

ARTÍCULO

Análisis de la optimización de la subasta a la baja electrónica como modalidad de licitación para las compras en el Estado paraguayo, 2018

Analysis of the optimization of the electronic low auction as a bidding modality for purchases in the Paraguayan State, 2018

Gloria Núñez de Escobar¹, Viviana Elizabeth Jiménez Chaves²

¹ Universidad Americana, Facultad de Postgrado, Maestría en Gobierno y Gerencia Pública. Asunción, Paraguay. E-mail: gnunes.es@gmail.com

² Universidad Americana, Centro de Investigación. Asunción, Paraguay. E-mail: vmonges0212@gmail.com

Fecha de envío: 9/08/2020.

Fecha de aprobación: 12/10/2020.

Conflictos de interés: Ninguna que declarar.

Correspondencia: gnunes.es@gmail.com

RESUMEN

La Subasta a la Baja Electrónica (SBE) es un procedimiento de compra utilizado desde el 2008 por las Unidades Operativas de Contrataciones de los diferentes entes del Estado, con el fin de ahorrar tiempo y dinero, y que a la vez asegure la transparencia de los procesos mediante un sistema informático público y accesible. Esta investigación partió del propósito general de analizar y comprobar que la Subasta a la Baja Electrónica puede constituirse en una modalidad de Compra más efectiva para el Estado Paraguayo a partir de que se le otorguen características que permitan optimizar su naturaleza. Se trata de una investigación evaluativa, cualitativa y cuantitativa, descriptiva, de diseño no experimental transaccional. Los resultados más resaltantes demuestran que el criterio con mayor peso para optar por la SBE, por encima del procedimiento tradicional son: que la compra sea realizada a un costo más bajo, que la compra se haya realizado de manera rápida y que el procedimiento de SBE esté reglamentado desde su aspecto operativo como todo procedimiento de Derecho Público. Se concluye que es necesaria su optimización a partir de unas modificaciones que deberán

ser incluidas para lograr que la modalidad de la SBE contribuya de manera positiva e incrementemente su utilización en las Compras de Estado Paraguayo.

Palabras clave: Subasta Baja Electrónica; compra pública; proceso; Paraguay.

ABSTRACT

The Auction to the Low Electronics (SBE) is a purchase procedure used since 2008 by the Contracting Units of the different entities of the State in order to save time and money, and at the same time ensure the transparency of the processes through a public and accessible computer system. This investigation was based on the general purpose of analyzing and verifying that the Auction to the Low Electronics can be constituted in a modality of more effective Purchase for the Paraguayan State from which it is granted characteristics that allow to optimize its nature. It is an evaluative, qualitative, quantitative, descriptive investigation of non-experimental transactional design. The most outstanding results show that the criterion with greater weight to opt for SBE, over and above the traditional procedure, are: that the purchase be made at a lower cost, that the purchase has been made quickly and that the procedure of SBE is regulated from its operational aspect as any Public Law procedure. It is concluded that its optimization is necessary from some modifications that must be included to ensure that the SBE modality contributes positively and increases its use in the Purchases of Paraguayan State.

Keywords: Baja Electronic Auction; public purchase; process; Paraguay.

INTRODUCCIÓN

La Subasta a la Baja Electrónica se implementó por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas desde el año 2008, a lo largo de su operatividad fue reglamentado y modificado en numerosos aspectos con el fin de lograr los objetivos de ahorro en tiempo, ahorro en costo y el fortalecimiento de la transparencia de las compras públicas.

En la actualidad se utiliza la plataforma electrónica del procedimiento denominado Subasta a la Baja Electrónica en la página de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) por las Unidades Operativas de Contrataciones de las diferentes Instituciones como una herramienta subsidiaria para la realización de procedimientos de compras establecidas por el estado (DNCP, 2020). El marco jurídico que rige a la Subasta a la Baja Electrónica en Paraguay tenemos la Ley 2051 (2003), el Decreto 21.909 (2003) y su modificatoria la Ley 3439 (2007); el Decreto 12.453 (2008) por el cual se establece el procedimiento de Subasta a la Baja Electrónica; el Decreto 5.517 (2010) por el cual se amplía el Decreto 12.453 (2008); la Resolución DNCP 860 (2008) por la que se reglamenta la Subasta a la Baja Electrónica. También el Decreto 1.107 (2014) por el cual se establece

procedimiento de Subasta a la Baja Electrónica y se deroga el Decreto 12.453 (2008) y 5.517 (2010); la Resolución DNCP No. 1408 (2014), se derogan resoluciones, se establecen reglas y se reorganiza la coordinación de subasta a la baja electrónica. La nueva reglamentación reemplaza las resoluciones de años anteriores y unifica las disposiciones en un solo documento de consulta. De esta manera, se abrogan las resoluciones DNCP No 2671/2011, 657/2012, 1408/2014, 2744/2014, 450/2017 y 451/2017. El reglamento fue aprobado mediante la Resolución 1513 (2018) que se encuentra vigente desde el pasado 02 de mayo del 2018.

Al utilizarse en forma complementaria, sin un apartado legal único, con características propias y definidas la misma se comporta como un accesorio de los procedimientos ya establecidos en la Ley, en el sentido de ser una novedosa herramienta informática que se percibe como un método para ahorrar tiempo de proceso, cuando por su naturaleza podría estar dando resultados mucho más beneficiosos para el Estado Paraguayo como ser el ahorro en cuanto al precio, la transparencia, incremento de la competencia y la ampliación de las posibilidades de participación en los procesos licitatorios, situación que permite influenciar en el mercado permitiendo que Estado compre más barato, con mejor calidad y a precios reales de mercado.

Si bien se pueden observar importantes avances en cuanto a la transparencia y la rapidez que proporciona el procedimiento como se encuentra implementado en la actualidad, aún no se obtienen resultados que marquen la diferencia entre su utilización y la utilización de otros procedimientos licitatorios, como ser la Licitación Pública Nacional, El Concurso de Ofertas, la Contratación Directa, considerando las ventajas que proporciona.

La Subasta a la Baja Electrónica es un mecanismo de compra que ha arrojado importantes beneficios al Estado en cuanto a los precios obtenidos en las compras realizadas por medio de este sistema, pero a su vez ha demostrado ser ineficiente para la contratación de cierto tipo de bienes o servicios. Estos resultados necesitan ser evaluados para generar la reglamentación adecuada, que dé carácter obligatorio a la Subasta a la Baja Electrónica en los procesos correctos y que la descarte para los otros.

La propuesta de investigación es un análisis sobre la economicidad y eficiencia de la utilización de la Subasta a la Baja Electrónica como modalidad de Licitación con relación a la reglamentación que la sustenta actualmente, en cuanto a la relevancia, la propuesta permitirá optimizar la herramienta demostrando que su utilización orientada a ciertos rubros proporciona mayor eficiencia para la Administración Pública, cumpliendo con la necesidad imperiosa de contar con nuevas soluciones para optimizar los procedimientos y las relaciones entre administradores y administrados.

El sistema de Subasta a la Baja Electrónica tiene particularidades basadas principalmente en la operativa del soporte informático en el cual se sustenta y contiene características transversales a todos los procedimientos de compra conocidos tradicionalmente lo que requiere un tratamiento específico desde el Pliego de Bases y Condiciones, la Evaluación y posterior Adjudicación.

Como es un sistema basado en la competencia por el precio hacia abajo y específicamente en la adquisición de bienes y servicios genéricos, para que la herramienta permita la adquisición de estos por parte del Estado a precios de mercado convenientes, un «mercado» se define, en primer lugar, por las características de la demanda de los consumidores (es decir, lo que ellos quieren) por un producto (FAO, 1997). Esta definición incluye también los requerimientos de quienes están comprometidos con el abastecimiento de lo que los consumidores demandan, tales como las tiendas minoristas y sus mayoristas. En segundo lugar, el término «mercado» comprende también las acciones de los competidores, tales como la forma como ellos determinan sus precios, organizan su distribución y deciden sobre la promoción (FAO, 1997). Interpretar a los competidores es tan importante como interpretar a los consumidores.

No teniendo estas características en la actualidad, se comporta como un simple sistema informático accesorio, esto se entiende que esta de forma secundaria para su utilización. Ayuda a ahorrar tiempo de proceso, pero todavía no permite una competencia real ya que su naturaleza no está suficientemente definida por lo que el ahorro en recursos está relacionado con el bien que se licita y el precio que los oferentes acostumbrados a proveerlo sostengan y no con la oferta y demanda del mercado.

Esta investigación parte de la necesidad de evaluar la implementación del proyecto con el fin de estructurar las bases para reglamentar, de manera más eficiente y sostenida, el proceso por el cual una determinada compra se programa para ser realizada por subasta o por el método tradicional, decisiones que al momento son realizadas de manera personal por los directores o encargados de las Unidades Operativas de Contrataciones.

El propósito se centra en la comprobación de que la Subasta a la Baja Electrónica puede constituirse en una modalidad de Compra para el Estado Paraguayo a partir de que se le otorguen características que permitan optimizar su naturaleza. Como objetivo general se definió analizar la optimización de la subasta a la baja electrónica como modalidad de licitación para las compras del estado paraguayo, 2018. Para ello se definieron los siguientes objetivos específicos: 1. Identificar las características de la Subasta a la Baja Electrónica como Modalidad, 2. Demostrar la eficiencia de la Subasta a la Baja Electrónica en relación a los procedimientos de Licitación Pública Nacional, Licitación por Concurso de Ofertas, y Contratación Directa, 3. Determinar los beneficios de la utilización de la Subasta a la Baja

Electrónica para el Estado Paraguayo, optimizando su utilización como Modalidad de licitación.

METODOLOGÍA

La investigación fue descriptiva, no experimental con enfoque cualitativo y cuantitativo basado en Hernández Sampieri (2016). La población correspondió a las Instituciones del Estado Paraguayo y Proveedores. Se tuvo en cuenta los siguientes rubros específicos para la recolección de muestra: Informática, Útiles de Oficina y Elementos de Limpieza.

Los datos fueron recolectados mediante entrevistas aplicados a cuatro responsables (directores, jefes o encargados) de las diferentes Unidades Operativas de Contrataciones y cuestionarios aplicado a los funcionarios de las Unidades Operativas de Contrataciones Públicas

RESULTADOS

El 21,4 % de los encuestados respondieron que, al momento de la realización de la encuesta, en sus unidades operativas de contrataciones no se había realizado aún ninguna compra por medio de la Subasta a la Baja Electrónica, el 42,9% pocas veces y el 35,7% respondieron que se realizaron muchas veces.

El 78,6% de los sujetos valoró como útil o muy útil la implementación de la SBE contra un 21,4% que la calificó de “innecesaria”. La Subasta a la Baja Electrónica ofrece la facilidad a los funcionarios de recibir el número grande de ofertas en el portal, recibir y revisar físicamente los documentos de las empresas preseleccionadas solamente. Por otro lado, garantiza de una manera más eficaz la transparencia en el proceso y disminuye considerablemente la cantidad de oferentes que se acercan a consultar sobre el llamado en días posteriores a la apertura de sobres.

La pregunta hace referencia a los costos administrativos del proceso en sí, el 64,3% de los sujetos encuestados, consideran que los costos se reducen, esto guarda relación directa con la disminución del tiempo que emplean los funcionarios en cada llamado, que se acorta según los mismos, en procesos realizados mediante Subasta a la Baja Electrónica (Figura 1).

Esto se debe también a que al ser notificados solamente los oferentes que son preseleccionados por el sistema, los costos logísticos se reducen, si bien no representan en cantidades muy relevantes.

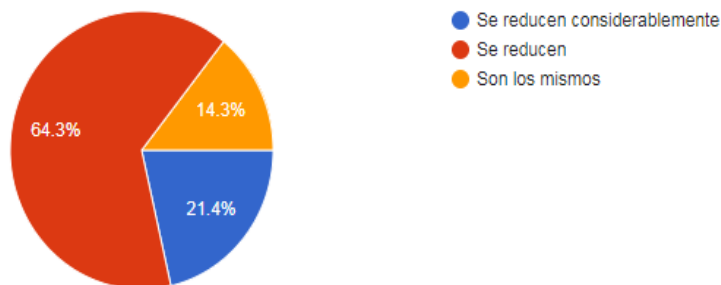


Figura 1. Costos del proceso para el Estado, con la implementación de la SBE.

El 57,1% de los encuestados responden que los funcionarios a su cargo, es decir, los funcionarios de las Unidades Operativas de Contrataciones Públicas requieren menos tiempo por llamado, si estos son realizados mediante la Subasta a la Baja Electrónica, mientras que el 42,9% consideran que no.

Esto se debe entre otras cosas, a que el acto de apertura de sobres que generalmente lleva en promedio dos horas y tratándose de grandes llamados en que llegan a haber hasta 15 oferentes o más, puede tomar a dos funcionarios casi toda una mañana, se reduce considerablemente al presentarse las ofertas por medio del portal y pasar por un proceso de preselección, en que solo las empresas que son preseleccionadas presenten sus documentos físicos a la convocante.

Sobre la ventaja para el estado respecto a los precios. La pregunta se refiere al monto de las compras, la consulta fue dirigida a saber si se genera un Ahorro en el costo final del bien, servicio, obra o locación, el 57,1% respondió que sí, el 42,9% que no.

En este punto, se ve que a criterio de quienes llevan adelante los procesos, los proveedores están lo suficientemente informados sobre el procedimiento (57,1%), atendiendo a que en la página web se encuentra un manual para el sistema e-jogua. No obstante, el 42,9% de los proveedores consideran que no están suficientemente informados.

La fallas del sistema fue considerado como el mayor inconveniente que presenta la SBE, además las dos respuestas más comunes fueron la falta de postores y la dificultad de los proveedores para entender el proceso, que se podría entender ya que por cuestiones de índole cultural, Paraguay, recién ahora está ingresando al sistema de compras por internet que en otros países son comunes y seguras, pero aun el medio digital, genera ciertas dificultades de comprensión y manejo para los proveedores, uno de los factores es la necesidad de que el

equipo informático y el sistema de internet con que cuentan el proveedor deben ser bastante rápidos para entrar a las salas y que el encargado de licitaciones debe estar entrenado para el manejo del portal (Figura 2).

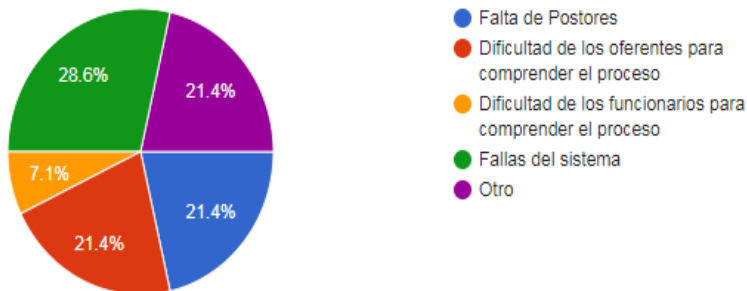


Figura 2. Inconveniente más frecuente que se presenta con la SBE.

Se evidencia una gran necesidad de un manual para el oferente que detalle desde el punto de vista operativo el funcionamiento de la subasta a la baja electrónica. Se refleja que, en las instituciones, las compras realizadas por medio de la Subasta a la Baja Electrónica son aún, en la mayoría pocas, es decir, son excepcionales, los encargados de tomar la decisión de hacerlas por el método tradicional o por medio de la subasta aún se quedan con el método tradicional.

Análisis de las entrevistas

Pregunta 1: ¿Cuáles son los bienes o servicios que más inconvenientes presentan al aplicarle a la SBE? ¿Por qué?

Entre los bienes y servicios con más inconvenientes se encuentran los servicios de mantenimiento en general (de aires acondicionados, de computadoras, de vehículos), esto, por ser muy extensos y detallados y no realizarse por precios globales sino por ítems que pueden llegar a sobrepasar la cantidad de mil.

Por otro lado, fueron muy mencionados también los productos de herramientas, los entrevistados señalaron que es difícil en este tipo de bien determinar la calidad de estos mediante la plataforma digital lo que da lugar a que los oferentes compitan a precios ínfimos sacrificando la calidad del producto ofertado.

En general señalaron que si la licitación es muy extensa y se realiza por ítems y no por precios globales el procedimiento de SBE no sería el indicado. Lo mismo en aquellos en que determinar la calidad es más complicado en el pliego.

Pregunta 2: ¿Cuáles son los bienes o servicios en los que la compra por medio de la SBE es más eficiente? ¿Por qué?

Los entrevistados afirman que bienes o servicios donde el proveedor tenga muy claros sus costos a fin de que no presenten ofertas de difícil cumplimiento, que lleven a ejecuciones dificultosas como los servicios e insumos de Limpieza, por la simpleza de las EETT, además bienes comunes como útiles de oficina y equipos informáticos.

Pregunta 3: ¿Qué factores tiene en cuenta para determinar la compra de un bien o la contratación de un servicio mediante Subasta a la Baja Electrónica o Proceso Tradicional? ¿Por qué?

Los entrevistados afirman que los factores resaltantes son:

- *La posibilidad de lograr competencia y la elasticidad en la oferta*
- *Factor económico y el factor tiempo.*
- *La cantidad de oferentes existentes*
- *Por lo general, el plazo de difusión porque es menos de la mitad del plazo de un proceso convencional.*

Los factores determinantes que señalan los entrevistados corresponden principalmente a la posibilidad de estandarizar un bien, esto sería, la posibilidad de que a la contratante le resulte igual comprar el producto de cualquier oferente, porque todos ellos reúnen o al menos deberán reunir, las condiciones explícitamente detalladas.

Esto ocurre mucho en insumos de oficina, útiles de oficina, algunos artículos de limpieza, neumáticos, electrodomésticos varios, computadoras, cámaras y en general artefactos electrónicos, vehículos y entre los servicios con los seguros.

Pregunta 4: ¿Con qué fines se opta por el procedimiento de Subasta a la Baja Electrónica, antes que por el Procedimiento Tradicional?

Los entrevistados afirman que los fines resaltantes son:

- *El factor principal es acortar los tiempos, tanto en el proceso como en la evaluación del Comité.*
- *La baja de precios*
- *Por la transparencia*

Pregunta 5: ¿Sería conveniente para su Institución que determinados rubros se adquirieran solo a través de la Modalidad SBE? ¿En caso afirmativo que Rubros considera que deberían ser adquiridos solo por SBE para la optimización de la misma como una modalidad de compra?

Se seleccionaron los rubros en los que, según la encuesta realizada a los Funcionarios de Unidades Operativas de Contrataciones, la Subasta a la Baja Electrónica era mejor opción que el proceso tradicional

- *Elementos de limpieza,*
- *Útiles*
- *Medicamentos*
- *Herramientas*
- *Muebles,*
- *Equipos Informáticos,*
- *Reparación de Edificios*
- *Servicios de Limpieza*
- *Uniformes*

CONCLUSIÓN

Los beneficios de la utilización de la Subasta a la Baja Electrónica para el Estado paraguayo podrían ser más amplios, optimizando su utilización como Modalidad de licitación, con características propias acordes a la naturaleza de lo que se quiere adquirir, sin tener en cuenta el monto de la compra sino la razonabilidad de la misma en función al comportamiento del mercado se deberá modificar las normas vigentes. Como producto de una buena administración, la transparencia y confianza en la entidad reguladora, se ha construido una edificación sólida con los procedimientos de contratación pública, en forma paralela al perfeccionamiento constante de mecanismos transparentes en la medición de ofertas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Decreto 12.453. (2008). Por el cual se establece el procedimiento de Subasta a la Baja Electrónica. Paraguay: Presidencia de la Republica. Recuperado de <https://www.contrataciones.gov.py/>
- Decreto 5.517. (2010). Por el cual se amplía el Decreto 12.453/08. Paraguay: Presidencia de la Republica. Recuperado de <https://www.contrataciones.gov.py/>
- DNCP. (2020). Subasta a la Baja Electrónica. Recuperado de <https://www.contrataciones.gov.py/dncp/subasta-a-la-baja-electronica.html>
- FAO. (1997). 1 ¿Por qué necesitamos investigación de mercados? Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/006/Y4532S/y4532s03.htm>
- Hernández Sampieri, R., Fernández Collado, C. y Baptista Lucio, P. (2016). *Metodología de*

la Investigación (4 ed.). México: Mc Graw Hill.

Ley 2.051. (2003). De Contrataciones Públicas. Congreso de la Republica. Recuperado de <https://www.contrataciones.gov.py/>

Ley 3.439. (2007). Modifica la Ley 2051/03 De Contrataciones Públicas y establece la carta orgánica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Congreso de la Republica. Recuperado de <https://www.contrataciones.gov.py/>

Resolución DNCP 860. (2008). Por la que se reglamenta la Subasta a la Baja Electrónica. Paraguay. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Recuperado de <https://www.contrataciones.gov.py/>