

LA INNOVACIÓN EN LA COMPRA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE POLÍTICA INDUSTRIAL: LECCIONES DE LA EVIDENCIA EMPÍRICA

STÉPHANE STRAUB
TOULOUSE SCHOOL OF ECONOMICS

Reunión Regional sobre Sistemas de Compras Públicas en
América Latina y el Caribe

Quito D.M./Sede UNASUR 15 y 16 de julio de 2015

ESQUEMA GENERAL DE LA PRESENTACIÓN

- Utilizar las compras públicas como herramienta de política industrial para:
 1. Favorecer ciertas empresas.
 2. Favorecer ciertas prácticas.
- Que nos dice la evidencia empírica existente acerca de estos objetivos?
 1. Es posible lograrlos?
 2. Es eficiente hacerlo?

LAS COMPRAS PUBLICAS PARA FAVORECER CIERTAS EMPRESAS

- Un motivo que a menudo se menciona es la voluntad de utilizar las compras publicas para favorecer el desarrollo / crecimiento de determinadas categorías de empresas.
- Estas pueden incluir:
 - Pequeñas y medianas empresas.
 - Empresas nacionales.
 - Empresas lideradas por minoridades o mujeres.
 - Ciertos sectores (por ej. agropecuario), etc.

LAS COMPRAS PUBLICAS PARA FAVORECER CIERTAS EMPRESAS

- Se hace a través de distintos mecanismos:
 - Reservar ciertos mercados.
 - Dividir los lotes.
 - Aplicar un descuento (ventaja de x%) a las ofertas de dichas empresas.
 - Aplicar requerimientos para que los proveedores subcontraten con dichas empresas.

LAS COMPRAS PUBLICAS PARA FAVORECER CIERTAS PRÁCTICAS

- Otro motivo es la voluntad de utilizar las compras publicas para favorecer ciertas prácticas por parte de los proveedores.
- Estas pueden incluir:
 - Utilizar ciertos insumos (materia prima local).
 - Emplear ciertas categorías de trabajadores y generar empleo.
 - Ser “sostenible” (procesos respetuosos del medio ambiente, productos orgánicos, estándares de emisiones para vehículos, etc.).

LAS COMPRAS PUBLICAS PARA FAVORECER CIERTAS PRÁCTICAS

- Se hace a través de distintos mecanismos:
 - Obligaciones incluidas en los pliegos (criterios de calificación, cláusulas específicas).
 - Descuentos si se cumple.
 - Aplicar una combinación de competencia por precio y otros criterios (regla de “scoring”), relacionados con lo que se quiere favorecer.

QUE NOS DICE LA EVIDENCIA EMPÍRICA EXISTENTE ACERCA DE ESTOS OBJETIVOS?

- En principio, la teoría económica enseña que estas prácticas son distorsivas: sería mejor comprar de la manera más eficiente y, en paralelo, utilizar el ahorro para favorecer dicho objetivo.
- Esto debería ser más barato que distorsionar las compras para lograr un objetivo dado (“una política – un objetivo”).
- Pero ... esto puede no ser cierto si hay fallas de mercado (por ej.; discriminación). Además, distorsiones pueden ser limitadas / compensadas.
- Miremos la evidencia...

EVIDENCIA EMPÍRICA (1)

- Se puede favorecer el desarrollo / crecimiento de determinadas categorías de empresas con compras públicas?
- De manera general, empresas que consiguen más contratos, crecen más.
 - Ferraz, Finan y Szerman (2015): Brazil 2004-2010, ganar un contrato mas por trimestre genera 2,2 pp mas de empleo. 93% vienen de desempleo o sector informal.

EVIDENCIA EMPÍRICA (2)

- Potenciales problemas:
 - Los métodos utilizados para favorecer ciertas empresas no las seleccionan aleatoriamente, por lo que efecto podría ser diferente.
 - Puede haber un efecto sobre los otros participantes, el precio pagado, la calidad, etc.
 - Puede haber un efecto sobre el grado de competición (participación en el proceso).

EVIDENCIA EMPÍRICA (3)

- Reservar mercados / aplicar descuentos para PMEs:
 - Athey, Coey and Levin (AEJ applied, 2013): subastas de madera (US Forest Service). Restringir entrada incrementa participación de PME pero reduce mucho eficiencia y ingresos. Una política alternativa de subsidios es mucho mas eficiente.
 - Nakabayashi (JPubEcon, 2013): proyectos de construcción en Japón. Proyectos más pequeños reservados. Programa implica +40% de participación de PMEs, y es neutro en termino de costos, gracias al incremento de competencia.
 - Marion (JPubEcon, 2007): Rutas en California. 5% preferencia para PMEs. Resulta en un sobrecosto de 3,8%.

EVIDENCIA EMPÍRICA (4)

- Requerimiento de subcontratación:
 - Marion (Restat, 2009): Rutas en California. Objetivo de subcontratación con empresas perteneciendo a minoridades y mujeres. Sobrecosto del 5,6%, debido al hecho que se subcontrata más para cumplir requerimientos.
- Programas de capacitación
 - De Silva, Hubbard, Kosmopoulou (2013): LINC program, Texas. Empresas ofertan precios más bajos, pero no ganan más, pues generan una reacción competitiva de los otros competidores que es positiva.

EVIDENCIA EMPÍRICA (5)

- Requerimiento de otras prácticas:
 - Saussier y Vidal (2015): Ciudad de Paris, objetivos de empleo (desempleados de largo plazo, jóvenes, discapacitados). Precio aumenta de 6 a 14%, por la reducción de competencia.
 - Lundberg et al (2015). Compras “verdes” a través de pre-qualificación por aplicación de varios criterios en servicios de limpieza, Suecia. No encuentran mucho efecto (cambios en la participación, nada claro sobre emisiones).

ASPECTOS POLÍTICOS

- De manera más general, facilitar el desarrollo de capacidades industriales y/o de innovación en el aparato productivo nacional a través de la Compra Pública es complejo, y no tenemos elementos de evaluación global.
- Una de las preguntas es el alcance del “Agreement on Government Procurement (GPA)” de la OMC.
- Limita la capacidad de países emergentes a utilizar compras públicas como herramienta de política?
- O evita abusos, distorsiones, y rent-seeking?

CONCLUSIÓN

- Ciertas políticas pueden tener efectos positivos, pero solamente si el diseño es adecuado.
- Encontrar los mecanismos y la calibración adecuados depende crucialmente de las características de los mercados y del contexto económico considerado.
- Por esta razón, se debería experimentar antes de generalizar las políticas.
- La investigación económica ofrece las herramientas para hacerlo.

Muchas gracias!