyen sobre el alcance de los actos políticos e inciden en su apreciación. Por regla general y en especial en el sector de los transportes, la igualdad de los ciudadanos ante la acción pública es un objetivo social absoluto, para lo que probamos que el ejercicio de la solidaridad debe ser definida como un objetivo instrumental.

Efectivamente, hemos construido un factor que multiplica los beneficios que introduce unidades de solidaridad individuales. El factor multiplica los beneficios que un agente puede esperar de una acción pública de acuerdo a una función estrictamente decreciente con su situación económica. En su forma, esta función depende los límites de la acción pública para asegurar simultáneamente el crecimiento a la vez que la redistribución.

La definición por rendimientos es la más eficaz, si se mira exclusivamente el aspecto de la calidad. Sin embargo, la incertidumbre sobre la evolución de la rentabilidad de las infraestructuras obliga a renunciar a basar los mercados públicos de obras de transportes sobre parámetros de rendimiento que no pueden ser controlados por ningún actor. En esta línea la evolución que debe proponerse para los procedimientos de sumisión y gestión de los mercados públicos de infraestructuras no debería esperarse como una ruptura completa, sino como una progresión de las estructuras actuales hacia mecanismos más eficientes y adaptados a la posibilidad de identificación de las variables cualitativas de cada tipo de proyecto.

No obstante, existe un aspecto estrechamente ligado a las condiciones económicas de estos mercados que necesita una evolución más drástica. Se trata de las normas jurídicas que marcan los procedimientos licitación. Así, las nuevas reglas jurídicas que regulan las concesiones de infraestructuras han mostrado un respeto por la lógica económica muy superior al que presentan las antiguas leyes de contratación pública.

De los tres principios que iluminan el derecho de los mercados (Legouge, 1998), la aparente competencia de la igualdad de las empresas y la transparencia en la expresión de la necesidad y de la elección frente a la eficacia del gasto público no se produce más que en mercados oscuros, que no son los más eficaces. Sin embargo, la declinación puntual de estas normas en pliegos o reglamentos produce a menudo fuerzas contrarias al interés del mercado que ahogan su eficacia.

Se desarrollan desde un punto de vista teórico los vínculos entre clasificaciones jurídicas y perspectiva económica. El objetivo es permitir a los gestores públicos obtener los beneficios de este tipo de aportaciones cuando traten con mercados reales. La teoría resalta así la

importancia del formalismo, de la escala del mercado, de la asimetría de información, de la percepción del valor o de la aversión al riesgo. Por ejemplo, puesto que los gestores públicos son generalmente menos sensibles que los empresarios privados a este último parámetro, es preferible que los mercados públicos se estructuren en base a subastas de una sola oferta en sobre cerrado. Desde esta perspectiva, el formalismo abre las más amplias posibilidades a los gestores públicos, como veremos más adelante.

4. Necesidad de la mediación

Precisamente de esta tentativa de reconciliación entre economía y derecho nace la primera justificación de la existencia de un mediador; se trata de las prestaciones que actualmente las asistencias técnicas prestan a los directores de obra. A priori, es posible preguntarse si la presencia de un mediador en el mercado está justificada. En el límite, debería ser posible definir las variables en términos de rendimiento para alcanzar el óptimo económico en las inversiones sociales. Así, no habría necesidad de mediación. Sin embargo, se encuentran argumentos teóricos cuando se tiene en cuenta la dificultad de definir un esquema basado en los rendimientos.

Los mediadores pueden así ejercer funciones muy diversas en las relaciones sociales o económicas. Encontramos mediadores en los conflictos de trabajo, financieros, evaluadores de la función pública, fuentes de información, clarificadores de conflictos de identidad. De igual manera, se inscriben como vínculos en cadenas de valor e industria en red. En cuanto a su imagen social, el mediador suele ser poco ventajosa. La función de mediación se comprende a menudo con dificultad y se liga en la conciencia popular a la toma de beneficios indebidos por los vendedores intermediarios.

En cuanto a su imagen social, el mediador suele ser poco ventajosa. La función de mediación se comprende a menudo con dificultad y se liga en la conciencia popular a la toma de beneficios indebidos por los vendedores intermediarios.

Profundizando en el estudio del mediador (Madhavan, 2000; Dyer et Sigh, 1998; Curchod, 2003; Bakos, 1997), es el momento de comprender la manera en que concibe su propio funcionamiento. Concluimos que el posicionamiento de un mediador frente a un mercado puede conducir a varias situaciones. O bien la iniciativa nace de las dos partes que necesitan un mediador, o de una sola, o del propio agente mediador. Además, aparecen diferencias según que el consejo se dé a ambas partes o a una sola. En este último caso, la mediación puede o no ser visible por la parte contraria.

En realidad, los mediadores actúan en dos mercados que se confunden: la mediación propiamente dicha y la consultoría. En ambas, la experiencia y la información que aporta el mediador constituyen un valor añadido; pero solo en el caso de la mediación se exige también una implicación en el entendimiento de las partes. Este compromiso exige, como en los juegos de subastas sucesivas, que el mediador preserve una imagen de neutralidad y fiabilidad.

5. Conclusión

Nuestra conclusión es que la gestión interna óptima del mediador para obtener los resultados mejores y más seguros es ocuparse, por este orden de importancia, de asegurar las cuatro

competencias siguientes: tener una reputación de experto, mantener una imagen de neutralidad y credibilidad, tomar la iniciativa en el mercado y tratar con ambas partes.

Nos dirigimos ya al análisis definitivo de gestión que consiste en comprender la manera en que el gestor público puede beneficiarse de la mediación en su búsqueda del interés general. El marco de actores sitúa al gestor público y a las empresas contratantes en un círculo de relaciones: uno decide y la otra ejecuta. El mediador puede participar en todas las transacciones ejerciendo una de sus múltiples funciones o competencias.

Antes de que el gestor público invite al mediador a entrar en el modelo, es deseable que corrija las reglas del juego en lo que se refiere a sus prerrogativas, puesto que hemos visto que pueden provocar un efecto perverso sobre su credibilidad. Igualmente, debe promover la estandarización de las especificaciones para ciertos productos y, para los demás, avanzar hacia parámetros de calidad más eficientes.

Cuando hemos contrapuesto los principios de base jurídicos y económicos, hemos enunciado que asumir que nuestro modelo se adapta a un marco jurídico significaba que aceptábamos las condiciones de contorno que disminuyen el beneficio del óptimo que podría encontrarse en el universo de variables identificadas. Sin embargo, no es necesario que los cambios de las normas jurídicas se resuelvan completamente para que los instrumentos económicos puedan actuar; basta con que esta evolución sea gradual.

El último pilar que necesita una atención especial del gestor público es facilitar un marco en el que la negociación sea fácil. Las teorías económicas prueban que la mejor manera es conseguir atraer un vendedor de buena fe más. En el mercado de las infraestructuras, el mediador que necesita el gestor público debe ser capaz de comprender las necesidades de los vecinos y de los usuarios y evaluar las condiciones de las empresas. Puede, de una parte, servirse del recorrido histórico de las componentes de la calidad y, de otra, de los indicadores técnicos y financieros que pueden anticipar el comportamiento futuro. Estas competencias pueden ser útiles tanto en licitación como en ejecución.

En este entorno, el gestor público debe favorecer que el mediador siga una estrategia pura, es decir, de colaboración y visibilidad en su interacción con ambas partes. Utilizar siempre a un mediador en sus relaciones entre administraciones y empresas permite cerrar el paso a la posibilidad de que se dirija solamente a uno de los actores.

Cuando se llama al mediador solo cuando el conflicto ya ha estallado, el compromiso sobre los intereses de las partes es más evidente. Para este caso, el gestor público debe establecer un mecanismo de control automático, que permita al mediador un enriquecimiento justo en las relaciones económicas que trata, de manera que perciba que una mejora en los beneficios totales para la sociedad le aporta un incremento en sus propias ganancias.

Nuestra investigación concluye con una prueba de contraste sobre la no mediación, el no mercado y la no actuación. Se concluye que estas alternativas no pueden aportar un lucro social superior al descrito por este modelo.

Referencias

Bajari, P.; Tadelis, S. 2001. Encouragements Versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts. *Rand Journal of Economics*, 323 pp. 287-307.

- Bakos, Y. 1997. Reducing Buyer Search Costs: Implications for Electronic Marketplace. *Management Science*, vol. 43, n° 12, p.1676-1692.
- Coase, R.H. 1998. The New Institutional Economics, *The American Economic Review*. Volume 88, Issue 2. May, 72-74.
- Curchod, C. 2003. *Les stratégies d'intermédiation: Élaboration d'un cadre théorique d'analyse à partir de l'étude et de la comparaison de cas*. Ecole Polytechnique, Paris.
- Dyer; J.H.; Singh, H. 1998, The Relational View: Cooperative Strategy and Sources of Interorganizational Competitive Advantage. *Academy of Management Review*, vol. 23, n° 4, p.660-679.
- Hart, O.; Moore, J. 1988. Incomplete Contracts and Renegotiation. *Econometrica*, vol. 56, n. 4, pp. 755-785.
- Legouge, D. 1998. *La meilleure offre dans les marchés publics*. Les éditions d'Organisation, Paris.
- Madhavan, A. 2000. Market microstructure: A survey. *Journal of Financial Markets*, vol. 3, n° 3, p.205-258.
- McAfee, R.; McMillan, J. 1987. Auctions and Bidding. *Journal of Economic Literature*, vol. XXV, n.2, pp. 699-738.
- Quinet, E. 1998. *Economie des transports*. Economica, Paris.
- Torroja Miret, E. 1960. *Razón y ser de los tipos estructurales*. Instituto Eduardo Torroja de la Construcción y del Cemento, Madrid.
- Williamson, O.E. 1991. Comparative Economic Organization: the Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, vol. 36, pp. 269-296.