



*La subasta en la economía del sector público*  
Norberto Bruno

---

**RInCE**

**Revista de Investigaciones del Departamento de Ciencias Económicas  
de La Universidad Nacional de La Matanza**

**Trabajo Académico de Producción en Docencia:**

*La subasta en la economía del sector público*<sup>1</sup>

**Autor:**

Norberto Bruno<sup>2</sup>

**Resumen:** La contratación pública es una actividad económica principal de los gobiernos. Dentro del género “contratación pública” está el procedimiento de subasta. Todas las operaciones relacionadas con fondos o patrimonios públicos, entre ellas, las subastas, tienen un riesgo inherente. Las subastas no solamente han sido materia de reglamentaciones administrativas, sino que han motivado el desarrollo de una teoría para estudiarlas desde el punto de vista económico. En todo el mundo, el Estado es uno de los agentes más importantes en el desarrollo de las subastas, en los roles de vendedor y de comprador. Existen estudios teóricos que hacen el abordaje de este último papel del Estado como de “subasta inversa”.

---

<sup>1</sup> Ensayo preparado para la asignatura: Finanzas Públicas. Carrera de Licenciatura en Economía y Contador Público. Departamento de Ciencias Económicas. Universidad Nacional de La Matanza

<sup>2</sup> Correo de contacto del autor: Profesor Titular Norberto Bruno: [nobruno@unlam.edu.ar](mailto:nobruno@unlam.edu.ar)



## **LA SUBASTA EN LA ECONOMÍA DEL SECTOR PÚBLICO**

### **1. Subasta. Concepto y antecedentes históricos**

Nuestra experiencia sensorial con el mundo de las subastas nos ha dejado grabadas las imágenes de un recinto o una sala (puede ser una carpa) en la que se ha congregado gente para participar de un acto de venta de objetos, bienes o mercaderías, haciendo ofertas en competencia por ellos “a viva voz”, y que el desarrollo de esa reunión y competencia está conducido por una persona con la profesión u oficio de martillero o rematador, quien cierra el proceso de puja declarando ganador de ella a la propuesta de mejor valor. La subasta o remate es un procedimiento al que recurren jueces y otras autoridades públicas para poner a la venta bienes embargados, incautados, decomisados o abandonados en un depósito oficial. Pero este método o práctica mercantil ha generado a su alrededor una teoría económica, de la cual han surgido aplicaciones prácticas. Se trata de la teoría de subasta, cuyo campo de estudios incluye temas tales como el diseño eficiente de subasta, estrategias de oferta óptima y de equilibrio y la comparación de ingresos.

En general, se puede hablar de subastas tanto cuando se trata de la venta de un bien al mejor postor entre varios interesados en hacerse de él, como cuando el objetivo sea la adquisición de un bien o de un servicio. En el Diccionario de la lengua española-Real Academia Española figuran los dos casos como acepciones de la palabra “subasta”

Si bien hay registros históricos de la venta al mejor postor de mercaderías y personas en la Babilonia del siglo VI antes de Cristo, fueron los romanos de la antigüedad quienes perfeccionaron el procedimiento e inventaron la palabra para designarlo (*sub hasta*, “bajo la lanza”). Y lo utilizaron -entre otras cosas- para poner a la venta su propio imperio. Fue en el 193 después de Cristo y el ganador de la puja (*auctio*, “a viva voz”) resultó ser un tal Marcus Didius Juliannus, que apenas pudo aprovecharlo por dos meses. La misma guardia pretoriana que llevó a remate el cargo de *Imperator* terminó



*La subasta en la economía del sector público*  
Norberto Bruno

---

asesinándolo después de nueve semanas de su entronización. Con el paso del tiempo, la voz subasta quedó en el repertorio de palabras de la lengua castellana y *auction* en el de la inglesa, pero se refieren a la misma cosa.

El documento más antiguo sobre una subasta realizada en la geografía actual de la República Argentina es un Acta del Cabildo, Justicia y Regimiento, datada el 9 de abril de 1589. Allí se deja constancia de la adjudicación en remate al vecino García Hernández del cuidado de las vacas y bueyes de la ciudad, por haber hecho la propuesta más baja. Con la jerga técnica de hoy, lo que se hizo entonces fue una “subasta inversa”.

En ocasiones, y en el área de influencia del derecho administrativo, las palabras “subasta”, “remate” y “licitación” funcionan como términos operativamente intercambiables. De hecho, la etimología más aplicada a la voz “licitación” (de raíz latina) es la de “poner en subasta”.

## **2. Teoría de la subasta.**

El “Premio Sveriges Riksbank en la Ciencia Económica en Memoria de Alfred Nobel”, más conocido como “Premio Nobel de Economía”, fue discernido este año 2020 a favor de los estadounidenses Paul R. Milgrom y Robert B. Wilson, profesores de la Universidad de Stanford, por sus estudios en el campo de la teoría de subastas. En comunicaciones por videoconferencia y por la red social Twitter, la Academia Sueca de Ciencias anuncia los nombres de los galardonados y fundamenta la distinción que ha conferido, afirmando que “Las subastas afectan nuestra vida diaria y los ganadores del Nobel de Economía de este año han mejorado la teoría de las subastas e inventado nuevos formatos de subastas para beneficio de los vendedores, compradores y contribuyentes de todo el mundo” (@NobelPrize, 12/10/2020). En efecto, los trabajos de Wilson sobre la materia se remontan a las décadas de 1960 y 1970, con los cuales ha tomado forma una teoría de subasta de objetos con un valor común. Esta teoría muestra cómo postores racionales tienden a colocar ofertas por debajo de su mejor estimación porque están preocupados por la «maldición» del ganador,



*La subasta en la economía del sector público*  
Norberto Bruno

---

esto es, pagar demasiado e incurrir en pérdidas, y que los problemas provocados por esa «maldición» son más grandes cuando unos pujadores o postores tienen mejor información que otros. Por su parte, Milgrom formuló en la década de 1980 una teoría más general de las subastas, que no solo permite valores comunes, sino también valores privados que varían de uno a otro postor, y demostró que un cierto formato dará al vendedor un ingreso mayor cuando los pujadores aprendan más sobre los valores estimados por los otros competidores durante el concurso.

Los estudios teóricos y las propuestas de aplicaciones prácticas de los profesores laureados y de otros economistas se han utilizado realmente para la realización de subastas de propiedades o derechos estatales, a través de las cuales las autoridades públicas han sacado a la venta, por ejemplo, licencias de uso de frecuencias de radio, ondas de televisión, señales satelitales y bandas de telefonía móvil.

El derecho positivo de la contratación administrativa en el sector público nacional de la República Argentina admite la procedencia de la subasta pública en los casos de "Compra de bienes muebles, inmuebles, semovientes, incluyendo dentro de los primeros los objetos de arte o de interés histórico" y de "Venta de bienes de propiedad del Estado Nacional" (Reglamento del Decreto Delegado N° 1023/2001, Decreto N° 1030/2016, artículo 11). Ya en el texto original de la Ley N° 13.064, sancionada en 1947, se planteaba la acción de "...sacar una obra pública a remate...". La modificación de esa ley por su similar N° 26.619 ha traído el cambio de la palabra "remate" por la expresión "licitación pública".

En todo el mundo, el Estado es uno de los agentes más importantes en el desarrollo de las subastas, en los roles de vendedor y de comprador. Existen estudios teóricos que hacen el abordaje de este último papel del Estado como de "subasta inversa". En los reglamentos y prácticas del sector público, hay normas y evidencias de subastas inversas presenciales y las hay también de virtuales, a distancia o electrónicas, en las que la puja entre los oferentes



*La subasta en la economía del sector público*  
Norberto Bruno

---

aparece mediada por la tecnología de la información y las comunicaciones. En ambos casos (presencial y virtual), la esencia del procedimiento es la misma: que los proveedores o contratistas vayan presentando, durante un plazo determinado, ofertas cada vez más bajas.

En particular, las subastas inversas electrónicas (*Online reverse auctions*) han reportado diversos beneficios allí donde fueron implementadas para las compras públicas. Esas ventajas o beneficios se traducen en mayor transparencia de los procesos, mayores grados de concurrencia y competencia, menores costos de transacción para las dos partes involucradas (organismo estatal y contratistas) y un mayor “valor por el dinero empleado” (*value for money*) a favor de la entidad estatal compradora. Sin embargo, el procedimiento -como cualquier otro en el que aparecen comprometidos fondos públicos- no está exento de riesgos, cuya consumación puede tornar ilusorios los beneficios antes comentados.

### **3. Subastas y contrataciones públicas**

La contratación pública es una actividad económica principal de los gobiernos y la más vulnerable al riesgo de fraude. En los países de la OCDE, las estadísticas existentes indican que la contratación del Estado representa un 15% del PIB y una parte no despreciable de esos recursos se pierden por acciones dolosas contra el interés público. En los tiempos que corren, la gestión sanitaria de la pandemia del Covid 19 y de sus consecuencias económicas y sociales han demandado la utilización de procedimientos abreviados de contratación pública. Las maniobras de fraude pueden estar presentes en cualquiera de las fases del proceso de contratación: en la preparación de la contrata, en la ejecución del contrato o en las dos considerando el conjunto del proceso de contratación.

La completa transparencia, eficacia y eficiencia de contrataciones públicas para ejecutar una obra u obtener un suministro requiere tanto de un buen diseño de las cláusulas y especificaciones técnicas del llamado, como de



*La subasta en la economía del sector público*  
Norberto Bruno

---

un activo y oportuno control del fiel cumplimiento de las obligaciones contractuales.

La fase mejor regulada y más “visible al ojo ciudadano” de la contratación pública es la del “llamado a cotizar”, también conocida como “etapa de preparación del contrato”. Los esfuerzos normativos, los estudios académicos y las prácticas de control se han centrado en esta fase. De todo ese trabajo y experiencias ha surgido un conjunto de requisitos a adoptar para que sea exitoso un llamado a la contratación pública, a saber: a) contar con una base de datos de proveedores y de los productos que ofrecen; b) establecer procesos de licitación abiertos y transparentes para garantizar la concurrencia, la competencia, el trato igualitario y la integridad de las conductas; c) como lógico corolario de lo precedente, evitar la introducción de requisitos en los pliegos del llamado que sólo puede cumplir uno o un número reducido de potenciales postulantes (pliego dirigido-selección artificiosa de oferentes); d) explicitar claramente en los pliegos y condiciones del llamado los criterios de aceptación y evaluación de las propuestas y los proponentes; e) estimar el costo de la contratación o realizar el presupuesto oficial sobre bases verificables, objetivas y realistas. No obstante los recaudos administrativos anteriores, aún es posible que la contratación, en su etapa de preparación, sea “infectada”, desde su exterior, por la colusión, la cartelización de oferentes y otros “arreglos sectoriales”. La colusión entre empresas suele verificarse en la forma de un acuerdo para presentar precios elevados o para dejar desierta una convocatoria de modo de forzar al organismo estatal a realizar compras de apuro a mayores precios.

Es menor el interés que ha recibido la etapa de cumplimiento del contrato, la ejecución de las prestaciones a cargo del contratista y el pago de éstas por parte del organismo estatal. En cuanto a esta etapa, cada vez más las legislaciones sobre contrataciones públicas introducen mecanismos de rendición de cuentas y de control de la regularidad e integridad del proceso que dan mayor protagonismo y participación activa a los licitadores, usuarios finales,



*La subasta en la economía del sector público*  
Norberto Bruno

---

medios de comunicación y al público en general. Los avances en las tecnologías de información y comunicación han permitido, para fines de gestión y control, una fácil y rápida visualización de los hechos y actos relevantes de una contratación y la concreción de nuevas formas de interacción entre los postores y agentes responsables del gobierno.

Todos los riesgos prenotados acechan intensamente a la obra pública. Hay un refrán, de circulación mundial, que le da mala reputación a esta actividad estatal: "Donde hay cemento hay corrupción". La corrupción en la obra pública es un tema explosivo que ha hecho, y está haciendo, caer políticos y gobiernos, como ocurre ahora mismo en el Perú. La experiencia, en general, dicta la decepcionante conclusión de que lo que se ha dado en los hechos, y que probablemente vuelva a suceder, son verdaderas mascaradas o simulacros de remate o puja. Mientras no se consigan medios legales y técnicos capaces de generar una verdadera competencia de ofertas y evitar su cartelización, conviene pensar en implantar mecanismos de regulación y control que impidan los abusos en los precios, que restrinjan severamente las posibilidades de otorgar anticipos financieros y que certifiquen la ejecución real de los trabajos, en la calidad exigida, como base para el nacimiento del derecho de los contratistas a su contraprestación. En particular, para el riesgo de colusión entre los proponentes, una entidad estatal puede mantener en reserva su costo estimado de la contratación o presupuesto oficial mientras se están recibiendo las ofertas y, después de cerrado este proceso, hacerlo visible y utilizarlo para el análisis de razonabilidad y conveniencia de las propuestas arrimadas. Existe alguna evidencia de que la subasta electrónica, usando una plataforma de fácil accesibilidad y amplia visibilidad, sería capaz de poner serios obstáculos a la realización de actos de colusión o de disuadir a los oferentes de intentarlos.



*La subasta en la economía del sector público*  
Norberto Bruno

---

#### **4. Conclusiones**

La contratación pública es un instrumento de la políticas fiscal y presupuestaria activas dentro de la economía del sector público. Para que cumpla el propósito de provisión, promoción o asignación que se le haya asignado es necesario que los bienes requeridos se obtengan mediante procedimientos limpios, que lleguen a su destino sin “filtraciones” y que se pague por ellos el valor que realmente representan. La teoría de subasta se ocupa de los métodos, formatos o diseños de procedimientos con los que el Estado o sector público, actuando como comprador o vendedor, puede obtener el “mejor valor” o “asignar eficientemente los recursos”, fomentando la mayor concurrencia, competencia y transparencia posibles, de acuerdo con las características del bien o servicio que es objeto de la transacción, operación o contratación. En una entrevista radial de octubre pasado, Paul Milgrom “...aseguró que las bases teóricas que postuló ayudan a combatir la corrupción, ya que el sistema de subasta es menos propenso a las malas prácticas como la colusión” <https://www.bluradio.com/economia/>. Pero también sería necesariamente complementario o contributivo atender la cuestión sobre cómo mantener o garantizar la vigencia real de ese “mejor valor” o de esa “eficiente asignación de recursos”, que prometen las subastas inversas, y en general de las buenas prácticas contractuales, mientras el ganador de la puja debe cumplir o ejecutar las prestaciones a su cargo en un plazo posterior a la adjudicación de su oferta.