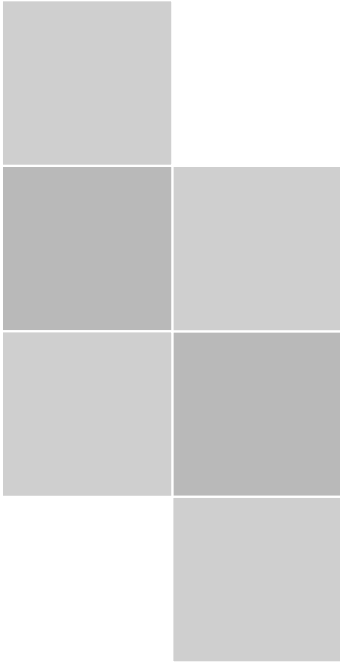




CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA

Retos y Oportunidades en las compras del Gobierno Federal

Coord. David R. Colmenares Páramo



ÍNDICE

Presentación David R. Colmenares Páramo	5
Prólogo Claudia S. Corichi García	8
<i>La evaluación de políticas públicas: incentivos y barreras (2016)</i> Agustín Caso Raphael	13
<i>Aprobación del Presupuesto y la Función del Congreso (2009)</i> Organización para La Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	23
<i>Beneficios y riesgos de realizar contrataciones gubernamentales al amparo de los artículos 1º y 41 de la ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público</i> Estanislao Sánchez y López & Silvia Martínez García Auditoría Superior de la Federación (ASF)	36
<i>Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México (2013)</i> Organización para La Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)	57
<i>El Sistema de Compras Gubernamentales en México (2012)</i> Enrique Flores Ortiz	86
<i>Recurrencia de las observaciones de auditoría del Gasto Federalizado 2000-2010 (Seguro Popular)</i> Auditoría Superior de la Federación (ASF)	
<i>Compras Consolidadas 2016, resultados y perspectivas</i> Alejandro Córdova Motte	
Semblanzas	104

PRESENTACIÓN

Adentrarnos en temas relativamente novedosos para el proceso legislativo de fiscalización del gasto público -como es el caso del seguimiento de las compras del sector público- implica mirar un poco hacia atrás, recuperar lo que se ha hecho, las fallas que se han dado; había que recuperar documentos que nos permiten entender la evolución del análisis del presupuesto. Por ello en este libro se reproducen textos que fortalecen una visión integral del gasto público.

En este tema es fundamental tener presentes aspectos como la distribución de competencias en la materia, particularmente en el caso del gasto de las entidades federativas que dependen de las transferencias federales en un promedio del 90 por ciento de sus ingresos, de los cuales la mitad son recursos de libre disposición que son fiscalizados por los congresos locales y la otra mitad de las transferencias del gasto federalizado, que se trata de gasto condicionado o etiquetado cuya normativa es la del gasto federal, ya que estos recursos nunca dejan de lado su carácter de recursos federales.

Por ello se incluye el texto del maestro Agustín Caso Raphael, *La evaluación de políticas públicas: incentivos y barreras*, el cual resalta la importancia del presupuesto con base en resultados para la aplicación de los recursos públicos. El texto del maestro Caso, destaca las condiciones para la correcta aplicación del gasto, así como de la programación, presupuestación, los procesos e incentivos y las responsabilidades de los organismos y dependencias federales.

En virtud de la creciente importancia del papel del congreso para la correcta aprobación del presupuesto, reproducimos el texto *La aprobación del presupuesto y la función del congreso*, que forma parte del informe, *El Proceso Presupuestario en México* -elaborado por la OCDE en 2009- que destaca los cambios políticos en México y profundiza en el papel de las reformas al gasto público para el fortalecimiento la supervisión de su ejercicio por parte del poder legislativo, a través de la Auditoría Superior de la Federación.

En este mismo sentido también resulta propicia la reproducción del documento *Combate a la colusión en los procedimientos de las compras públicas en México*, otro texto de la OCDE publicado en 2013, que realiza un análisis del tercer comprador de bienes y servicios, el IMSS, que también es el primero en la compra de productos farmacéuticos.

En el mismo sentido se incluye el texto de Enrique Flores Ortiz, sobre *El sistema de compras gubernamentales en México*, donde explica el marco legal de los sistemas de compras gubernamentales en México, así como lo que el autor llama “la desmoralización” de los servidores públicos, por las malas prácticas y la existencia incluso de delincuencia. Por ello sugiere elementos de combate a la corrupción, con mejora en los procesos de compra en general.

De particular importancia es el trabajo que la Auditoría Superior de la Federación realizó en 2012 sobre *Recurrencia de las observaciones de las Auditorías del Gasto Federalizado 2000-2010*, en el cual se destaca la repetición de las mismas observaciones durante varios ejercicios y varias entidades, en este caso del programa denominado Recursos Federales Transferidos a través del Acuerdo de Coordinación celebrado entre la Secretaría de Salud y las entidades federativas conocido como Seguro Popular.

Este trabajo de la Auditoría Superior, que se puede consultar en la página WEB de la institución, permite tener una visión clara de las malas prácticas en las entidades federativas durante el ejercicio del gasto federalizado, conocer con precisión las diferencias entre una entidad y otra, y -para quienes son responsables de la definición del destino y los procedimientos del gasto público- corregir desde la clasificación programática de cada programa. Desde luego al ente fiscalizador, le han permitido un mejor trabajo en el esfuerzo para combatir los casos de corrupción.

En cuanto al texto de Alejandro Córdoba Motte, quien es Gerente de Seguridad y abasto Gubernamental de la Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, *Compras consolidadas, resultados y perspectivas* (2016), menciona los problemas y los aciertos del IMSS respecto a las compras consolidadas de medicamentos, además del procedimiento en general de adquisiciones de los sistemas de salud de México.

Finalmente es evidente y esto se vio tanto en el *Diagnóstico integral de las finanzas estatales y municipales en México* que se elaboró en la SHCP hasta 2007, como en las conclusiones y acuerdos de las Convención Nacional Hacendaria celebrada en 2004, que un tema básico para la opacidad y una inadecuada rendición de cuentas, del ejercicio del gasto público, tanto de recursos federales como estatales y municipales, era la inexistencia de homogeneidad, niveles de desglose y de criterios para la contabilidad gubernamental, lo que se revierte a partir en los avances de armonización contable; de ahí también la pertinencia de conocer el *Informe de avance de la armonización contable*, difundido en el 2016 por la ASF.

El objetivo es unificar los criterios para la contabilidad gubernamental, para la publicación de la información financiera, así como uniformar las presentaciones de los paquetes fiscales de los gobiernos estatales, e incluso de sus cuentas públicas. Podemos afirmar que la fiscalización de los avances de la armonización contable por parte de la Auditoría Superior de la Federación, es una verdadera *cruzada* por la transparencia y la rendición de cuentas.

Finalmente reconozco el entusiasmo y compromiso con la temática por parte de la diputada Claudia S. Corichi García, Presidenta de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Procesos y Resultados de las Compras del Gobierno Federal. Lo que incluye el ejercicio del mismo por parte de los gobiernos estatal y municipal, ya que se trata de recursos federales transferidos, ya sea como aportaciones, subsidios o convenios. Mi agradecimiento por la invitación para participar en este documento.

David Colmenares Páramo

PRÓLOGO

Decía Thomas Jefferson que *la clave de un buen gobierno, es la honestidad*, un valor escaso en estos álgidos momentos de malestar social generalizado en México, en los que le ha tocado desempeñarse a la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados.

Y es que 2015, como 2016 han sido convulsos para México. La pérdida constante del poder adquisitivo, los aumentos a las gasolinas, la depreciación del peso frente al dólar, los alarmantes escándalos de corrupción encabezados por las cuentas que dejó el gobierno de Javier Duarte de Ochoa en Veracruz; entre muchas cosas más, han llevado a la ciudadanía al hartazgo, a la desconfianza, pero sobre todo a la incertidumbre, esa que nos aleja de la gobernanza.

El proceso de rediseño institucional de México, resultado de sus intentos de transición democrática han derivado en las últimas dos décadas en complejas reformas que han buscado institucionalizar la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Sin embargo, la creación de un nuevo entramado de normas e instituciones no se ha traducido en mayor efectividad en el combate a la corrupción y tampoco en una disminución en la percepción manifestada por los ciudadanos sobre esta problemática.

Es por ello que el 27 de mayo de 2015 -después de arduos trabajos legislativos y de la creación de diversos acuerdos al respecto- se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, entidad destinada a la coordinación de esfuerzos entre autoridades de todos los órdenes de gobierno, con el fin de superar ese obstáculo al desarrollo en México que preserva corrupción e impunidad en diversos ámbitos y en los cuales participan no sólo servidores públicos, sino empresarios, intermediarios, contratistas, etc.

La rendición de cuentas debe transformarse, no sólo obligar a los funcionarios de informar sobre las decisiones tomadas y las acciones realizadas, sino también como una posibilidad real de sancionar a servidores públicos en caso de no haber cumplido con sus funciones y atribuciones¹, o no haber observado la ley, pero para lograr esto, es necesario que existan los mecanismos y los contrapesos necesarios para hacer valer este derecho.

De acuerdo con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en México, el derecho a la rendición de cuentas consiste en que los ciudadanos puedan exigir cuentas a las autoridades y servidores públicos, quienes tienen la obligación de justificar y aceptar las responsabilidades por las decisiones tomadas².

Es por ello que, en este espíritu de cambio, el 29 de abril de 2016, la Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, tuvo a bien emitir el Acuerdo por el que se constituyen las Comisiones Especiales de la LXIII Legislatura, con la finalidad de atender de manera precisa y técnica aquellos temas que requieren una atención especial.

Ésta soberanía decidió crear la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Procesos y Resultados de las Compras del Gobierno Federal, con la finalidad de establecer mediante este órgano legislativo, un contrapeso y una fiscalización plural, justa y transparente al gasto que el Ejecutivo Federal realiza en momentos donde es urgente rendir cuentas a la ciudadanía, pero en los que es por igual menester, promover ahorros y un gasto eficiente que redunde en procurar el mejor destino de estos recursos en beneficio de la gente.

La Comisión Especial para dar seguimiento a los procesos y resultados de las compras del Gobierno Federal, además, se inscribe en un proceso complejo de transformación del país, en donde la creación del Sistema Nacional Anticorrupción, supone un cambio de paradigma, pero sobre todo una *luz al final del camino*, que depende de nuestra astucia, inteligencia y conocimientos para brindar respuesta a la terrible impunidad que pretende estancar a México en una de sus peores etapas de la

¹ Autores como Schedler, A. *¿Qué es la rendición de cuentas?* han señalado que la rendición de cuentas se sustenta a través de prevenir y corregir abusos de poder, someterlo al escrutinio ciudadano y finalmente a obligarlo a explicar sus actos y someterlo a sanciones

² *Diagnóstico de los derechos humanos en México*, México, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en México, 2003, p. 54.

historia. Es también una comisión plural cuyos legisladores aportan su trabajo y experiencia en la aspiración del bien común.

Las compras del Ejecutivo son en extremo importantes, no sólo por su impacto en la salud de las finanzas públicas³, sino también por los efectos y consecuencias que traen consigo en el marco de la implementación de las políticas públicas que son financiadas a través de dichos procesos y recursos.

El gobierno federal gasta alrededor de 800 mmdp anualmente en comprar diversos materiales o servicios y en contratar obra pública. Cerca de dos tercios de esos recursos se concentran en Pemex, CFE, IMSS e ISSSTE. Si incluimos a las entidades federativas, podemos contabilizar otros 160 mmdp.

Vigilar las compras del Gobierno federal tiene dos beneficios inherentes: promover ahorros concretos a la ciudadanía con los que existe el potencial de direccionar recursos a otros sectores con amplias necesidades; y reducir y prevenir actos de corrupción que son lamentablemente comunes en las compras de gobierno.

Ésta publicación hace énfasis en los riesgos y oportunidades que existen al vigilar estas compras y sus resultados -poniendo uno de los casos de estudio más paradigmáticos las compras de medicamentos o insumos en el sector de salud pública-. En 2005 por ejemplo, la OCDE elaboró un índice comparativo de precios de medicamentos en 12 países y descubrió que en México se vendían los fármacos más caros (por encima de Estados Unidos, Japón y Francia, entre otros) lo cual da cuenta del reto.

³ Existen ejemplos claros sobre el impacto del gasto federal. Entre los hallazgos que presenta la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su *Informe sobre la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz 2009-2011* destaca, por ejemplo, la contratación de diversos servicios con instituciones cuyas atribuciones u objeto social no guardan relación con el servicio solicitado, o no tienen la capacidad para realizarlo, lo que generó subcontrataciones y que se optara por procedimientos de contratación diferentes a la licitación pública. En este sentido, el Comité Técnico del Fideicomiso acordó contratar a I.I.I., S.A. de C.V. para realizar la construcción del Monumento Estela de Luz en su primera etapa, a pesar de que no tenía la capacidad, infraestructura, ni el personal competente para llevar a cabo la ejecución de la misma, por lo que la obra fue subcontratada al cien por ciento. Esta situación provocó, entre otros aspectos, que se entregara la obra un año cuatro meses después de lo previsto y con un costo adicional de alrededor de 200%.

Dado que el IMSS es el principal consumidor nacional en el mercado farmacéutico y de equipos médicos, la Comisión Federal de Competencia (CFC) inició en 2006 una investigación sobre posibles prácticas monopólicas absolutas por parte de los proveedores de medicamentos del instituto. Tras concluir la investigación, se determinó que seis farmacéuticas se habían coludido para elevar los precios de las medicinas que vendían al IMSS.

Un año después de que la CFC iniciara su investigación, el IMSS cambió su esquema de compras, por lo que buscó ahorros que le permitieran enfrentar sus crecientes desafíos financieros y dar mejor servicio a sus casi 54 millones de derechohabientes. Entre las estrategias emprendidas por el Instituto destacaron centralizar sus compras y cambiar el método de subastas⁴.

En septiembre de 2016, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) anunció el inicio de las licitaciones para la compra consolidada de medicamentos 2017, que sería de alrededor de 50 mmdp. La cifra contemplada es histórica, ya que, en diciembre de 2015 -cuando concluyó la compra consolidada de medicamentos de ese periodo- la cifra superó los 48 mmdp.

Es por ello que la urgente necesidad de dar un seguimiento puntual, fiscalizar y proponer las medidas necesarias para hacer eficiente y transparente el proceso de compras del gobierno federal resulta una obligación ciudadana de este Poder Legislativo, ante un escenario de desconcierto por los constantes escándalos de corrupción en el gasto que realizan los gobiernos.

La oportunidad de ahorrar es enorme dadas las actuales ineficiencias en el proceso de compras. Se han realizado diversos cálculos, y se calcula que, si el Gobierno federal mejorara su estrategia de compras, podría ahorrar el equivalente al 1 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB), además de transformar a sus proveedores en empresas eficientes.

⁴Hasta 2006, el proceso de compra del IMSS estaba descentralizado en 35 delegaciones y 25 unidades médicas de alta especialidad (UMAES) a lo largo del país, de modo que cada área realizaba sus propios procesos de adquisición de forma aislada. A partir del ciclo de compra de 2007, el instituto comenzó a realizar sus compras a través de contratos únicos y de manera centralizada. Esta estrategia le permitió al IMSS ahorrar, en 2011, un total de 600 mdp en la compra de medicamentos, según un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

El presente texto, bajo la atinada coordinación del Mtro. David Colmenares, recopila textos de destacados académicos y especialistas en este terreno, que con su experiencia dentro de áreas estratégicas para la fiscalización han contribuido a ofrecer un panorama más claro sobre los riesgos y oportunidades que existen en el marco de las compras del Gobierno federal, un tema que dará para muchos análisis posteriores.

Decía Benito Juárez en una misiva privada enviada a Maximiliano de Habsburgo -en álgidos momentos de la vida del México del siglo XIX- que *existe una cosa que no puede alcanzar ni la falsedad ni la perfidia y que es la tremenda sentencia de la historia*. Ella nos juzgará, por lo que es obligación del poder legislativo hacer hasta el último de sus esfuerzos porque los recursos de la gente sólo le sirvan a ésta, y que su gasto sea sólo con la finalidad de garantizarles beneficios y seguridad, esto como una obligación inherente al mismísimo espíritu que forjó al Estado mexicano.

Dip. Claudia S. Corichi García
Presidenta de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Procesos y
Resultados de las Compras del Gobierno Federal, LXIII Legislatura.
Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión.

La evaluación de políticas públicas: incentivos y barreras (2016)

MTRO. AGUSTÍN CASO RAPHAEL

El origen del Presupuesto basado en resultados (PBR)

El PBR fue definido como “el conjunto de metodologías, procesos e instrumentos que permiten que las decisiones involucradas en un presupuesto incorporen sistemáticamente consideraciones sobre los resultados pasados y esperados de la aplicación de los recursos públicos y motiven a las instituciones públicas para su logro”.

A su vez, el Sistema de evaluación del desempeño (SED) fue definido como: “el conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de las metas y objetivos, con base en indicadores estratégicos y de gestión que permitan conocer el impacto final de los programas y proyectos”.

El diagnóstico previo o la implantación del PBR-SED

En su oportunidad, en el diagnóstico previo o la implantación del PBR-SED se establecieron condiciones para su materialización:

- Que exista información comprensiva sobre el desempeño para alimentar el proceso presupuestario.
- Que el proceso presupuestario sea capaz de incorporar esta información al proceso decisional que involucra;
- Que el sistema presupuestario origine o se complemente con una estructura de incentivos que motive a las instituciones públicas a alcanzar mayores resultados.
- Que las normas de administración tengan la flexibilidad necesaria para que los recursos de las dependencias se utilicen con eficiencia en el logro de resultados.

Naturaleza de las asignaciones presupuestarias

En una primera aproximación, el PBR no significa condicionar las acciones presupuestarias al logro de metas. En el *Plan de acción para el fortalecimiento del PBR*, se asumió que ello equivalía a desconocer las bases políticas del presupuesto, las cuales obligan a considerar las prioridades mencionadas en relación con los titulares de derechos sociales, por ejemplo.

En un segundo plano, se adoptó el concepto de “Presupuesto para resultados” como indicativo de que lo que interesa en la elaboración del presupuesto anual o multianual, es qué se hará con los recursos. Los desempeños pasados no son buenos predictores de futuro y su consideración mecánica conduce al síndrome del presupuesto inercial.

Un tercer elemento, es que las decisiones de asignación presupuestaria no deben ser limitadas a la asignación de recursos porque el proceso presupuestario debe abarcar la revisión del diseño de programas, las condiciones para su ejecución, sus procesos operativos y sus mecanismos de gestión, así como el contexto en el cual operan.

Un cuarto elemento, estrictamente desde la perspectiva presupuestaria, es que se debe de tomar en cuenta el logro obtenido con los programas, a nivel de producto y de resultados, la relevancia continua de la intervención pública, de conformidad con las prioridades del gobierno y las necesidades ciudadanas y la efectividad-costo, es decir, la medida en que un programa atiende los objetivos con los costos estimados y cuáles pueden ser vías de alternativas de solución para alcanzar los objetivos deseados.

El ciclo programático- presupuestario

El PBR planteó desde un inicio que su operación demandaba integrar información sobre resultados pasados y futuros a lo largo del ciclo de planeación, programación, presupuestación, ejercicio y control- seguimiento- evaluación y rendición de cuentas. Es decir, que uso de la información de desempeño debe considerarse para tomar decisiones en cada fase del ciclo.

Con esta óptica, el Modelo de PBR-SED planteó como punto de referencia, los objetivos perseguidos por las políticas públicas para que el presupuesto respondiera a prioridades y compromisos programáticos con énfasis en la obtención de resultados de manera tal que gradualmente se genere un proceso acumulativo de mejora.

Gestión para resultados (GPR)

Al adaptarse la *Gestión para resultados* (GPR) como modelo de cultura organizacional, directiva y de gestión con énfasis en resultados, se privilegió la interrelación entre las actividades, componentes y propósitos que, mediante procesos organizativos, forman parte y contribuyen a la creación de valor público.

La GPR proporcionó un marco conceptual con la función de facilitar a los entes públicos la dirección efectiva e integrada en el proceso de creación de valor, a fin de optimizarlo bajo criterios establecidos en el Artículo 134 de la CPEUM.

Estructura programática

El PBR, como componente de la GPR posibilita dicha gestión al basarse en la estructura programática, concebida ésta como el conjunto de categorías y elementos programáticos que definen las acciones de los ejecutores del gasto para alcanzar sus objetivos y metas de acuerdo con las políticas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo, programas y presupuesto.

A su vez, el SED permite dar seguimiento y evaluar en forma sistemática políticas públicas y programas al vincularse en las categorías programáticas (finalidad, función, sub función, actividades, programas presupuestarios) y en los elementos programáticos (misión, objetivo, indicadores y metas).

Articulación de procesos

La adopción de la GPR planteó también, en el diagnóstico llevado a cabo previo a la implantación del PBR-SED, la necesidad de lograr una mayor articulación entre el proceso presupuestario, el cual estructura la gestión pública y los siguientes sistemas:

- El sistema de planeación y las prioridades de gobierno.
- La administración financiera (incluyendo la tesorería, la deuda pública y la contabilidad gubernamental) y;
- Las adquisiciones, contrataciones y recursos humanos.

Lo anterior es crítico, ya que la GPR busca alinear la estructura programática con la organizativa y la financiera.

Coordinación transversal e incentivos

Finalmente, el diagnóstico inicial planteó también la necesidad de resolver el problema de gestión y acción transversal entre dependencias y entidades de la APF y de establecer incentivos que promovieran la consecución de metas. En particular, el esquema de incentivos inspirado de conformidad en la *nueva economía institucional* se enfocaría en el otorgamiento de reconocimiento, el traspaso de responsabilidades y el ofrecimiento de incentivos económicos.

Distribución de responsabilidades

Las responsabilidades institucionales para impulsar el PBR- SED, se distribuyeron asignando la planeación a la Presidencia de la República, (metas estratégicas), la programación y la formulación presupuestaria a la SHCP (objetivos, metas indicadores y reglas de operación), la aprobación a la Cámara de Diputados, el ejercicio del gasto a las dependencias (actividades y ejecución del gasto), el control a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) (cumplimiento de metas), el seguimiento a la Secretaría de la Función Pública (SFP) (indicadores), la evaluación a la SFP y al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (evaluaciones) y la rendición de cuentas a las dependencias.

Estas responsabilidades institucionales fueron modificadas en el transcurso de la implantación.

Las propuestas del Plan de acción

El *Plan de acción para el PBR* estableció un conjunto de propuestas para impulsar el PBR-SED en dimensiones:

- La estructuración de un sistema de seguimiento y evaluación acorde con las necesidades del ciclo programático- presupuestario;
- La conformación del proceso presupuestario para integrar la información de desempeño a las decisiones presupuestarias a lo largo del ciclo;
- El establecimiento de incentivos institucionales para impulsar la GPR de dependencia y entidades;
- El ajuste del marco normativo y regulatorio de las funciones públicas para impulsar un uso más eficiente de los recursos públicos con restricciones presupuestarias.

Presupuestos Inerciales

El presupuesto es por naturaleza un sistema que estructura y vincula la economía, las instituciones y la gestión pública. Como mecanismo de asignación de recursos bajo restricciones, expresa las prioridades de las políticas públicas que promueve el Estado y da marco a la gestión institucional. Al ser un proceso regular, normado y repetitivo, involucra a las instituciones públicas en el funcionamiento del Estado.

El PBR-SED fue concebido como un complejo mecanismo articulador para romper en el incrementalismo presupuestario en aras de cerrar las brechas entre las demandas y expectativas sociales.

En contraste con la tradición incrementalista por su propia definición el PBR planteó la posibilidad de que el presupuesto incorporara de manera sistemática, consideraciones sobre los resultados ex-ante, ex-dure y ex-post.

Al respecto, existe evidencia estadística, de que el gasto programable continuaría teniendo altos grados de inercialidad, los cuales tienen una alta correlación con desempeños medios o bajos de las intervenciones públicas.

Lo anterior, es verificable a nivel de categoría programática, agrupando el gasto por finalidad, función y sub función, actividad institucional y programa presupuestario.

Uno de los elementos críticos es que la información de desempeño gestionada a través del SED no se usa de manera sistemática en cada fase del ciclo presupuestario para mejorar la programación y la presupuestación con base en los resultados obtenidos.

Fusiones, eliminaciones de pp

El gasto programable, organizado por medio de Pp y modalidades de gasto (S,U,B,E,P,O, etc.) ha estado sujeto a despliegues y contracciones.

Cuando éstas se han efectuado sin considerar la información de desempeño, los recursos asignados, la alineación a las UR correspondientes, se ha propiciado una situación de falta de vinculación metas-gasto. La compactación de Pp puede provocar pérdida la alineación con los objetivos estratégicos. Se hace irrelevante la relación causal interna de los Pp y la posibilidad de crear valor público.

Articulación de procesos

El diseño original del PBR-SED planteó la articulación del proceso presupuestario con el sistema de planeación y las prioridades de gobierno, la administración financiera y contable, las adquisiciones, contrataciones y recursos humanos.

Este proceso de integración para la GPR se ha dado sólo parcialmente, destacando al respecto el proceso presupuestario y la planeación a través del *Programa para un gobierno cercano y moderno* (PGCM) del PND.

Sin embargo, el proceso ha quedado estancando por no poder integrar el desempeño de los recursos humanos al PBR, tal como ocurre en los sistemas de

evaluación del desempeño más evolucionados como el canadiense. Esto se debe en parte al fracaso del *Programa para la Mejora de la Gestión* (PMG).

Comité de Gasto y Resultado

El Plan de acción contemplaba establecer un Comité de Gasto y Resultados (CGR) compuesto por SHCP, SFP, CONEVAL y los ejecutores del gasto, como instancia consultiva presencial para intervenir en tres etapas del proceso programático-presupuestario:

- la programación,
- la formulación presupuestaria y;
- la evolución de la estructura programática para que cada etapa se analizará la información sobre resultados y mejorar la toma de decisiones.

La instalación del CGR es una tarea pendiente cuyo funcionamiento mejoraría la operación del PBR-SED.

Discurso legislativo del presupuesto

Un tema crítico para el buen funcionamiento del PBR-SED las modificaciones que sufre el PPEF por el Congreso, estas a pesar de que en la Exposición de motivos del PEF se hace ampliar referencias en los resultados de las evaluaciones, no son tomadas en cuenta.

Como método, se propuso desde un principio en el PBR-SED que los diputados utilizaran el mapa de relaciones para hacer explícita la vinculación entre los indicadores de desempeño y sus metas programadas, el logro de los objetivos de corto, mediano y largo plazo y su vinculación con las prioridades del gobierno, las acciones programáticas y las instituciones responsables de su ejecución. De esta forma, las decisiones de las autoridades políticas podrían introducir los costos de oportunidad existentes haciéndolos transparentes hacia la ciudadanía.

Incentivos

El Plan de Acción propuso un sistema de incentivos bajo la premisa de que no es el presupuesto el que genera resultados sino la gestión pública haciendo uso de los recursos. La adopción de la GPR asume que las instituciones públicas son organizaciones con motivaciones.

El sólo hecho de que las decisiones sobre gasto consideran su función sobre el desempeño de las instituciones públicas y sus integrantes, destaca la relevancia de vincular los resultados obtenidos por el colectivo de una organización con estímulos institucionales para promover una gestión más eficaz. En su oportunidad, el Plan de acción propuso estructurar un sistema de incentivos de buen desempeño articulado a través de:

- un esquema de acreditación y premio a la excelencia profesional,
- la devolución de responsabilidades a los ejecutores del gasto, evitando con ello la centralización en la toma de decisiones y
- el establecimiento de temas por desempeño institucional

Evaluación de políticas públicas

El SED se ha caracterizado por una preferencia por la evaluación de programas presupuestarios, como unidad de análisis, privilegiándose esta acción sobre las posibilidades de evaluar políticas públicas sectoriales y subsectoriales. Asimismo ha estado ausente el análisis transversal del gasto.

Los PAE han tenido una mejora progresiva al comprender la evaluación del gasto social y del gasto no social. Sería muy deseable que incorporara evaluaciones sectoriales, así como evaluaciones comprensivas del gasto que abarquen de manera integral a las instituciones.

En el proceso de evaluación se debe hacer uso en mayor medida del clasificador programático del gasto para evaluar conjuntos de Pp de conformidad con la clasificación funcional (finalidad, función, sub función) como aproximación a las políticas públicas definidas en el PND.

La evaluación de políticas públicas es necesaria para dar opiniones calificadas sobre la coherencia interna de éstas y para revisar la teoría causal que les da sustento, sobre su relevancia y su pertinencia o grado de adecuación entre los factores operativos de las políticas y los programas y la especificidad de los problemas que las intervenciones públicas se proponen resolver.

La equidad es quizá el tema más desatendido. Es necesario readaptar la metodología del marco lógico a este logro declarado en numerosas reglas de operación. La evaluación de políticas públicas tendría más sentido y potencial si la APF asumiera un marco de gasto público de mediano plazo. Se ha avanzado un tanto al introducirse la programación plurianual, pero ésta es más una excepción que una regla. El marco de gasto de mediano plazo puede impulsar la revisión de la planeación nacional y romper con la inercialidad en la programación de metas y recursos.

Conclusiones

El PBR- SED ha tenido importantes avances, pero su punto más débil está en la incorporación de la información sobre el desempeño de las intervenciones públicas. Su fortalecimiento es urgente, no sólo porque constituye la mejor ruta para asignar mejor el gasto público sino también porque permitiría atender problemas emergentes en la agenda internacional de evaluación.

Muchos países han fracasado en el control de las fallas de mercado porque no han podido resolver las fallas de gobierno al no tomar con la debida seriedad las intervenciones públicas. Éstas se han caracterizado por ineficiencia, ineffectividad y opacidad.

Los programas de gobierno son en su mayoría inefectivos para resolver las causas que originaron su existencia. En el extremo, no hay siquiera avances marginales o incrementales. Un posible curso alternativo de acción puede ser el mayor involucramiento de la sociedad en los sistemas nacionales de planeación y evaluación.

Otra tarea urgente es llevar a la práctica evaluaciones con un enfoque holístico, multidisciplinario, contextualizado y coordinado para abordar problemas de evaluación que afectan a las sociedades en su totalidad, tales como el cambio climático y el desequilibrio ambiental, entre otros. En el fondo, la sociedad demanda cambios no

incrementales cuando la realidad de las políticas públicas y la evaluación es promover gestiones que han apostado por la acumulación de cambios incrementales sin que éstos se hayan materializado.

El tercer capítulo del *Estudio de la OCDE sobre el estudio presupuestario en México*, analiza la función del Congreso mexicano en el proceso presupuestario.

“A lo largo de la más reciente década, la Cámara de Diputados del Congreso mexicano se ha convertido en un participante mucho más activo del proceso presupuestario. Esta participación refleja los cambios en el sistema político y la naturaleza de la relación entre los poderes legislativo y ejecutivo.

En una serie de ocasiones, el proceso presupuestario ha sido el punto focal de los conflictos entre ambos poderes. Las recientes reformas al proceso legislativo del presupuesto han proporcionado herramientas que fortalecen la supervisión legislativa y contribuyen hasta cierto punto a aclarar las funciones respectivas del Congreso y del ejecutivo. Lo anterior, en combinación con una voluntad creciente de los partidos para cooperar con el presupuesto y un mayor énfasis en la responsabilidad fiscal que implica, ha contribuido a mejorar el proceso parlamentario del presupuesto.

Este capítulo se divide en cuatro secciones. La primera presenta un panorama del sistema político y de los cambios recientes a este sistema. La segunda estudia el ciclo presupuestario legislativo, mientras que la tercera analiza la función del organismo de auditoría. Por último, la cuarta presenta conclusiones y recomendaciones.

Panorama del sistema político

México mantiene un sistema presidencial, en el que el presidente se elige por un periodo de seis años en un proceso con bases plurales donde gana el candidato con más votos. No se permite la reelección. El Congreso de la Unión es una legislatura bicameral que consiste de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Ambas cámaras se eligen por medio de una combinación de representación directa y proporcional.

La Cámara de Diputados, que es la cámara baja, cuenta con 500 miembros, de los cuales 300 son electos directamente por distritos individuales por el método de mayoría de votos y 200 con base en la proporción de votos que recibe cada partido.

En el Senado, se eligen directamente 96 curules en representación de los 31 estados y la Ciudad de México. Treinta y dos más se eligen por medio de representación proporcional. Los diputados tienen una gestión de tres años y los senadores de seis.

Los intercambios entre los poderes ejecutivo y legislativo son comunes y los legisladores también pasan a puestos burocráticos de carrera después de haber servido un periodo.

Algunos observadores han destacado el impacto nocivo que esta alta movilidad tiene sobre la experiencia de los legisladores, especialmente dada la corta duración de su gestión en la cámara baja. En cierta medida, el problema se mitiga con el hecho de que muchos legisladores generan su experiencia en diferentes niveles de gobierno y muchos terminan regresando al Congreso después de, por lo menos, un periodo fuera del mismo. Varios de los líderes actuales del Congreso son de hecho legisladores veteranos.

Durante la mayor parte del siglo XX, el sistema político mexicano estuvo dominado por un partido, el PRI, que encabezaba los tres poderes del gobierno (Costa-I-Font, Rodríguez-Oreggia et al., 2003; Rocha Menocal, 2005).

Esta dinámica cambió radicalmente cuando el país comenzó a convertirse en un sistema tripartita en las décadas de 1980 y 1990. En 1997, el PRI perdió su mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y se vio obligado a adaptarse al hecho de que tanto el PRD, partido de centro-izquierda, como el PAN, un partido de centro-derecha,

pudieran bloquear propuestas de ley. Desde el 2000, dos candidatos del PAN han sido electos presidentes.

Estos tres partidos han sido los principales actores en la legislatura durante la última década, sin que ninguno sea capaz de lograr una mayoría clara o una coalición estable. Como resultado, el ejecutivo se ha visto obligado a trabajar con coaliciones cambiantes para lograr sus objetivos legislativos. Tanto el ejecutivo como el Congreso están aún en proceso de adaptarse a esta dinámica institucional relativamente nueva y, aunque se ha logrado un progreso considerable a lo largo de los últimos años, el proceso no está concluido aún.

Los primeros años del gobierno dividido se caracterizaron por las constantes diferencias entre los dos poderes, especialmente después del cambio de gobierno en 2000. El presidente carecía de una mayoría en el Congreso y enfrentó grandes dificultades para lograr la aprobación legislativa de sus iniciativas de reforma, lo que a menudo llevó a la parálisis entre la Presidencia y el Congreso. En este difícil entorno, el presupuesto no fue la excepción.

Ambos poderes buscaron dar forma a las asignaciones presupuestarias de acuerdo con sus preferencias políticas respectivas, mientras que, al mismo tiempo, se acostumbraban a la nueva realidad institucional de una actividad de gobierno dividida y democrática. La confrontación llegó a su límite con el veto presidencial del presupuesto para 2005, que tuvo que ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

A partir de 2005, los participantes de los poderes legislativo y ejecutivo han mostrado una voluntad creciente para establecer nuevas reglas institucionales para el proceso presupuestario, de manera que los inevitables conflictos políticos que se generan en un sistema democrático no obstaculicen la conducta ordenada en el proceso presupuestario.

Como resultado, las principales reformas del proceso presupuestario (2006), la Reforma Fiscal Integral (2007), y las reformas del sistema de contabilidad (2008) y de la auditoría federal (2008 y 2009) se aprobaron con apoyo del Congreso. Asimismo, el presupuesto anual ha sido aprobado en el periodo 2007- 2009 con mayoría apabullante de los tres partidos.

Ciclo de aprobación legislativa

Las competencias presupuestarias del Congreso se definen en la Constitución. La mayor parte de los detalles se encuentra en la LFPRH de 2006. Esta ley cambió el proceso presupuestario. A principios del año, antes de entregar el presupuesto, el ejecutivo presenta dos informes al Congreso.

El primero se envía en abril, seis meses antes de entregar el presupuesto, en el que el ejecutivo proporciona al Congreso un informe sobre las proyecciones macroeconómicas para el siguiente ejercicio fiscal, respetando las mejores prácticas de transparencia de la OCDE (OCDE, 2002, p. 9). La presentación de esta información tiene la intención de generar un debate más informado entre el ejecutivo y el Congreso al negociar la aprobación del presupuesto.

En junio, el ejecutivo presenta el segundo informe al Congreso: la estructura programática del presupuesto, incluyendo los nuevos programas propuestos. En cierto modo, el calendario presupuestario del legislativo (véase la tabla 3.1) subestima la frecuencia de la interacción entre la legislatura y el ejecutivo inmediatamente antes y después de la entrega del presupuesto al Congreso.

Los funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia de la República están en contacto con los líderes de partido de todas las fracciones del Congreso e incluso asisten a las sesiones de la comisión de presupuesto cuando se realiza la votación sobre las modificaciones. Por otro lado, se cuenta con poca evidencia de que la información presentada en abril y junio resulte en discusiones sustantivas en la cámara baja.

Calendario presupuestario del Congreso

Fecha	Acción
1 de abril	El ejecutivo presenta las proyecciones macroeconómicas preliminares del siguiente ejercicio fiscal.
30 de junio	El ejecutivo presenta la estructura programática del presupuesto, incluyendo las propuestas de programas nuevos
8 de septiembre	El ejecutivo presenta al congreso el proyecto de presupuesto de gasto y de ley de ingresos
20 de octubre	La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados comienza con las audiencias sobre el presupuesto de egresos
31 de octubre	La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de ingresos
15 de noviembre	El Senado aprueba la ley de ingresos
1 de enero	La comisión de presupuesto recibe comentarios de las comisiones sectoriales de la cámara baja, vota las enmiendas propuestas al presupuesto y lo somete al voto del pleno de la Cámara.
	La Cámara de Diputados aprueba el presupuesto de egresos.
	Comienza el ejercicio fiscal.

La LFPRH de 2006 establece que el proyecto de presupuesto del ejecutivo debe ser sometido al Congreso el 8 de septiembre. La propuesta consiste de la proyección de ingresos y el presupuesto de egresos y la documentación complementaria. Luego de la entrega formal del proyecto ejecutivo del presupuesto, se recibe el presupuesto de ingresos, para discutirse y votarse en la comisión de hacienda de la Cámara de Diputados antes del voto del pleno. Más adelante, el Senado sigue el mismo procedimiento del voto en comisiones seguido por un voto plenario para confirmar o rechazar el voto de la cámara. La Ley de Ingresos debe estar aprobada por ambas cámaras para entrar en vigencia. La cámara baja tiene que aprobarla antes del 20 de octubre y la cámara alta antes del 31 de octubre.

Por su parte, el presupuesto de egresos técnicamente no es una ley, sino un decreto, ya que sólo tiene que ser aprobado por la Cámara de Diputados. Por el lado del gasto, la cámara baja lleva a cabo primero una discusión general de la política presupuestaria ante el pleno después de la entrega inicial del proyecto de presupuesto por parte del ejecutivo. La comisión de presupuesto debate el proyecto antes de enviar las secciones correspondientes del mismo a las comisiones sectoriales respectivas para sus comentarios.

El foro principal para el análisis presupuestario y el debate del mismo es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados. Esta comisión cuenta con 34 miembros de todos los partidos representados en la legislatura. Las deliberaciones legislativas del presupuesto están abiertas al público y son cubiertas en los medios. La comisión mantiene audiencias públicas sobre el presupuesto y escucha evidencia de una serie de fuentes como las instituciones académicas, los grupos empresariales, los representantes de los gobiernos sub nacionales, las secretarías de Estado y la SHCP misma.

Durante el gobierno actual, ha mejorado la coordinación de las comparecencias del ejecutivo ante las comisiones del Congreso. De acuerdo con el procedimiento vigente, los funcionarios de las secretarías y los secretarios de Estado deben coordinar primero con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público antes de comparecer ante la Comisión de Presupuesto y otras comisiones.

El representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público puede asistir a las comparecencias con la secretaría correspondiente. En la práctica, en gobiernos anteriores no se buscaba esta coordinación con frecuencia y los secretarios de Estado comparecían ante las comisiones y, en algunos casos, presentaban argumentos a favor de incrementos en el financiamiento para sus programas. Bajo el gobierno actual, dicha coordinación se está haciendo cumplir. Como resultado de ello, el ejecutivo presenta una posición más coherente en las negociaciones con la legislatura.

Aunque, en términos generales, la Cámara de Diputados tiene la facultad de modificar el proyecto de presupuesto como lo haría con otros decretos promulgados por la legislatura, existen algunas limitaciones. En primer lugar, no puede cambiar la estructura programática que el ejecutivo somete al Congreso en junio. En segundo lugar, la cámara no puede negar el financiamiento de gastos que el ejecutivo está obligado a hacer legal o constitucionalmente, tales como las transferencias federales o el gasto en fondos y programas sociales.

La Cámara de Diputados sólo podrá aumentar el gasto si se identifican fuentes adicionales de financiamiento. Sin embargo, sí tiene facultades para enmendar las proyecciones de ingresos y el precio del petróleo dentro del intervalo de la fórmula establecida en la RFI para la obtención de ingresos adicionales. Cualquier modificación debe ubicarse dentro de la regla del presupuesto balanceado.

A fin de evitar los casos en los que el Congreso aprueba una ley que representa un gasto imprevisto a lo largo del año, la ley marco del presupuesto (LFPRH) establece que cualquier propuesta que aumente el gasto deberá venir acompañada de la propuesta de ingresos correspondiente (sin que se contemple el endeudamiento o reducciones en otros renglones) que tendrá que ser aprobada antes de la propuesta de incremento. No puede hacerse ningún pago que no esté autorizado en el presupuesto o alguna ley posterior.

De acuerdo con estimaciones tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública, las modificaciones que se hicieron en años recientes al proyecto de presupuesto del ejecutivo sumaron 4.8% del presupuesto total. Esta cifra es mucho menor en muchos países con regímenes parlamentarios, donde en el caso más extremo un gobierno puede caer si se modifica el presupuesto. Sin embargo, en países comparables con regímenes presidenciales como Brasil o Argentina se observan modificaciones de magnitud similar.

En Estados Unidos de América el gasto designado con fin específico por el Congreso sumó cerca de 2 por ciento del gasto discrecional en 2008. En México, para el presupuesto de 2008 la cifra aumentó a cerca de 6 por ciento del presupuesto general. El alto porcentaje de 2008 reflejó la tardía revisión al alza de las estimaciones de ingresos del ejecutivo debido al ingreso esperado por la recaudación de un nuevo impuesto, que no había sido aprobado cuando el ejecutivo presentó el proyecto de presupuesto. La variación entre la propuesta del ejecutivo y el presupuesto aprobado fue de 4.9 por ciento en 2006 y 1.2 por ciento en 2007.

La Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados también es el cuerpo principal de decisión en el proceso de modificación. Cualquier modificación al presupuesto se vota por separado en la comisión de presupuesto antes de votar finalmente para someter el presupuesto ante el pleno para su aprobación. Las otras comisiones sectoriales sólo tienen la posibilidad de proponer enmiendas a la comisión de presupuesto. El proyecto de decreto presupuestario se lee y debate dos veces ante el pleno antes del voto definitivo. Es necesario que se apruebe el 15 de noviembre, con tiempo suficiente antes del inicio del nuevo ejercicio fiscal el 1 de enero.

Antes de la reforma constitucional de 2004, la fecha límite era el 31 de diciembre y el presupuesto se aprobaba a menudo después de largas negociaciones de último minuto que se extendían al nuevo año presupuestario, con lo que se retrasaba la ejecución del presupuesto durante las primeras semanas del nuevo ejercicio fiscal. No

existe una disposición formal en caso de que un presupuesto no se apruebe a tiempo. Legalmente, el presupuesto sólo tiene vigencia de un año de calendario.

La principal motivación para adelantar la fecha límite fue la necesidad de protegerse contra la posibilidad de que el país se quedara sin presupuesto válido. Aunque aún se llevan a cabo intensas negociaciones de último minuto, el hecho de haber adelantado seis semanas la fecha de aprobación del presupuesto en el Congreso mejoró la eficiencia del proceso.

Este cambio deja menos tiempo al Congreso para debatir el presupuesto. Sin embargo, los diputados del Congreso parecen satisfechos con esta reforma en la práctica, habiendo votado aplastantemente a su favor. Además, ahora cuentan con más información previa al presupuesto que con el sistema anterior.

La LFPRH de 2006 incluyó una disposición especial en el calendario presupuestario para considerar las elecciones presidenciales, que se realizan cada seis años a principios de julio. Debido a que el presidente no se puede reelegir, es inevitable que un nuevo gobierno entre en funciones con cada nueva gestión presidencial. El gobierno saliente tiene la obligación legal de cooperar con el nuevo gobierno en la elaboración de su primer presupuesto.

La LFPRH de 2006 establece un fondo de transición que apoya al equipo de transición del presidente electo antes de tomar posesión el 1 de diciembre. El nuevo gobierno presenta entonces su presupuesto al Congreso el 15 de diciembre y tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos tienen que ser aprobados para el 31 de diciembre.

La LFPRH de 2006 y la RFI de 2007 aumentaron el volumen de información sobre desempeño presentada al Congreso por parte del ejecutivo. Aunque tanto el Congreso como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coinciden acerca de la importancia de generar información sobre desempeño, tienen interpretaciones claramente diferentes sobre cómo utilizar esta información una vez que es totalmente operativa, y los legisladores la consideran más que nada como un instrumento de control y no de gestión.

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas

El Centro de Estudios de las Finanzas Públicas es la unidad de soporte de la Cámara de Diputados en México en lo que respecta a temas presupuestarios. El Centro fue creado en 1998 después de que la legislatura comenzó a establecer su nueva función como poder independiente del gobierno. El Centro es objeto de supervisión por la Comisión de Presupuesto de la Cámara de Diputados.

Está diseñado para ser un órgano independiente y apartidista de expertos técnicos que asisten a los miembros de la cámara baja en las deliberaciones sobre el presupuesto y en el seguimiento del legislativo durante la ejecución del mismo. Su director es nombrado por cinco años mediante voto del pleno luego de un proceso abierto y competitivo. El Centro tiene cuatro divisiones: estudios sobre ingresos, estudios presupuestarios y de gasto, estudios sobre TI y macroeconómicos y sectoriales. En total el Centro cuenta con 50 empleados.

El CEFP es responsable por el análisis de los siguiente: *i)* los informes trimestrales del ejecutivo sobre la ejecución del presupuesto y la situación de las finanzas públicas; *ii)* el informe anual sobre la implementación del Plan Nacional de Desarrollo; y *iii)* cualquier ley o iniciativa con implicaciones fiscales que el ejecutivo presente a la legislatura, incluyendo, sobre todo, las propuestas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos.

Cualquier miembro de la cámara baja y cualquier otra comisión pueden solicitar al Centro su opinión experta sobre cualquier tema de finanzas públicas. Los resultados de su trabajo de investigación están disponibles al público en el sitio Internet del Centro. Desde la entrada en vigor de la LFPRH, deben analizarse las implicaciones fiscales de todas las propuestas legislativas. En caso de que una propuesta se origine en el Congreso, también es tarea del CEFP. Cuando el ejecutivo presenta la propuesta de ley, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proporciona el análisis al Congreso.

Dada su función y su mandato legal, el CEFP podría desempeñar una función importante en hacer disponible la información sobre desempeño y evaluación y hacerla accesible para los miembros del Congreso durante las deliberaciones sobre el presupuesto. La calidad de su análisis es alta y parece tener la capacidad suficiente para cumplir un papel importante.

En comparación con otros países miembros de la OCDE, el CEFP es un órgano legislativo capaz, con un mandato sólido.

En la discusión de las reformas presupuestarias una opción consistiría en establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria como parte de un ejercicio más amplio de consulta pública. Por este medio, la comisión estaría representada por todos los partidos políticos y se fomentaría el intercambio de información sobre el proceso de reforma.

En Austria, por ejemplo, el Consejo Asesor para la Reforma Presupuestaria se estableció para intercambiar ideas sobre el amplio paquete de reforma que se introdujo en el país a fines de 2007 (Blöndal y Bergvall, 2007). Entre los miembros de este consejo se incluyen personas del Ministerio de Finanzas y miembros del parlamento que representan a todos los partidos políticos.

Este consejo siguió existiendo después de la aprobación de la legislación de reforma presupuestaria y mantiene a los miembros del parlamento informados sobre el avance de estas reformas. Los austriacos consideran que este consejo facilitó más intercambios técnicos de ideas y contribuyó a garantizar que no se politizara la discusión de las reformas.

Veto presidencial

El Presidente puede vetar las leyes propuestas. Todas las leyes aprobadas por el Congreso tienen que enviarse al ejecutivo para su publicación oficial. El ejecutivo puede rehusar en caso de tener reservas. Éstas pueden ser obviadas mediante un voto de dos terceras partes de la mayoría en ambas cámaras del Congreso, luego de lo cual el ejecutivo debe permitir que la ley entre en vigencia. El marco legal no contempla un procedimiento específico para que el presidente vete el Decreto de Presupuesto de Egresos o las enmiendas determinadas aprobadas por el Congreso.

La primera y única vez que se ha invocado el veto presidencial fue durante el mandato del presidente Fox a fines de 2004 con respecto al presupuesto de 2005, que dio lugar a un conflicto constitucional que hubo de ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia. El Congreso había modificado algunos programas, reduciendo el financiamiento de algunos rubros a fin de aumentar el financiamiento para otros programas vigentes y nuevos renglones.

El ejecutivo argumentó que, además de las prioridades políticas específicas, el Congreso no tenía derecho a realizar estos cambios al proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos, pues dejaban sin financiamiento compromisos obligatorios de gasto del gobierno central.

Así, el presidente invocó su poder de vetar leyes. El Congreso disputó el argumento en torno a que el poder general de veto del presidente incluía el derecho a

vetar el presupuesto, ya que éste no es una ley sino un decreto. Durante los primeros cinco meses del ejercicio de 2005, algunos renglones del presupuesto permanecieron congelados, aunque esto no impidió la operación del gobierno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitió su fallo en mayo de 2005 en el sentido de que el presidente podría vetar el Decreto de Presupuesto de Egresos y que podía rehusarse a permitir que el presupuesto entrara en vigencia a menos que el Congreso resolviera ciertas observaciones que el ejecutivo hizo al presupuesto.

El Congreso podía impedir el veto con una mayoría de dos terceras partes, como lo podía hacer con cualquier ley. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia no trató con el alcance exacto de los poderes de enmienda del Congreso, tema que fue el motivo del conflicto en un principio. Desde entonces, la legislatura y el ejecutivo comparten el entendido de que el Congreso sólo puede cambiar las asignaciones entre los programas existentes, pero no crear nuevos programas por iniciativa propia.

La función de la Auditoría Superior de la Federación

Creada por el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la máxima institución auditadora de México. Cuenta con un total de 1 950 empleados, a los que se suman 400 empleados temporales para auditar a los estados y municipios. De acuerdo con la definición de la “Declaración de Lima” del INTOSAI (1977), es un órgano de auditoría externa independiente que cumple con las normas de esta declaración. Su mandato se establece en la Constitución y por medio de la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El Auditor Superior tiene una gestión de ocho años, renovable una vez. Los candidatos son elegidos por la comisión de auditoría de la cámara baja del Congreso y los elige el pleno por mayoría de dos terceras partes. La ASF es funcionalmente independiente de cualquier poder del gobierno; su presupuesto es aprobado por el Congreso sin posibilidad de enmienda y se considera suficiente para llevar a cabo su mandato.

La Auditoría Superior de la Federación tiene facultades legales para acceder a información, como los libros y documentos relacionados con gastos o ingresos públicos federales al igual que cualquier otra información que podría resultar útil, con la única restricción de explicar los fines y los usos para los que serviría esta información. Todas

las Oficinas de Control Interno (OCI) nombradas en las entidades federales deberán prestar ayuda a la ASF en cuestiones de revisión de las cuentas públicas. La coordinación es esencial para garantizar el intercambio de información.

El elemento central del informe es la auditoría de las cuentas definitivas del gobierno central. El informe más reciente abarcó 959 auditorías incluyendo 189 auditorías de desempeño y 714 auditorías financieras. Todo el gasto público, incluyendo los renglones delicados como el de defensa, se someten a auditoría de la ASF. El enfoque central de su trabajo es la regularidad del gasto público.

Desde 2008, la ASF ha tenido la facultad de realizar auditorías e incluirlas en el informe de las cuentas finales. La institución claramente tiene la capacidad técnica de hacerlo, y en el pasado ha realizado auditorías sobre la adecuación de diversos instrumentos de seguimiento del desempeño en uso en el gobierno central. Sin embargo, debido a que los informes de auditoría no pueden hacerse públicos antes de que el informe anual sea sometido a consideración de la legislatura, queda en duda la oportunidad de las recomendaciones hechas a los órganos auditados. Es necesario aumentar la cooperación entre el órgano de auditoría y el ejecutivo, de manera que se fortalezca la capacidad del primero para comentar sobre los indicadores utilizados por los organismos del ejecutivo.

La Cámara de Diputados tiene una comisión de auditoría, donde se presenta y discute el informe de la ASF. Una vez que se presentan al Congreso, las conclusiones y recomendaciones se ponen a disposición del público. Las secretarías y otros órganos relevantes tienen la obligación constitucional de responder a las recomendaciones que resulten de las auditorías y la ASF debe presentar informes bianuales de seguimiento al Congreso. Las modificaciones constitucionales que entraron en vigor en 2008 cambiaron el procedimiento para tratar con las conclusiones de las auditorías.

El nuevo procedimiento es el siguiente: 10 días después de que el análisis de las cuentas públicas se somete a la Cámara de Diputados, la ASF envía sus recomendaciones a las secretarías de Estado, que tienen 30 días para responderle. A continuación, la ASF tiene 120 días hábiles para responder a las explicaciones de las secretarías. La Auditoría Superior de la Federación presenta dos veces al año un informe ante la Cámara de Diputados sobre la situación de cumplimiento de los organismos con las recomendaciones emitidas.

Conclusión y recomendaciones

El proceso presupuestario legislativo ha pasado por una transformación fundamental a medida que México evolucionó de un Estado unipartidista a una democracia presidencial moderna. La última década se caracterizó por una secuencia de cambios, de enfrentamiento y cooperación orientados a constituir al Congreso mexicano como un poder independiente del gobierno en el proceso presupuestario. En la actualidad el Congreso cuenta con la capacidad técnica y el mandato legal para cumplir su función.

Especialmente en los tres años contados a partir de 2006, el ciclo presupuestario en el Congreso funcionó de manera adecuada y entregó los presupuestos oportunamente, mientras que a la vez mantuvo la postura fiscal general del gobierno. A pesar de estos importantes logros, aún persisten algunos temas:

La introducción de un proceso presupuestario y su gestión basados en el desempeño dará al Congreso más información sobre la evolución de los programas. Resulta importante que el Congreso se comprometa con esta iniciativa de reforma y se le impulse a utilizar los resultados con base en el desempeño para dar seguimiento a la evolución de las secretarías y los organismos relevantes, utilizando esta información en la discusión de la propuesta de presupuesto.

Como parte del ejercicio actual de consulta pública para las reformas propuestas, resultaría útil establecer un comité asesor informal sobre la reforma presupuestaria. El comité fungiría como órgano de consulta para obtener puntos de vista del Congreso acerca de las iniciativas de reforma presupuestaria propuestas antes de que se sometan las modificaciones a la consideración de la legislatura. Este comité estaría integrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por representantes de todos los partidos políticos en el Congreso.

El ejecutivo y el Congreso deberán sujetarse a sus limitaciones constitucionales respectivas al elaborar y enmendar la propuesta de presupuesto. Las diferencias pueden generar conflictos, como el que se llevó ante la Suprema Corte de Justicia en 2005.

El Congreso debe recibir los informes de auditoría y la información relacionada con el desempeño de manera oportuna. Sería deseable que el Congreso, la Auditoría Superior de la Federación y el ejecutivo mejorarán la organización de sus cargas de

trabajo de manera que los informes de desempeño y otros informes relevantes se entreguen de manera oportuna y se utilicen con eficacia en la toma de decisiones.

ESTUDIO DE LA OCDE SOBRE EL PROCESO PRESUPUESTARIO EN MEXICO -
ISBN 978-92-64-07342-5 © OCDE 2009

Beneficios y riesgos de realizar contrataciones gubernamentales al amparo de los artículos 1º y 41 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

C.P. ESTANISLAO SÁNCHEZ Y LÓPEZ; C.P. SILVIA MARTÍNEZ GARCÍA.
AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.

Las contrataciones gubernamentales, y en especial las realizadas por las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (APF), al amparo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), ley reglamentaria del artículo 134 Constitucional, son uno de los principales focos de atención de los órdenes de gobierno, por la alta probabilidad de corrupción; actualmente existen elementos incluidos en el citado ordenamiento jurídico, que son susceptibles de interpretación por parte de los servidores públicos responsables de aplicar la norma, o bien, por su desconocimiento, lo que puede provocar incumplimientos de la LAASSP, de hecho y de derecho.

La aplicación de la LAASSP puede propiciar interpretaciones que permitan aprovechar las disposiciones contenidas en la misma ley o bien caer en riesgos que puedan derivarse en un supuesto de responsabilidad administrativa o penal, incluso de sanciones económicas, tanto a servidores públicos como a personas físicas o morales que pretendan o sean proveedores del sector público.

Contrataciones realizadas al amparo del artículo 1º, 5º párrafo de la LAASSP, es decir, las contrataciones entre las dependencias y entidades, en donde un ente público funge como proveedor y otro ente público funge como comprador, debiéndose sujetar la contratación a lo siguiente:

- Un elemento básico es que el ente público que tiene la función de ser proveedor, debe acreditar que cuenta con la capacidad para cumplir con recursos propios en al menos el 51 por ciento del monto total del contrato. Es decir, este ente debe contar con los recursos materiales, humanos y técnicos antes de suscribir el

contrato, de tal manera que no puede contratarlos o subcontratarlos como consecuencia de la suscripción del contrato con otro ente.

- Las contrataciones que se pretendan realizar al amparo de este artículo 1º, entre entes públicos, están obligadas a cumplir con el artículo 134 constitucional, de tal manera que los recursos que se vayan a erogar deben administrarse con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, de tal suerte que el ente público que funja como área contratante debe acreditar que al contratar a otro ente público se obtengan las mejores condiciones para el Estado.
- Las contrataciones, realizadas al amparo del artículo 1º, quedan exceptuadas de la LAASSP en cuanto al cumplimiento de las obligaciones ahí establecidas de manera general para los procedimientos de contratación; entre otros aspectos, no será necesario que el ente público que sea el proveedor, presente una fianza de cumplimiento del contrato, podrán o no pactarse penas convencionales en los contratos, no se debe realizar o reportar el procedimiento en el sistema Compranet.

BENEFICIOS

- Llevar a cabo una contratación entre dependencias y entidades y no tener que sujetarse a la contratación, con todo el andamiaje procesal previsto en la LAASSP, hace que la contratación se simplifique y FACILITE que la dependencia pueda llevar a cabo de manera rápida y expedita una contratación.
- Los recursos económicos que se erogan por la contratación entre dependencias y entidades benefician a los órdenes de gobierno, ya que el ingreso y el gasto público se vuelven un revolve para el Estado.

RIESGOS

- Las dependencias y entidades de la APF que fungen como área contratante, no realizan una investigación de mercado para garantizar que el ente público “proveedor”, ofrece las mejores condiciones para el Estado, por lo que a veces se llega a pagar un costo o sobreprecio más elevado sólo por el hecho de que es una opción “más rápida y sin complicaciones” efectuar una contratación por el artículo 1º de la LAASSP.

- Que el ente público “proveedor” de los bienes o servicios requeridos por las dependencias y entidades de la APF no ACREDITE fehacientemente que cuenta, de manera anticipada, con los recursos humanos, materiales y técnicos para poder ser proveedor. Con sólo recibir una manifestación por escrito del ente proveedor, se da por “hecho” que éste tiene la capacidad, con lo cual se desvirtúa la naturaleza de este tipo de contrataciones, poniendo en riesgo la prestación de los bienes o servicios.
- Este tipo de contrataciones se está volviendo una práctica común, con la finalidad de evadir los procedimientos de contratación al amparo de la LAASSP.
- Al ejercer los recursos o subcontratar hasta el 49 por ciento que tiene permitido el ente público “proveedor”, no aplica la LAASSP en dichas contrataciones, tal como lo prevé la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y su Reglamento, puesto que los recursos nunca dejan de ser federales y solamente toman el carácter de “recursos en administración” por otra dependencia o entidad.
- No se activa la economía nacional, al evitar o dejar de hacer una contratación pública “abierta” (licitación pública) en la cual participen proveedores nacionales, locales o regionales y propiciar que el recurso público se quede en las mismas arcas del Estado.

Contrataciones al amparo del artículo 41 de la LAASSP

Los casos de excepción a la licitación pública, que son autorizados por un cuerpo colegiado de funcionarios públicos constituidos mediante un comité, o bien dichas contrataciones son autorizadas por el funcionario responsable en las dependencias y entidades de la APF, según sea el caso, de acuerdo con lo siguiente:

- ✓ El artículo 41 de la LAASSP prevé 20 supuestos de excepción a la licitación pública (fracciones I a la XX).
- ✓ El Comité de Adquisiciones dictaminará (autorizará) las fracciones I, III, VIII, IX segundo párrafo, X, XIII, XIV, XV, XVII, XVIII y XIX.
- ✓ El área usuaria o requirente de los bienes, arrendamientos o servicios en las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal, será

responsable de dictaminar (autorizar) las fracciones II, IV, V, VI, VII, IX, primer párrafo, y XI, XII y XX.

BENEFICIOS

1. La dependencia o entidad puede realizar la contratación de manera rápida y expedita al acreditar alguno de los supuestos de las fracciones del artículo 41 de la LAASSP.
2. Este tipo de contrataciones son autorizadas por un órgano colegiado que puede asentir o disentir sobre el acreditamiento del supuesto de excepción a la licitación pública y, por ende, autorizar o no autorizar la contratación.
3. Una vez autorizado el supuesto de excepción a la licitación pública, solamente se debe notificar la adjudicación al proveedor o prestador de servicios, elaborar y formalizar el contrato e incorporar el contrato en el sistema Compranet.
4. Se evitan gastos adicionales, como pago de publicación de resumen de convocatoria de licitación pública en el Diario Oficial de la Federación, así como inversión de horas/ hombre de los servidores públicos que participan en las etapas previas y la propia licitación y el fallo.
5. Se tiene la certeza de que la persona física o moral con quien se realizará la contratación, es la que ofrece las mejores condiciones para el Estado, además de que cuenta con la capacidad humana, técnica, material y financiera para cumplir con las obligaciones derivadas de la contratación.

RIESGOS

1. Que las dependencias y entidades de la APF, por medio de las unidades compradoras, áreas usuarias o requirentes, no acrediten fehacientemente el o los supuestos de excepción a la licitación pública y, a pesar de ello, sean autorizadas las contrataciones.
2. Que el comité de adquisiciones constituido no lleve a cabo sus funciones cabalmente y se convierta solamente en un área de trámite y no de análisis objetivo de la información presentada para dictaminación, que garantice las mejores condiciones para el Estado.

3. Que por falta de planeación (urgencias) de las dependencias o entidades, sean sometidas a dictaminación contrataciones en las cuales se pueden obtener mejores condiciones al haberlas realizado por medio de una licitación pública.
4. Que se autoricen excepciones a la licitación pública que por monto de actuación (adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas) no son materia del comité de adquisiciones o de los titulares de las áreas usuarias o requirentes para su autorización.

Particularidades de las excepciones previstas en el artículo 41 de la LAASSP

Fracción I.- No existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte;

Beneficios

- La contratación se deberá realizar con un proveedor o prestador de servicio determinado, siempre y cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en esta fracción, los cuales están determinados de manera clara y precisa.
- No existen intermediarios para realizar este tipo de contrataciones, razón por la cual se garantiza al Estado contar con los bienes, arrendamientos o servicios, de acuerdo con las necesidades particulares de cada caso.

Riesgos

- Al tratarse de contrataciones que solamente se pueden realizar con una sola persona física o moral, el proveedor o prestador de servicios establezca un precio muy por encima del valor real de mercado, por el simple hecho de tratarse de una compra del gobierno.
- Que el área contratante no acredite documentalmente que se actualiza alguno de los supuestos incluidos en esta fracción y a pesar de ello, sea autorizada la contratación por el comité de adquisiciones.

- Que la dependencia o entidad contratante no acredite mediante la investigación de mercado la inexistencia de bienes alternativos o sustitutos técnicamente razonables.

Fracción II.- Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;

Beneficios

- No es indispensable que la contratación sea dictaminada por el pleno del comité de adquisiciones, bastará con que se actualice alguno de los supuestos previstos en esta fracción y que el Titular del área usuaria o requirente dictamine con una justificación este tipo de excepciones a la licitación pública.
- Se atiende de manera inmediata la emergencia derivada de cualquiera de los supuestos incluidos en esta fracción.

Riesgos

- Al tratarse de una autorización de manera expresa del titular del área usuaria o requirente, éste no quiera dictaminarla por desconocimiento o por no considerar que sea su responsabilidad autorizarla.
- Que la dependencia o entidad no logre acreditar que alguno de los supuestos señalados en esta fracción, se derivan de caso fortuito o fuerza mayor.
- Que no aseguren las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Fracción III.- *Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados;*

Beneficios

- Las pérdidas o costos adicionales importantes, no necesariamente tienen que ser económicos, pueden ser de naturaleza social, política, económica, operativa, administrativa, entre otras, lo que permitiría sustentar diversos tipos de contrataciones al amparo de esta excepción a la licitación.

Riesgos

- Se ha vuelto una práctica constante que las dependencias y entidades de la APF se adhieran a un contrato que proviene de una licitación pública, aun cuando dicho contrato no cubra sus necesidades.
- Se autoricen contrataciones que se encuadren en esta fracción, al ser el supuesto de excepción a la licitación que se encuentra más abierto y sujeto a interpretación de quienes lo dictaminan (comité de adquisiciones).

Fracción IV.- *Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia.*

No quedan comprendidos en los supuestos a que se refiere esta fracción los requerimientos administrativos que tengan los sujetos de esta Ley;

Beneficios

- Se trata de una excepción que se encuentra concatenada a lo dispuesto por la Ley de Seguridad Nacional o la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.
- No es indispensable que la contratación sea dictaminada por el pleno del comité de adquisiciones, bastará con que el Titular del área usuaria o requirente dictamine con una justificación este tipo de excepciones a la licitación pública.

Riesgos

- Que el supuesto de excepción se sustente en el hecho de que la información involucrada en la contratación sea reservada o confidencial porque dicha información tiene relación con fines militares, de la armada, seguridad nacional o seguridad pública.
- Se autoricen contrataciones sin que se encuadren en esta fracción, por el simple hecho de que la dependencia o entidad que la realice corresponda al ámbito militar, de la armada, del sistema de seguridad nacional o sistema nacional de seguridad pública.
- Para sustentar el supuesto de excepción no se atienda lo previsto en la regla quinta de las Reglas de Operación del Comité Técnico del Consejo de Seguridad Nacional.
- Que no aseguren las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

***Fracción V.-** Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;*

Beneficios

- No es indispensable que la contratación sea dictaminada por el pleno del comité de adquisiciones, bastará con que se actualice alguno de los supuestos previstos en esta fracción y que el titular del área usuaria o requirente dictamine con una justificación este tipo de excepciones a la licitación pública.
- Se atiende se manera inmediata la eventualidad derivada de cualquiera de los supuestos incluidos en esta fracción, sin que se tenga el tiempo para realizar una licitación pública.

Riesgos

- Que la contratación autorizada no se realice solamente por la cantidad de bienes, arrendamientos o servicios mínimos o los estrictamente indispensables para atender la eventualidad y la dependencia o entidad no realice posteriormente una licitación pública.

- Al tratarse de una dictaminación de manera expresa del titular del área usuaria o requirente, éste no quiera dictaminarla por desconocimiento o por no considerar que sea su responsabilidad autorizarla.
- Que el caso fortuito o fuerza mayor no sea la causa de la eventualidad y aun así sea dictaminada (autorizada) la contratación.
- Que no aseguren las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

***Fracción VI.** - Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento. Tratándose de contrataciones en las que la evaluación se haya realizado mediante puntos y porcentajes o costo beneficio, se podrá adjudicar al segundo o ulterior lugar, dentro del referido margen;*

Bondades

- Esta fracción permite que después de rescindir un contrato, las dependencias y entidades no se tengan que sujetar a realizar un nuevo procedimiento de contratación en caso de que el segundo lugar o ulteriores se encuentren dentro del porcentaje del 10 por ciento superior al monto de la propuesta adjudicada originalmente, es decir, la dependencia ya no requiere realizar ningún procedimiento adicional para poder contar con los bienes, arrendamientos o servicios requeridos originalmente.
- Se atiende de manera inmediata la contratación, toda vez que este tipo de supuestos son autorizados por el titular del área usuaria o requirente.

Riesgos

- Que las dependencias y entidades utilicen este criterio cuando se rescinda el contrato de cualquier procedimiento (licitación pública, invitación a cuando menos tres personas o adjudicación directa), cuando únicamente este supuesto está previsto que se aplique cuando la rescisión de los contratos emane exclusivamente de un procedimiento de licitación pública.

- Al tratarse de una autorización de manera expresa del titular del área usuaria o requirente, éste no quiera dictaminarla por desconocimiento o por no considerar que sea su responsabilidad autorizarla.

***Fracción VII.-** Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;*

Bondades

- El hecho de que las dependencias y entidades no tengan que emitir una segunda convocatoria de la licitación pública y con ello puedan obtener de manera inmediata a la declaración desierta de la primera licitación, los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, de aquel proveedor o prestador de servicios por adjudicar, que cumpla con todos los requisitos previstos en la convocatoria de la licitación y con ello garantizar que el estado contrate en las mejores condiciones.
- Se atiende se manera inmediata la contratación, toda vez que este tipo de supuestos son autorizados por el titular del área usuaria o requirente sin necesidad de convocar a sesión del comité de adquisiciones.

Riesgos

- Que las dependencias y entidades simulen un procedimiento de licitación pública, en el cual de antemano se presume que los licitantes que participen no cumplirán con los requisitos, o bien, que se declare desierta la licitación en caso de que ésta no se pueda adjudicar a un licitante previamente determinado y una vez declarada desierta se utilice este supuesto para realizar una adjudicación directa a quien no haya cumplido inicialmente con los requisitos previstos, a fin de favorecer a algún licitante.
- Realizar adjudicaciones a proveedores o prestadores de servicios que no cumplan con los requisitos previstos originalmente en la licitación declarada desierta.

- Al tratarse de una dictaminación (autorización) de manera expresa del titular del área usuaria o requirente, éste no quiera dictaminarla por desconocimiento o por no considerar que sea su responsabilidad autorizarla.

Fracción VIII.- Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;

Bondades

- Llevar a cabo la adquisición de bienes o arrendamiento de bienes que específicamente requieran las dependencias o entidades como resultado de sus actividades particulares y para atender necesidades específicas.
- Se pueda contratar directamente al fabricante de los bienes y con ello obtener las mejores condiciones para el Estado.
- Se puede llevar a cabo una investigación de mercado más puntual que permita conocer de manera clara y precisa cuál es el precio estimado de los bienes o arrendamiento de bienes requeridos.

Riesgos

- Que las dependencias y entidades justifiquen, sin tener necesidad alguna, la adquisición de bienes o el arrendamiento de bienes de una marca determinada, con la finalidad de favorecer la contratación de algún proveedor o prestador de servicios determinado.
- Que existan confusiones entre justificar la contratación “por marca determinada” y los supuestos establecidos en la fracción I de este escrito, es decir, que la contratación se trate de un supuesto de derechos de autor o cualquier otro derecho exclusivo y no de una marca determinada.
- Las dependencias y entidades no realicen una adecuada investigación de mercado para determinar la existencia de bienes alternativos sustitutos y decidan adquirir bienes de una marca determinada, cuando en el mercado existen sustitutos alternativos razonables que pueden cubrir las mismas funciones.

Fracción IX.- *Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprosesados, semovientes.*

Asimismo, cuando se trate de bienes usados o reconstruidos en los que el precio no podrá ser mayor al que se determine mediante avalúo que practicarán las instituciones de crédito o terceros habilitados para ello conforme a las disposiciones aplicables, expedido dentro de los seis meses previos y vigente al momento de la adjudicación del contrato respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 Bis de esta Ley;

Bondades

- Se puedan adquirir perecederos, granos o productos alimenticios básicos o semiprosesados, así como semovientes de manera directa, sin tener que realizar un procedimiento de Licitación Pública, toda vez que son indispensables para las dependencias y entidades en el desarrollo de sus actividades sustantivas.
- Para realizar una contratación de perecederos, granos, etc., no se requiere que sea sometida a dictaminación del pleno del comité de adquisiciones.
- Permite la adquisición de bienes usados o reconstruidos, bajo los parámetros establecidos en el artículo 12 Bis de la LAASSP.

Riesgos

- Realizar compra de granos, productos alimenticios, perecederos o productos alimenticios que sean indispensables para el cumplimiento de los objetivos de la dependencia o entidad, o bien se puedan adquirir éste tipo de productos procesados para otras finalidades que no son las establecidas en el supuesto de excepción.
- Que al adquirir bienes usados o reconstruidos, no se someta a la dictaminación del pleno del comité dicha contratación, de acuerdo con lo establecido en la propia LAASSP.

Fracción X.- Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios o investigaciones, debiendo aplicar el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, entre las que se incluirán instituciones públicas y privadas de educación superior y centros públicos de investigación.

Sólo podrá autorizarse la contratación mediante adjudicación directa, cuando la información que se tenga que proporcionar a los licitantes para la elaboración de su proposición, se encuentre reservada en los términos establecidos en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental;

Bondades

- Que se contemple la integración de instituciones públicas de educación superior y centros públicos de investigación cuando se pretenda realizar una contratación bajo este supuesto de excepción.
- Realizar un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas, para determinar quién será el prestador del servicio adjudicado y en el cual todos los participantes cumplan con los mismos requerimientos en igualdad de condiciones.
- Acota de manera clara y específica en qué casos y bajo qué circunstancias se puede llevar a cabo una adjudicación directa bajo este supuesto de excepción, sin dar lugar a que las dependencias o entidades interpreten los términos.

Riesgos

- Existan contrataciones que no se traten de una consultoría, asesoría, estudio o investigación *per se*; sin embargo y de acuerdo con la partida presupuestal en la cual se encuentra disponible el gasto, se tenga que atender lo previsto en este supuesto de excepción y por ende, no se pueda llevar a cabo la contratación.
- Que no se invite al menos a una institución pública de educación superior o a algún centro público de investigación a participar en el procedimiento de contratación y con ello no se dé atención a lo previstos en el caso de excepción.

Fracción XI.- Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales;

Bondades

- Permite a las dependencias o entidades, cuando se dedican a comercializar directamente bienes o utilizan lo adquirido en algún proceso de producción, contratar directamente con los campesinos o grupos urbanos marginados sin necesidad de realizar una licitación pública en la cual se les marginaría o no tendrían posibilidad de participar.

Riesgos

- Que las contrataciones al amparo de este supuesto de excepción no se realicen con el propósito de que la dependencia o entidad las use en procesos sustantivos o que contribuyan al cumplimiento de los objetivos institucionales.

***Fracción XII.-** Se trate de la adquisición de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización directa o para someterlos a procesos productivos que las mismas realicen en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución;*

Bondades

- Permite a las dependencias o entidades, cuando se dedican a comercializar directamente bienes o utilizan lo adquirido en algún proceso de producción, contratar directamente sin necesidad de llevar a cabo una licitación pública que pudiera atrasar o poner en riesgo la comercialización de los bienes.

Riesgos

- Que las contrataciones al amparo de este supuesto de excepción no se realicen con el propósito de que la dependencia o entidad las use para la comercialización o se utilicen en procesos de producción y se adquieran para el uso regular o corriente de la institución.

***Fracción XIII.-** Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, en razón de encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial;*

Bondades

- Obtener las mejores condiciones para el Estado, al adquirir bienes indispensables para las labores institucionales a un costo preferencial, cuando la persona física o moral se encuentre en estado de liquidación o disolución, puesto que difícilmente podría participar en un procedimiento de licitación pública bajo estas condiciones.

Riesgos

- No otorgar certeza jurídica a las dependencias y entidades respecto de los bienes adquiridos a una empresa en liquidación o disolución, debido a que no se investigue de manera clara y oportuna si los bienes ofrecidos son sujetos de alguna disputa legal o judicial.
- Se pueda caer en alguno de los supuestos establecidos en el artículo 50 de la LAASSP:
 - *Aquellas en que el servidor público que intervienga en cualquier etapa del procedimiento de contratación tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquellas de las que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o sus parientes consanguíneos hasta el cuarto grado, por afinidad o civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte durante los dos años previos a la fecha de celebración del procedimiento de contratación de que se trate;*
 - *Las que desempeñen un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien, las sociedades de las que dichas personas formen parte, sin la autorización previa y específica de la Secretaría de la Función Pública;*

- *Aquellos proveedores que, por causas imputables a ellos mismos, la dependencia o entidad convocante les hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, dentro de un lapso de dos años calendario contados a partir de la notificación de la primera rescisión. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante por el plazo que se establezca en las políticas, bases y lineamientos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, el cual no podrá ser superior a dos años calendario contados a partir de la notificación de la rescisión del segundo contrato;*
- *Las que se encuentren inhabilitadas por resolución de la Secretaría de la Función Pública en los términos del Título Quinto de este ordenamiento y Título Sexto de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;*
- *Los proveedores que se encuentren en situación de atraso en las entregas de los bienes o en la prestación de los servicios por causas imputables a ellos mismos, respecto de otro u otros contratos celebrados con la propia dependencia o entidad, siempre y cuando éstas hayan resultado gravemente perjudicadas;*
- *Aquellas que hayan sido declaradas sujetas a concurso mercantil o alguna figura análoga;*
- *Aquellas que presenten proposiciones en una misma partida de un bien o servicio en un procedimiento de contratación que se encuentren vinculadas entre sí por algún socio o asociado común.*
- *Se entenderá que es socio o asociado común, aquella persona física o moral que en el mismo procedimiento de contratación es reconocida como tal en las actas constitutivas, estatutos o en sus reformas o modificaciones de dos o más empresas licitantes, por tener una participación accionaria en el capital social, que le otorgue el derecho de intervenir en la toma de decisiones o en la administración de dichas personas morales;*

- *Las que pretendan participar en un procedimiento de contratación y previamente hayan realizado o se encuentren realizando, por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial, en virtud de otro contrato, trabajos de análisis y control de calidad, preparación de especificaciones, presupuesto o la elaboración de cualquier documento vinculado con el procedimiento en que se encuentran interesadas en participar, cuando con motivo de la realización de dichos trabajos hubiera tenido acceso a información privilegiada que no se dará a conocer a los licitantes para la elaboración de sus proposiciones;*
- *Aquellas que por sí o a través de empresas que formen parte del mismo grupo empresarial pretendan ser contratadas para elaboración de dictámenes, peritajes y avalúos, cuando éstos hayan de ser utilizados para resolver discrepancias derivadas de los contratos en los que dichas personas o empresas sean parte;*
- *Las que celebren contratos sobre las materias reguladas por esta Ley sin estar facultadas para hacer uso de derechos de propiedad intelectual, y*
- *Las que hayan utilizado información privilegiada, proporcionada indebidamente por servidores públicos o sus familiares por parentesco consanguíneo y, por afinidad hasta el cuarto grado, o civil;*
- *Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación;*
- *Aquellos licitantes que injustificadamente y por causas imputables a ellos mismos, no hayan formalizado un contrato adjudicado con anterioridad por la convocante. Dicho impedimento prevalecerá ante la propia dependencia o entidad convocante por el plazo que se establezca en las políticas, bases y lineamientos a que se refiere el artículo 1 de esta Ley, el cual no podrá ser superior a un año calendario contado a partir del día en que haya fenecido el término establecido en la convocatoria a la licitación o, en su caso, por el artículo 46 de esta Ley, para la formalización del contrato en cuestión, y*
- *Las demás que por cualquier causa se encuentren impedidas para ello por disposición de Ley.*

Fracción XIV.- Se trate de los servicios prestados por una persona física a que se refiere la fracción VII del artículo 3 de esta Ley, siempre que éstos sean realizados por ella misma sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico;

Bondades

- Poder contratar a una persona física que pueda prestar servicios de cualquier naturaleza para atender las necesidades de las dependencias y entidades, sin que dicha persona física realice actividades que se encuentren establecidas en los manuales de organización o actividades para las cuales la dependencia cuente con un servidor público para realizarlas.

Riesgos

- Que se simule la contratación de una persona física, cuando verdaderamente se trata de la contratación de una asesoría, estudio o investigación, la cual se debe sujetar a otro tratamiento.
- Se contrate a alguna persona física para realizar actividades inherentes a las funciones de un servidor público.

Fracción XV.- Se trate de servicios de mantenimiento de bienes en los que no sea posible precisar su alcance, establecer las cantidades de trabajo o determinar las especificaciones correspondientes;

Bondades

- Llevar a cabo la contratación de manera expedita de todos aquellos servicios de mantenimiento en los cuales no se puedan precisar los alcances de los requerimientos, sin la necesidad de realizar una licitación pública.

Riesgos

- Al no conocer los alcances de los servicios de mantenimiento, no se pueda efectuar con precisión una investigación de mercado, puesto que para poder llevarla a cabo resulta indispensable determinar el tipo, frecuencia, condiciones de los bienes, etc., a los que se les proporcionará el mantenimiento.

- Que las dependencias y entidades evadan por esta vía realizar un procedimiento de licitación pública que garantice a la entidad mejores condiciones de contratación que las que se pueden obtener por medio de un caso de excepción a la licitación.

Fracción XVI.- El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento. En estos casos la dependencia o entidad deberá pactar que los derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro derecho exclusivo, se constituyan a favor de la Federación o de las entidades según corresponda. De ser satisfactorias las pruebas, se formalizará el contrato para la producción de mayor número de bienes por al menos el 20 por ciento de las necesidades de la dependencia o entidad, con un plazo de tres años;

Bondades

- Permite a las dependencias y entidades que requieran o comercialicen productos, contratar los servicios de diseño y fabricación de manera ágil, sin necesidad de realizar una licitación pública, puesto que, al tratarse del diseño y fabricación, se cuenta con la patente y podría ser información que la propia institución no debe difundir de manera general a todo el público.

Riesgos

- Que el proveedor adjudicado incumpla con el contrato debido a que el documento se tiene que formalizar por un plazo de 3 años, de tal suerte que dé lugar a variaciones en el costo del producto desarrollado.

Fracción XVII.- Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico para ser utilizadas en actividades experimentales requeridas en proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico, siempre que dichos proyectos se encuentren autorizados por quien determine el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad;

Bondades

- Propicia que las dependencias y entidades puedan contar de manera ágil y expedita con equipamiento, materiales o insumos para atender un proyecto determinado, sin tener que esperar los plazos de una licitación pública, garantizando con ello que el proyecto de investigación no se ponga en riesgo.

Riesgos

- No se precisa con claridad cuál es la definición de equipo “especializado”, con lo cual, por el simple hecho de requerirse en un proyecto de investigación científica o desarrollo tecnológico, daría lugar a solicitar la dictaminación del comité de adquisiciones.
- De igual manera se podrían adquirir sustancias y materiales de origen químico, físico químico o bioquímico, sin que éstos sean utilizados para un proyecto de investigación científica o desarrollo tecnológico y con ello evadir algún otro procedimiento de contratación (Licitación Pública o Invitación a cuando menos tres personas).

Fracción XVIII.- Se acepte la adquisición de bienes o la prestación de servicios a título de dación en pago, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;

Fracción XIX.- Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares;

Fracción XX.- Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

Bondades

- Homogeniza los términos y condiciones de contratación para todas las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- Estandariza las características de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos por las distintas instituciones.

- Califica en igualdad de condiciones a proveedores que se adhieren al contrato marco, siempre y cuando cumplan con los estándares requeridos para el bien, arrendamiento o servicio de que se trate.
- Da certeza a las dependencias y entidades respecto del procedimiento de contratación por seguir.
- Asegurar las mejores condiciones de precio, calidad, financiamiento y oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México (2013)
Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)

El Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS, es el tercer adquirente público mayor de bienes y servicios en México, después de las compañías estatales de petróleo y electricidad (PEMEX y CFE respectivamente). El IMSS es también el comprador más grande de productos farmacéuticos y otros suministros médicos, en los que gasta alrededor de 2.5 miles de millones de dólares cada año.

Desde 2006 el IMSS ha estado haciendo importantes esfuerzos para comprar más eficientemente, consolidando por ejemplo sus adquisiciones de medicamentos genéricos dentro de una sola división de compras (en contraposición a que cada delegación local comprara por separado como había ocurrido previamente). En el periodo de 2006 a 2009 estos cambios resultaron en ahorros acumulativos de alrededor de 35 mmdp en beneficio de los afiliados al IMSS (y en definitiva de los contribuyentes).

Además, el IMSS ha cooperado con Comisión Federal de Competencia (CFC) en el combate a las prácticas de colusión en sus compras públicas, lo cual ha contribuido a que la CFC haya perseguido con éxito a oferentes deshonestos y les haya impuesto multas importantes en 2010.

En enero de 2011 el IMSS decidió dar un paso más en el combate a la colusión en compras públicas y firmó un Memorando de Acuerdo con la OCDE y la CFC. Con este acuerdo de cooperación el IMSS se convirtió en la primera entidad pública en México (y en el mundo) en comprometerse formalmente a adoptar e implementar las Guías del Comité de Competencia de la OCDE para combatir la colusión en compras públicas.

La OCDE se comprometió a apoyar el proceso de adopción e implementación de su Guía por el IMSS, a través de:

- a) Proporcionar capacitación a los funcionarios del IMSS sobre el diseño de procedimientos para adquisiciones públicas para reducir los riesgos de colusión y sobre la identificación de prácticas de colusión en las licitaciones.
- b) Preparar un informe analítico sobre la legislación actual en compras públicas, reglamentación y prácticas que rigen las compras públicas del IMSS y,

c) Recomendar áreas para mayores reformas en la legislación de compras públicas, reglamentación y prácticas del IMSS en conformidad con las Guías.

Con relación al punto a), a principios de mayo 2011, el Secretariado de la OCDE - junto con personal de la CFC - organizó un curso de capacitación para más de 200 funcionarios del IMSS encargados de compras públicas con base en la sede del IMSS en la Ciudad de México y en delegaciones locales en todo el resto del país.

Combatir la colusión entre oferentes en las licitaciones públicas es una prioridad clave para el IMSS en México y para todos los adquirentes públicos en el mundo. Reducir el riesgo de colusión ahorra dinero que se puede emplear para satisfacer otras necesidades, para fomentar la innovación y para aumentar la competitividad de un país.

Hay por lo tanto que reconocer al IMSS por sus continuos esfuerzos en este campo. Estamos seguros de que este informe promoverá una mayor competencia en las compras públicas y permitirá que el IMSS obtenga un mejor rendimiento del dinero invertido en sus adquisiciones, en beneficio de sus miembros y, en definitiva, de los contribuyentes mexicanos.

Recomendaciones al IMSS dirigidas a combatir la colusión en compras públicas

El IMSS es la primera entidad pública mexicana que se ha comprometido con la OCDE a adoptar e implementar los *Lineamientos para Combatir la Colusión en Compras Públicas*. Este compromiso de recursos digno de mención es consecuencia de los propios esfuerzos del IMSS para obtener el valor máximo de sus licitaciones en el pasado y de su cooperación con la CFC.

Las recomendaciones que vamos a enumerar (agrupadas por amplias áreas temáticas) se apoyan en esos esfuerzos y tienen por objeto capacitar al IMSS para obtener ahorros adicionales en los costos elaborando propuestas que minimicen las oportunidades de colusión, desarrollen prácticas sofisticadas para detectar prácticas colusorias y apoyarse en la fructífera cooperación del IMSS con la CFC para perseguir a los carteles con ofertas coludidas. Siempre que resulte adecuado, hemos incluido

ejemplos de acciones concretas que ya ha emprendido el IMSS para aplicar estas recomendaciones.

Hay que hacer notar que con el fin de abordar con éxito las prácticas colusorias en las licitaciones, estas recomendaciones se han de adoptar de manera flexible y dinámica. Posiblemente, ninguna recomendación es válida para todas las licitaciones ni exclusivamente efectiva a largo plazo. Los licitantes que se han coludido en el pasado (o que desean hacerlo en el futuro) es de esperar que reaccionen a los cambios en las políticas públicas y exploren más inventivos y secretos modos de colusión.

Para combatir la colusión y obtener el valor máximo para sus compras, el IMSS necesita estar siempre vigilante y dispuesto a “cambiar las reglas del juego” ingeniosamente siempre que resulte necesario. Además, varias de las recomendaciones que vamos a enumerar contienen *caveats* o advertencias de suspensión del procedimiento, puesto que, si se aplican en las circunstancias equivocadas, podrían conducir a efectos adversos en la competencia.

Mayores oportunidades de ejercer el poder de compra

1. El IMSS debería explorar otras oportunidades de hacer mejor uso de su importante capacidad adquisitiva:

- Fusionando o consolidando adquisiciones entre sus centros locales.
- Valiéndose de licitaciones multianuales siempre que sea adecuado (por ejemplo, para medicinas genéricas que ya han perdido la protección de la patente desde hace varios años, es decir, para las que el número de proveedores elegibles ahora es bastante estable.
- Adquiriendo bienes y servicios conjuntamente con otras dependencias gubernamentales.
- Atrayendo el interés y patrocinando la entrada de nuevos proveedores.

El IMSS ha estado consolidando sus compras desde 2006 (cuando la responsabilidad para la adquisición de medicinas genéricas fue transferida en buena medida de las delegaciones locales del IMSS a una unidad central en el Distrito Federal), lo cual tuvo como efecto ahorros considerables. Además, alguna evidencia

anecdótica muestra que este tipo de consolidación contribuyó a alterar la colusión existente.

El IMSS debe explorar más oportunidades de consolidar sus compras, ya sea entre sus centros locales o en cooperación con otras entidades públicas o mediante licitaciones multianuales.

Puede haber también otro beneficio de la fusión o consolidación de las compras para el IMSS, además de alterar y disuadir de la colusión. En concreto, la consolidación daría a los proveedores la oportunidad de explotar economías de escala (y por ende licitar más agresivamente), cuando éstas existen.

Tenemos presente que, a partir de 2010, el IMSS ha estimulado aún más el uso de adquisiciones fusionadas o consolidadas y también ha convocado licitaciones multianuales siempre que ha sido factible. En cooperación con la SFP y la Secretaría de Programación y Presupuesto, el IMSS también busca incrementar la coordinación con otras dependencias gubernamentales (*e.g.* sincronizando sus respectivos calendarios de compras y suministros).

Un ejemplo de ello es que el IMSS en la actualidad adquiere bienes y servicios de parte de la Secretaría Mexicana de Defensa, SEDENA. El IMSS está también considerando el uso de “acuerdos marco” siempre y cuando los aplique la SFP, en consonancia con la legislación actual.⁵ También es útil que el IMSS conserve la flexibilidad de utilizar estas diferentes opciones como lo considere apropiado, dependiendo de las compras que se han de hacer y con el objetivo último de obtener el máximo valor del dinero.

No obstante, cuando aumentan sus volúmenes de compras, el IMSS debe cuidar que sus esfuerzos de consolidación no reduzcan permanentemente el número de proveedores con capacidad para competir en una licitación (*e.g.* porque no tienen capacidad suficiente o no pueden cubrir todo el territorio) hasta por debajo del número óptimo de proveedores que fomentarán una competencia enérgica e ininterrumpida y una fuente estable de suministro. De otro modo, a largo plazo el IMSS podría quedarse

⁵ Obviamente, el IMSS ha de seguir vigilando que esos acuerdos marco no limiten la participación de los licitantes (*e.g.* cerrando el número predeterminado de proveedores por un largo periodo) y permitan reducciones de precio acordes con las condiciones prevaletentes en el mercado.

con un grupo de proveedores más pequeño que el original y es posible que con menos competencia.

Una manera de evitar este inconveniente –que tiene la ventaja adicional de que los formatos de licitación del IMSS no sean tan predecibles- es variar el número de “lotes” que se ponen a disposición. Por ejemplo, cuando consolida compras entre centros locales, el IMSS podría adquirir bienes y servicios para todo México un año, otro año dividir las compras en tres áreas aparte, al año siguiente en dos áreas, y así sucesivamente.

Como lo hemos mencionado, esta sugerencia parte del supuesto de que hay un número suficiente de actores grandes que no tienen su capacidad constreñida. Si este supuesto no se cumple, serán necesarias estructuras más inventivas.

En este sentido, otra área en la que el IMSS podría estar más activo es atrayendo el interés y patrocinando el ingreso de nuevos licitantes. Como lo hemos observado, el IMSS tiene una posición prominente como comprador de productos farmacéuticos en México y puede ser, por ende, una buena oportunidad de hacer negocio para la mayoría de los proveedores.

Tendría sentido, pues, que el IMSS adoptara una estrategia agresiva de mercado dirigida a proveedores nacionales y extranjeros que ilustrara el tipo y los volúmenes de bienes y servicios que compra. Somos conscientes de que esta estrategia proactiva de mercado ya la han adoptado algunas empresas paraestatales en México (e.g. la CFE), en las que ha sido fructífera para atraer a un gran conjunto de licitantes y proveedores.

Coordinación con la SFP, la CFC y adopción de las mejores prácticas.

2. El IMSS debe coordinar sus procesos de adquisiciones con la SFP, no sólo en la etapa de requerir testigos sociales, sino también antes, en el ciclo de adquisición pidiendo consejo sobre cómo diseñar mejor la adquisición y la estructura de la licitación pública.

Entre otras responsabilidades, la SFP supervisa el funcionamiento de todas las entidades públicas mexicanas, incluido el IMSS.

En lo que respecta a procesos de licitación, además de publicar un número significativo de legislación secundaria como lo pide la Ley de Adquisiciones, la SFP interviene usualmente de dos maneras: a) en una primera etapa, proporcionando consejo sobre el formato de la licitación que se ha de usar y promoviendo la cooperación entre las entidades; y b) en una etapa ulterior, designando “testigos sociales” para que ejerzan una función de control.

En la actualidad, el IMSS tiende a contactar a la SFP sobre todo en la etapa de solicitar testigos sociales. Recomendamos que el IMSS sea más proactivo y pida a la SFP que le dé consejo sobre cómo diseñar la licitación para alcanzar mejor los resultados deseados de las adquisiciones.

Como la SFP supervisa y tiene visibilidad en todo el sector público mexicano, los posibles beneficios (entre otros) de esta actuación para el IMSS podrían ser:

- Difusión y adopción de mejores prácticas en adquisiciones (e.g. cuando el IMSS u otra entidad pública intenta nuevos enfoques de manera pionera para las adquisiciones públicas o mejora las prácticas existentes).
- Evitar la duplicación de esfuerzos y coordinación y promoción de iniciativas conjuntas con otras dependencias (e.g. cuando diferentes entidades tratan el mismo problema o se implican en la licitación pública del mismo bien o servicio).

Somos conscientes de que a partir de 2010 el IMSS se ha involucrado en un diálogo constructivo con la SFP en una etapa anterior a la de solicitar testigos sociales (e.g. a través de la creación de grupos de discusión de alto nivel para un número significativo de licitaciones), conducta que nos parece loable.

Por ejemplo, el IMSS ha pedido a la SFP que le proporcione consejo previo sobre varias licitaciones en 2010 y 2011. En este aspecto, también es loable que el IMSS haya invitado a representantes de la CFC a esos debates con la SFP, así como que haya dado consejos específicos sobre el diseño de la licitación, dada la pericia de la CFC en el combate a la colusión y la nueva ley de competencia promulgada en mayo de 2011 (véase también recomendación 5).

3. El IMSS ha de hacer más esfuerzos para promover entre su personal la adopción de las mejores prácticas en adquisiciones y el uso de documentos y procedimientos de licitación estandarizados como se describe en el manual de licitaciones de la SFP.

En agosto de 2010, la SFP publicó un manual de adquisiciones que es obligatorio adoptar por las entidades públicas mexicanas y que sustituye a cualquier otro manual, regulación o lineamientos adoptados por éstas (a no ser que lo ordene la ley) hasta esa fecha.

El manual de la SFP no contiene disposiciones legales además de las que contiene la Ley de Adquisiciones y su reglamento correspondiente. Sin embargo, es una herramienta valiosa ya que proporciona una guía paso a paso para todas las etapas del ciclo de adquisiciones (es decir, desde la planificación y la organización de la licitación hasta la adjudicación del contrato) y estandariza los procedimientos existentes en la administración pública mexicana.

Para incrementar la participación de licitantes en los procesos de licitación y disminuir sus costos, el IMSS debe adoptar mejores prácticas en adquisiciones y siempre que sea factible, usar documentos y procedimientos estandarizados como se describe en el manual de adquisiciones de la SFP.

Parece que dentro del IMSS los procesos de adquisiciones no son uniformes, el uso del manual de la SFP no está difundido y los documentos de licitación tienden a diferir dependiendo de los bienes y servicios que se van a adquirir, la unidad de adquisición o hasta el funcionario encargado de la licitación en concreto. La aplicación incongruente de procedimientos y requisitos de adquisiciones puede tener consecuencias adversas para la competencia entre los licitantes y puede aumentar la posibilidad de colusión.

Un ejemplo de requisitos diferentes es la práctica que tienen algunos funcionarios de adquisiciones públicas de pedir a los fabricantes (*e.g.* de equipo electrónico, incluidas computadoras personales e impresoras, o piezas de refacción como cartuchos o tones para impresoras) de apoyar a distribuidores individuales mediante una “carta de apoyo”, mientras que otros funcionarios no lo hacen. Entendemos que, para un distribuidor, obtener una “carta de apoyo” o recomendación de un fabricante no es siempre un proceso automático.

Un factor como el que acabamos de describir puede tener el efecto de desalentar a licitantes potenciales (en especial a pequeñas y medianas empresas, así como los de nuevo ingreso) a participar porque tienen que satisfacer requisitos adicionales a los que ordena la ley en licitaciones organizadas por otras entidades públicas.

Además, áreas en las que se podría promover más las mejores prácticas son: a) elaboración de las especificaciones técnicas de los bienes y servicios que se van a adquirir; y b) aumentar el grado de estandarización de los procesos de adquisición.

Respecto al área a), la elaboración de especificaciones técnicas es crucial para el éxito de un proceso de adquisición. La falta de claridad en esta área puede llevar a conflictos dentro de la entidad licitadora y entre la entidad y los licitantes, la necesidad de múltiples y largas reuniones de aclaraciones, así como quejas y cancelación de las licitaciones después de que se ha designado provisionalmente. En cuanto al área b), una mayor estandarización de los procesos de adquisición simplificaría las tareas administrativas de los funcionarios encargados y les permitiría enfocarse en otras más importantes. Además, esto permitiría también recabar información histórica comparable sobre adquisición más fácilmente.

En este sentido, consideramos un paso en la dirección correcta el hecho de que el IMSS haya estado organizando un programa integral de capacitación para su personal desde 2010. Este programa –que se organiza conjuntamente con el Instituto Nacional de Administración Pública, INAP- abarca con detalle el marco legal que rige las adquisiciones públicas de bienes y servicios en México, el manual administrativo para licitaciones de la SFP, la planificación y el proceso presupuestal sobre el que se fundan las licitaciones en el IMSS, así como el sistema de COMPRANET.

En relación con lo anterior, consideramos que es loable que las unidades de adquisiciones o áreas de contratación del IMSS-Coordinación de Control de Abasto y Coordinación de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios estén actualmente vinculándose con la SFP para promover el uso de documentos y procedimientos estandarizados de licitación.

4. El IMSS debería adoptar procedimientos remotos o a distancia y electrónicos para todas sus adquisiciones y en todas las etapas del proceso de licitación.

La Ley mexicana de Adquisiciones exige que los anuncios de licitación y los documentos estén disponibles en línea (*e.g.*, en COMPRANET y en sitios de internet de las entidades públicas) y también permite que las licitaciones se dirijan a distancia mediante procesos electrónicos.

Además de lo que el IMSS gana en eficacia y en ahorro de costos, la adopción de procedimientos electrónicos puede contribuir también a reducir el riesgo de colusión, eliminando la necesidad de que los licitantes se reúnan en un mismo lugar para presentar sus propuestas o participar en otros actos.

Tenemos presente que la mayoría de las etapas de muchas licitaciones conducidas por el IMSS ya se dirigen a distancia, como la apertura de proposiciones y las subastas a la inversa. No obstante, recomendamos que se adopte la licitación a distancia y electrónica para todos los procesos de compra por licitación pública y en todas sus etapas, incluidas las preliminares.

Por ejemplo, un área en la que el IMSS podría adoptar procedimientos remotos es para conducir las juntas de aclaraciones, en las que los licitantes potenciales piden al IMSS que les aclare ciertos aspectos de la licitación. Aparte de beneficiarse de las ganancias en eficacia, el IMSS evitaría también crear oportunidades de que los licitantes estén juntos en un mismo lugar y posiblemente de coludirse entre ellos. Es encomiable en este sentido que el IMSS incluya el uso de la última versión de COMPRANET en el programa de capacitación para su personal que inició en 2010.

La licitación electrónica puede también bajar el costo de licitar para los potenciales licitante, estimulando así la participación y la competencia en las adquisiciones. El método electrónico facilitará también la creación de una base de datos con información sobre los licitantes y sus propuestas a lo largo de un gran número de licitaciones (véase más adelante en la recomendación 18).

5. El IMSS debe tratar de expandir su cooperación con la CFC y posiblemente hacerla más formal, por ejemplo, firmando un protocolo.

Como vimos con anterioridad, el IMSS ya ha cooperado con éxito con la CFC en el combate a la colusión entre sus licitaciones. Recomendamos que esta cooperación se amplíe y se haga más formal, por ejemplo, firmando un protocolo oficial de cooperación.

El protocolo podría incluir diversas iniciativas, como el consejo de la CFC sobre diseño de licitaciones, apoyo al personal, intercambio más frecuente e integral de información (incluyendo una línea roja anónima, véase recomendación 21), asistencia en la elaboración de Certificados de Determinación de Oferta Independiente (véase recomendación 13), programas de capacitación en curso, etc.

Este protocolo se ha de ver también en el contexto en el que la CFC ahora tiene capacidades de investigación y de sentencias más efectivas, a consecuencia de la aprobación de la reforma de la Ley Mexicana de Competencia en mayo de 2010. En consonancia, un aumento en la cooperación entre la CFC y el IMSS tendría probablemente por resultado incluso más beneficios para los consumidores que en el pasado.

Combatir prácticas que pueden facilitar la colusión

6. Las convocatorias del IMSS a licitaciones deben dejar en claro que las propuestas conjuntas están permitidas únicamente cuando hay justificaciones que favorecen la competencia, por ejemplo:

- Dos o más proveedores activos en diferentes mercados que suministran un único servicio integrado que ninguno de los dos podrían suministrar independientemente.
- Dos o más proveedores activos en diferentes zonas geográficas que presentan una sola proposición para todo México.
- Dos o más proveedores que combinan su capacidad de cumplir un contrato que es demasiado amplio para cada uno de ellos individualmente.

7. El IMSS debe dividir un solo contrato entre múltiples proveedores únicamente en circunstancias excepcionales, por ejemplo, para permitir a nuevos participantes obtener una presencia en el mercado.

En los casos en que la seguridad del suministro es lo que preocupa, el IMSS debería considerar o bien re-empaquetar el contrato en lotes más pequeños y asignar cada uno de ellos a un solo proveedor (lo cual puede ser viable en el caso de actores

pequeños), o bien consolidar o fusionar las compras (para atraer a otros licitantes de gran envergadura), en vez de adjudicar simplemente el mismo contrato a múltiples proveedores.

La Ley de Adquisiciones permite: a) que dos o más competidores presenten una propuesta conjunta, y b) que las entidades públicas dividan un contrato entre múltiples licitantes (si la diferencia en sus ofertas está dentro de cierto rango).

Los detalles de cómo poner en práctica estas opciones en una licitación en concreto, así como la decisión de si ponerlos en práctica, se dejan a cada entidad pública.

El IMSS debería construir sus licitaciones para limitar el uso de estas opciones, dentro de las constricciones impuestas por el marco legislativo actual y basándose en la información reunida a través de las investigaciones de mercado. Siempre que estén permitidas, el IMSS debería escrutarse el uso de las ofertas conjuntas y las adjudicaciones divididas en casos específicos para asegurar que no ahogan la competencia, ni facilitan la colusión y que las justificaciones pro-competitivas de esas prácticas sobrepasan claramente los riesgos prospectivos.

La lógica es como sigue:

Respecto a las propuestas conjuntas, no parece haber una justificación plausible –aparte de la intención de coludirse –para este caso cuando dos o más licitantes primero presenta cada uno su propia cotización a la entidad pública cuando se está llevando a cabo el estudio de mercado y después presentan una cotización conjunta.

En efecto, es lógico suponer que, cuando un licitante presentó su cotización a la entidad en la etapa del estudio de mercado, esperaba poder cumplir el contrato él solo y sin depender de la cooperación de competidores. Con excepción de algunas circunstancias, como las indicadas en el punto 66 más arriba, cuando hay razones genuinas pro-competencia), por lo tanto, el IMSS no debería permitir las propuestas conjuntas cuando los licitantes han presentado previamente cotizaciones individuales durante el estudio de mercado o cuando está claro que los licitantes podrían suministrar el contrato independientemente el uno del otro.

Respecto a la división del contrato, el formato “el ganador se lo lleva todo” alienta la licitación agresiva y probablemente proporcionará al IMSS el mejor precio.

A la inversa, cuando los licitantes saben que el mismo contrato se va a dividir entre varios de ellos, pueden tender a converger en un precio focal y minimizar las diferencias en sus propuestas, puesto que confían en la posibilidad de que a cada uno de ellos se le adjudique una parte del contrato, una especie de acuerdo (implícito o incluso explícito) de compartir el mercado, que podría por ejemplo tomar en cuenta la tasa de utilización de la capacidad de los diferentes licitantes en el momento de la licitación.

Como ya hemos dicho, puede haber casos en los que se justifique la división de un contrato, como cuando el IMSS quiere tener múltiples proveedores e incrementar así la seguridad del suministro, o alentar la entrada de nuevos participantes o de empresas pequeñas a competir. Sin embargo, nosotros consideraríamos estos casos como excepciones más que como la regla general. En ellos, sería preferible adjudicar contratos a diferentes licitantes en diferentes licitaciones que dividir el mismo contrato entre diversos licitantes.

En algunos casos, incluso evitar dividir un contrato en partes iguales entre, pongamos por caso, dos proveedores pueden contribuir a interrumpir o evitar la colusión porque se altera el equilibrio de ganancias y riesgos de cada parte en colusión.

8. Para disuadir el uso de la subcontratación como un mecanismo para implementar la colusión, el IMSS debería requerir a los licitantes: i) revelar abiertamente (en la documentación de la oferta presentada al IMSS) las intenciones de usar subcontratantes; ii) identificar claramente a esos subcontratantes; y iii) explicar por qué es necesaria la subcontratación para la ejecución adecuada de contrato.

El problema detrás de esta recomendación es la subcontratación de rivales, es decir, la práctica de que el ganador en un proceso de licitación subcontrata parte del contrato a licitantes que no han sido beneficiados.

Una vez más, no hay razones plausibles que expliquen que el ganador en una licitación –que hizo solo su oferta y que, por ende, expresó su capacidad de cumplir el contrato sin depender de sus rivales- tenga que asignar después parte del contrato a sus rivales que no han sido beneficiados. De hecho, éste es frecuentemente uno de los mecanismos que se usan para premiar la cooperación en un acuerdo colusorio.

Sobre esta base, y considerando que la ley de Adquisiciones Públicas de México no dice absolutamente nada sobre la subcontratación, recomendamos que el IMSS

permita la subcontratación siempre que imponga los requisitos de apertura de información indicados en el punto 8.6

9. Dentro de los límites impuestos por la ley, el IMSS debería determinar si la cantidad de información que se publica en su plan anual de adquisiciones, y el nivel que contiene de detalle, puede facilitar la colusión.

La Ley mexicana de Adquisiciones ordena que el IMSS publique su plan anual de adquisiciones públicas en enero de cada año. Esta información es útil para los potenciales licitadores porque les permite planificar sus esfuerzos de participar en una licitación y puede influir también en otros negocios y decisiones de inversión. Por otra parte, demasiada transparencia puede facilitar la colusión.⁷ Recomendamos que cuando cumpla con la ley, el IMSS evalúe cuánta información y a qué nivel de detalle va a publicar en su plan anual de licitaciones.

Por ejemplo, el plan anual de licitaciones del IMSS para bienes perecederos en 2011 es una lista de 33,124 artículos, muchos de los cuales son productos farmacéuticos. Para cada uno de ellos, el IMSS proporciona el valor y el volumen estimados del contrato, si está abierto únicamente a proveedores mexicanos, y las zonas geográficas específicas a las que se ha de suministrar el producto, junto con otra información.

El IMSS podría querer explorar –es posible que en cooperación con la Comisión Federal de Competencia- si parte de esta información se podría omitir o no (a saber, el valor del contrato, que puede dar un indicio de cuánto está dispuesto a pagar el IMSS) o como mínimo podría agregarse (*e.g.* por área terapéutica o nombre genérico o a través de las diferentes zonas geográficas), de modo que a los licitantes les fuera más difícil llegar a un acuerdo para compartir el mercado.

⁶ El IMSS podría imponer también obligaciones de apertura de la información *ex post* (por ejemplo, en el contrato firmado por el ganador de la licitación) en este respecto puesto que esto haría más fácil el monitoreo *ex post* de prácticas colusorias por el IMSS o la CFC.

⁷ Somos conscientes de que la transparencia es importante para impedir la corrupción y el IMSS está obligado a cumplir por la legislación existente a este respecto. El punto focal del texto mencionado es que demasiada transparencia puede crear las condiciones para que los licitantes lleguen a un acuerdo colusorio y lo pongan en práctica.

Mayor uso de mecanismos competitivos

10. El IMSS debería limitar el uso de excepciones en las licitaciones públicas (c.f. Artículo 41 y 42 de la Ley de Adquisiciones).

La Ley de Adquisiciones Públicas permite el uso de diferentes procedimientos de adquisición, a saber, un procedimiento para usar como regla general (licitaciones públicas) y dos excepciones (invitaciones a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa).

Estas dos excepciones se pueden usar en las circunstancias enumeradas en el Artículo 41 de la Ley de Adquisiciones (como cuando hay una amenaza al orden social, la economía, los servicios públicos, las condiciones sanitarias, la seguridad o el medio ambiente como resultado de circunstancias imprevisibles o fuerza mayor).

Por otra parte, el Artículo 42 permite que las entidades públicas adquieran bienes y servicios sin recurrir a una licitación pública cuando el valor de cada contrato está por debajo de ciertos umbrales establecidos en el Presupuesto Federal de Egresos, siempre que el valor de los contratos adjudicados cada año en conformidad con este Artículo no exceda del 30 por ciento del presupuesto anual para adquisiciones de la entidad.

La Ley de Adquisiciones mexicana en general concede cierta discrecionalidad a las entidades públicas en cuanto a la elección de qué formato de licitación se va a emplear. El IMSS debería hacer un uso prudente de esta flexibilidad; específicamente, debería limitar el uso de las excepciones del Artículo 41 y 42 de la Ley de Adquisiciones y recurrir a licitaciones públicas con la mayor frecuencia posible.^s

Somos conscientes de que, en el caso del IMSS, el uso de estas excepciones está justificado en parte por la compra de medicamentos que todavía están cubiertos por una patente válida y que, por ende, sólo pueden ser adquiridos del fabricante original. A pesar de todo, debe haber cabida para que el IMSS monitoree proactivamente cuando una patente para una determinada medicina expira y, por lo tanto, se pueda comprar esa medicina de fabricantes de genéricos (quienes competirían con el originador).

^s En cualquier caso, incluso cuando se usa la invitación a no menos de tres proveedores, el IMSS debería vigilar igualmente que ocurra una competición auténtica entre los licitantes invitados.

De modo similar, puede haber casos en los que un medicamento que todavía está bajo una patente puede ser sustituido efectivamente por una alternativa genérica, en cuyo caso se podría usar una licitación pública.

11. En general, el IMSS debería optar siempre por abrir la participación lo más posible en el proceso de adquisición. En relación con esto, siempre que una licitación nacional se declara desierta, el IMSS debería abrir la licitación a proveedores no mexicanos en vez de usar una de las excepciones a la licitación pública.

Las licitaciones públicas y las dos excepciones que permite la Ley de Adquisiciones se pueden abrir a proveedores mexicanos únicamente o también a licitantes extranjeros (y en algunos casos sólo a licitantes extranjeros que son ciudadanos de un país con el que México haya firmado un acuerdo de libre comercio).

Es probable que el IMSS se beneficie enormemente de usar el formato de licitación más abierto, a decir, licitaciones públicas en las que les está permitido participar a todos los licitantes extranjeros interesados, puesto que esto acentúa la competencia entre licitantes y hace más difícil la colusión (además de interrumpir o alterar cualquier acuerdo de colusión existente).

Recomendamos que el IMSS haga uso de la discrecionalidad que le confiere la Ley de Adquisiciones respecto a la elección de cuál de los tres formatos usar, usando, por ejemplo, estudios de mercado estratégicamente para abrir mercados a la competencia y con ello aumentar el número de licitantes potenciales genuinos.⁹

Se entiende que esto ya sólo sucede ocasionalmente, por lo que se anima al IMSS a que tome más medidas en esa misma dirección, en especial después del fortalecimiento de la división encargada de la elaboración de las investigaciones de mercado.

12. El IMSS debe cambiar los mecanismos de licitación, calendarización de las licitaciones y amplitud de la consolidación de manera que haga más difícil que surja la colusión o que continúe existiendo.

⁹ Un uso estratégico de los estudios de mercado podría hacerse también para establecer precios competitivos máximos y mínimos (véase apartado 4.1.7) y las recomendaciones relacionadas con una revisión general de estudios de mercado más adelante en el texto).

Como ya dijimos, los potenciales coludidos reaccionan a los cambios en políticas públicas y seguramente encontrarán nuevas maneras de llegar a un acuerdo colusorio si tienen la intención de coludirse. Esta es la razón de porqué ninguna recomendación es válida en todos los casos y para siempre.

Recomendamos, por lo tanto, que IMSS introduzca cierto grado de imprevisibilidad respecto a la elección del formato de licitación (por ejemplo, si va a usar subastas a la inversa o a la baja, o no) y su oportunidad, así como a la amplitud de la consolidación (*e.g.*, en cuántos lotes se va a dividir un mismo contrato, o si va a comprar conjuntamente con otras entidades públicas o no).

Estas acciones obstruirán probablemente la formación de acuerdos colusorios y también interrumpirán colusiones existentes. Este elemento de sorpresa puede ser introducido selectivamente (*i.e.* para la adquisición de únicamente determinados bienes y servicios) y gradualmente a lo largo del tiempo (tomando en cuenta la complejidad del sistema de adquisiciones del IMSS, tanto a nivel central como local) y posiblemente después de recibir consejo de la CFC. Entendemos que esto es lo que ya ha estado sucediendo hace algún tiempo en el IMSS, dentro de la comprensiva meta de no interrumpir las licitaciones.

13. El IMSS debe considerar pedir un Certificado de Determinación de Oferta Independiente (CDOI) a todos los licitantes.

Una manera de hacer más costosa y arriesgada la colusión a los licitantes deshonestos es requerir a los que presentan ofertas para contratos gubernamentales la presentación de un Certificado de Determinación de Oferta Independiente (CDOI).

Las reglas del CDOI normalmente exigen que cada compañía que presenta una oferta firme una declaración de que no ha concertado con sus competidores ningún acuerdo sobre ofertas, que no ha revelado los precios de la propuesta a ninguno de sus competidores y que no ha intentado convencer a un competidos para manipular fraudulentamente las propuestas.

Los CDOI hacen menos probables las conspiraciones para manipular las licitaciones porque:

- Informan a los licitantes de la ilegalidad de la colusión y también son una señal de que los funcionarios de la licitación están alerta con respecto a la colusión.
- Hacen más fácil el enjuiciamiento de los culpables de colusión.
- Agregan sanciones, incluidos castigos penales, a los conspiradores por haber suscrito declaraciones falsas.
- Hacen que se pueda procesar a una empresa que trate de manipular las licitaciones, aun cuando los otros postores no estén de acuerdo o no se pueda probar que han asentido al plan propuesto.

Recomendamos que el IMSS considere pedir un CDOI a todos sus futuros licitantes. La redacción precisa del certificado se puede acordar con la CFC, dentro del acuerdo de cooperación sugerido en la recomendación 5. La SFP debería estar implicada también en esas discusiones para asegurar la congruencia con el marco legal mexicano.

Revisión general de los estudios de mercado

14. El IMSS debería considerar hacer cambios en sus procesos de planificación de modo que se dispusiera de tiempo suficiente para realizar estudios informativos de mercado.

15. El IMSS debería considerar hacer cambios a la manera en que actualmente se llevan a cabo los estudios de mercado de modo que se recolectara suficiente información de fuentes de buena calidad (incluyendo posiblemente comparadores internacionales) para informar la elección del procedimiento de licitación que se va a usar, así como el nivel de los precios de referencia.

16. La información contenida en las investigaciones de mercado no se debe revelar a los licitantes antes de la licitación.

La Ley de Adquisiciones ordena que las entidades públicas lleven a cabo una investigación de mercado antes de iniciar *cualquier* proceso de licitación (Artículo 26). La finalidad de estos estudios de mercado es verificar las condiciones que imperan en

el mercado (*e.g.*, la existencia y el número de proveedores idóneos, si son mexicanos o no, y un cálculo de los precios actuales) en relación con los bienes o servicios que se van a adquirir.

Estos estudios son muy importantes, y en el Artículo 29 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones se establece que las entidades públicas pueden usar estos estudios con, entre otros, los fines siguientes:

- Sustentar la procedencia de agrupar varios bienes o servicios en una sola partida;
- Determinar el precio no aceptable y el de referencia;
- Analizar la conveniencia de utilizar la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento o subastas a la inversa;
- Elegir el procedimiento de contratación que podrá llevarse a cabo (a saber, licitación pública en vez de una de las dos excepciones que permite la Ley);
- Determinar la conveniencia de aplicar alguna de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio firmados por México;
- Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierta, cuando la dependencia o entidad no esté obligada a llevarla a cabo bajo la cobertura de tratados y se acredite fehacientemente que no existe en el país proveedor nacional, o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable
- Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierto, cuando se acredite fehacientemente que en el territorio nacional o en los países con los cuales México tiene celebrado tratado de libre comercio con capítulo de compras del sector público, no existe proveedor o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable.

El IMSS reconoce la importancia de las investigaciones de mercado para obtener el valor máximo del dinero en sus adquisiciones.

En efecto, en la actualidad el instituto está revisando el modo en que lleva a cabo sus estudios de mercado, lo cual es todo un avance. En particular, nos congratula la creación de una unidad independiente y especializada que tiene a su cargo los estudios de mercado. Recomendamos que la revisión aborde las siguientes cuestiones que al parecer han surgido con los estudios de mercado:

En el IMSS hay cierta falta de coordinación entre la planificación y las funciones presupuestales y las de adquisiciones, lo cual es probable que tenga como consecuencia que los estudios de mercado se hagan a toda prisa y sin haber recolectado la información suficiente. Modernizar los procesos internos y reducir el número de licitaciones (e.g., con licitaciones multianuales) contribuiría a mejorar la efectividad de los estudios de mercado.

En relación con lo anterior, se invita al IMSS a usar el mayor número posible de fuentes (incluidos comparadores internacionales) para reunir información de mercado. La información de inteligencia es de importancia clave porque, entre otras cosas, se utiliza para determinar diversos precios de referencia y también qué tipo de licitación usar y si permitir o no que participen licitantes extranjeros.

Entendemos que los funcionarios del IMSS en algunos casos (e.g. en la última licitación para la adquisición de medicamentos) van más allá de los requisitos mínimos establecidos por la ley mexicana de adquisiciones y buscan información adicional que permita al IMSS obtener “el valor máximo del dinero” por sus compras.¹⁰

Este comportamiento, y el uso estratégico asociado de los estudios de mercado para establecer precios máximos y mínimos competitivos, es de alabar y animar a adoptarlo más ampliamente, junto con esfuerzos de compartir información con otras entidades públicas (véase más adelante).

¹⁰ El IMSS proporcionó pruebas de que obtiene mejores precios que otras entidades públicas mexicanas y también de otros países para la mayor parte de sus compras de productos farmacéuticos. En este caso, el IMSS también tomó en cuenta los comentarios de la SFP en la etapa previa a la licitación.

También se nos ha dicho que en ocasiones los licitantes piden información, que se les proporciona, sobre precios de referencia antes de una licitación (e.g., durante la reunión preliminar para aclaración de dudas o junta de aclaraciones), aunque esto puede suceder en otras dependencias gubernamentales y no se trate sólo del IMSS. De todos modos, el IMSS debería cuidar que no hubiera filtraciones porque éstas dan una ventaja injusta a algunos licitantes y reducen también la tensión competitiva entre licitantes.

En última instancia, el IMSS debería considerar contratar *por fuera* la preparación de los estudios de mercado a un organismo externo (e.g., a una entidad pública especializada) para mejorar así la calidad y reducir el riesgo de filtración de la información.

Parece que la división que lleva a cabo los estudios de mercado en el IMSS recientemente ha ganado independencia respecto a otras divisiones, lo cual es un paso adelante en la dirección correcta. El IMSS debe vigilar que esta independencia no sea meramente formal, sino sustancial (e.g., ubicando la unidad responsable de los estudios de mercado en un edificio aparte y haciendo que responda ante los funcionarios con más prestigio de la organización).

Recomendamos también que el IMSS considere las opciones siguientes:

- Ampliar el alcance de la Unidad de Estudios de Mercado para incluir una evaluación *ex post* de los procedimientos de adquisición para a) evaluar la eficacia de adquisiciones en concreto o de grupos de adquisiciones, b) identificar posibles casos de colusión.
- Establecer el contenido mínimo de un estudio de mercado aceptable, el cual se puede usar después como patrón o modelo en todas las licitaciones. Este esfuerzo se puede llevar a cabo en cooperación con la CFC, por ejemplo, mediante la elaboración de una lista de verificación.
 - Consolidar cierta información contenida en los estudios de mercado y ponerla a disposición de todas las unidades de adquisición en todo el IMSS con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos. Los estudios de mercado más comprensivos y minuciosos después deben servir de modelo para las adquisiciones regionales y locales para informarlas y

darles mejores justificaciones para la evaluación del mercado en el caso de una adquisición en concreto, por ejemplo, el número de licitantes existentes, el efecto de los costos de transporte o de distribución, etcétera.

- Compartir evaluaciones *ex post* con la CFC (y la SFP) para lograr más competencia y eficiencia en adquisiciones futuras.

Actividades de monitoreo y para compartir la información

17. El IMSS debería regular y proactivamente monitorear el número de licitantes en cada macro- categoría de gasto y verificar que ese número no está por debajo de los niveles aceptables.

18. En relación con lo anterior, el IMSS debería investigar proactivamente por qué los licitantes deciden dejar de licitar y emprender las acciones adecuadas para eliminar los obstáculos a la participación.

Somos conscientes de que el IMSS está pensando en inaugurar una unidad de monitoreo especializada en licitaciones. Recomendamos que la recolección proactiva y el análisis de la inteligencia de mercado sea parte de las obligaciones de esta unidad.

En particular, es bien sabido que cuantos más licitantes participan en una licitación más difícil es que algunos de ellos entren en colusión. Por lo tanto, es importante que el IMSS verifique proactivamente que varios proveedores oferten con regularidad en sus licitaciones y, cuando este número desciende por debajo de los límites aceptables, investigar, a) si es posible reemplazar a los licitantes existentes con otros licitantes potenciales (también del extranjero) y b) por qué los licitantes han decidido salirse del mercado y emprender acciones para remediar la salida de oferentes (*e.g.*, bajando los costos de participación).

19. El IMSS debería mantener una base comprehensiva de datos para todas sus licitaciones y ponerla a disposición de la CFC en un formato que permita analizar con facilidad los datos, de modo que cualquier modelo sospechoso de oferta en licitaciones pueda ser investigado a la brevedad.

Tenemos presente que el IMSS y a CFC han cooperado en el pasado y esta cooperación ha llevado a la persecución exitosa de carteles en el sector farmacéutico.

Pensamos que un elemento útil en esta cooperación en curso sería una base comprensiva de datos de las licitaciones, que haría más fácil detectar cualquier patrón de ofertas en licitaciones. En el caso de licitaciones electrónicas, ésta información de vería incluir, por ejemplo, las direcciones IP utilizadas por los distintos licitadores.

Sabemos que el IMSS trabaja en la actualidad para mejorar la transparencia en el portal de su sitio de internet. Sin negar el carácter positivo de este esfuerzo, el IMSS debería analizar con la CFC, a pesar de todo, la mejor manera de intercambiar datos de las licitaciones entre las dos organizaciones. El propósito específico de este intercambio de datos debería ser permitir que la CFC lleve a cabo análisis estadísticos con el fin de detectar patrones sospechosos de licitación y actuar sin dilación.

20. El IMSS se debería involucrar en un diálogo sistemático con otras dependencias gubernamentales (*e.g.*, a través del mecanismo de consulta) con el fin de compartir las mejores prácticas, puntos de vista sobre conductas sospechosas al licitar e inteligencia de mercado (*e.g.*, información de precios, identidad y procedencia de los proveedores).

Además de explorar las oportunidades de consolidar las compras con otras entidades públicas, pensamos que es importante para el IMSS involucrarse proactivamente en un diálogo sistemático con otras dependencias (mediante, por ejemplo, el mecanismo de consulta) con el fin de compartir las mejores prácticas, puntos de vista sobre conductas sospechosas en la licitación e inteligencia de mercado (incluyendo información de precios, identidad y procedencias de los proveedores).

El objetivo principal de esta cooperación es doble:

Evitar el acabar siendo víctimas de una colusión sistémica, *e.g.*, discutiendo “señales de alarma” en común y oportunidades de contactar a la autoridad competente.

Asegurar que el IMSS paga precios que están en consonancia con los que pagan otras entidades públicas (incluso en el extranjero, en especial en el caso de bienes estandarizados, a saber, medicamentos genéricos) y que atrae a un número suficiente de licitantes aptos.

En este aspecto, hay que mencionar que los funcionarios de adquisiciones del IMSS y otras entidades públicas, ya usan normalmente COMPRANET (y en efecto, están obligados a hacerlo por ley) para verificar el precio que ellos pagan por los bienes y servicios que licitan.

No obstante, recomendamos que el IMSS adopte un enfoque más proactivo y sistemático para intercambiar datos (incluida la información de precios) con otras entidades públicas con el fin de obtener mejor “valor por el dinero” de sus compras.

21. El IMSS debería establecer procedimientos claros y líneas de información para que su personal de licitaciones reporte cualquier caso sospechoso de colusión durante las licitaciones. El reporte de las licitaciones debería tomar en cuenta la necesidad, en ciertas circunstancias, de mantener confidencial la identidad del funcionario de la adquisición por licitación.

El IMSS puede querer también considerar –junto con la CFC- si una línea roja telefónica anónima es la manera más efectiva para que los funcionarios del IMSS reporten conductas de licitación sospechosas.

En este sentido, sería importante comunicar a los funcionarios de adquisiciones públicas que, cuando hay casos sospechosos de colusión durante las licitaciones, no es su conducta la que está en escrutinio y no se les puede culpar de ninguna manera por reportar esos casos.

Actividades de capacitación

22. El IMSS tiene que poner en práctica un programa de capacitación para su personal de adquisiciones, centrándose en la colusión y en las maneras de combatirla.

Como parte del *Memorándum de Entendimiento* firmado por la OCDE, la CFC y el IMSS en enero de 2011, más de 200 miembros del personal del IMSS implicados en adquisiciones –procedentes tanto de delegaciones locales como de la sede central- asistieron en mayo de 2011 a una sesión de capacitación de dos días sobre cómo combatir la colusión en las adquisiciones públicas.

La capacitación estuvo a cargo de expertos internacionales en competencia (además de personal de la OCDE y la CFC) e incluyó entre otros temas, presentaciones sobre colusión en compras públicas, cómo se aborda ésta en la ley mexicana de competencia, los lineamientos de la OCDE y ejemplos internacionales, así como discusiones sobre las “señales de alarma” que deben alertar a los funcionarios de adquisiciones sobre posibles conspiraciones de colusión.

Recomendamos que el IMSS –en cooperación con la CFC- continúe organizando este tipo de capacitación para su personal, como parte de su compromiso en curso para combatir la colusión en sus licitaciones. El programa de capacitación debería reflejar también las lecciones aprendidas de iniciativas anteriores e incluir estudios de caso de licitaciones reales.

Lista de áreas de mejora en las leyes y reglamentos de adquisiciones.

<p>Procedimientos de adquisiciones</p> <p>1. Las reglas de adquisiciones actuales sobre la participación de licitantes pueden ser discriminatorias hacia licitantes extranjeros y limitar su capacidad de vender bienes y servicios en México. El IMSS y otras agencias públicas podrían entonces beneficiarse si las restricciones actuales sobre la participación se abolieran y todos los concursantes calificados, independientemente de su nacionalidad, pudieran participar.</p> <p>2. Un uso excesivo por parte de las agencias públicas de la excepción “<i>de minimis</i>” conforme al artículo 42 de la Ley de Adquisiciones puede resultar en que la competencia se vea restringida innecesariamente y “el valor por el dinero” máximo no se logre para estas compras. Una revisión al uso por parte de las agencias gubernamentales de esta excepción sería útil.</p> <p>3. El uso de procedimientos remotos para adquisiciones podría promoverse aún más.</p>
<p>Notificación pública y requerimientos de publicidad</p> <p>4. El requerimiento obligatorio de mantener una junta de aclaraciones para cada convocatoria de licitación puede representar que los licitantes tengan la oportunidad de intercambiar información sensible o alcanzar un colusorio.</p>

5. Los requerimientos actuales de divulgación (esto es, los relacionados a las identidades de los licitantes y el valor de la oferta que presentan) pueden facilitar la colusión y podrían, por consiguiente, ser eliminados o circunscrito en gran medida.

Ofertas conjuntas y cumplimiento con la ley de competencia

6. En la práctica actual, el hecho de que licitantes conjuntos no necesiten especificar el objetivo y méritos de presentar una oferta conjunta puede facilitar la implementación de un acuerdo de colusión.

7. La colusión sería más difícil si el IMSS y otros compradores públicos pudieran requerir que los licitantes presentaran un "Certificado de Determinación de Oferta Independiente" además de la "Declaración de Integridad" que requiere el artículo 29, fracción IX de la Ley de Adquisiciones.

8. Los requisitos de revelación que se imponen sobre los licitantes podrían hacer más difícil utilizar la subcontratación como mecanismo para implementar la colusión.

Estudios de Mercado

9. Para poder reducir las diferencias en la calidad de los estudios de mercado dentro de la administración pública en México, se deberían diseminar activamente las mejores prácticas.

Precios y márgenes de preferencia

10. Por el momento, los licitantes mexicanos tienen un tratamiento preferencial en la evaluación de las ofertas. Esto limita la posibilidad para que el IMSS y otros compradores públicos en México obtengan los mejores precios.

Criterios para la adjudicación de un contrato

11. El requerimiento de que el IMSS y otros compradores públicos en México no pueden aceptar ofertas por debajo de un umbral mínimo representado por el precio de conveniencia puede limitar su capacidad para obtener el mejor valor por sus compras.

12. La posibilidad de dividir el contrato entre varios proveedores puede facilitar la colusión.

Penalizaciones, garantías y rescisión de los contratos

13. Las leyes y reglamentos de adquisiciones actuales estipulan un marco de referencia débil para las penalizaciones relacionadas con el cumplimiento del contrato. En especial, con las disposiciones actuales, la opción estratégica de los proveedores de un cumplimiento parcial de un contrato es relativamente barata.

Listas de las Áreas De Mejora en las Prácticas de Adquisiciones del IMSS

Mayor consolidación de las adquisiciones

El IMSS debería explorar oportunidades adicionales para hacer el mejor uso de su importante poder de compra al:

- Consolidar aún más las adquisiciones entre sus centros locales;
- Utilizar licitaciones multianuales en donde sea adecuado (por ejemplo, para medicamentos genéricos que ya hayan perdido la protección de patente desde hace varios años, esto es para los cuales el número de proveedores elegibles ahora es bastante estable);
- Adquirir bienes y servicios en forma conjunta con otras agencias gubernamentales; y,
- Atraer el interés y patrocinar la entrada de nuevos proveedores.

Coordinación con la SFP, la CFC y la adopción de mejores prácticas

2. El IMSS debería coordinar sus procedimientos de adquisiciones con la SFP, no sólo en la etapa de solicitar un testigo social, sino también en un principio dentro del ciclo de adquisiciones al solicitar la asesoría sobre la manera en la cual se puede diseñar mejor la adquisición y la estructura de la licitación.

3. El IMSS debería realizar mejores esfuerzos para promover entre su personal la adopción de mejores prácticas en adquisiciones y utilizar documentos de licitación estandarizados, así como procedimientos según se describe en el manual de adquisiciones de la SFP.

4. El IMSS debería adoptar procedimientos de licitación remotos y electrónicos para todas sus compras y en todas las etapas dentro del proceso de adquisiciones.

5. El IMSS debería buscar ampliar su cooperación con la CFC y posiblemente realizarlo de manera más formal, tal como la firma de un protocolo.

Luchar contra prácticas que puedan facilitar la colusión

6. Las convocatorias para licitación del IMSS deberían dejar claro que las ofertas conjuntas están permitidas únicamente cuando se tengan justificaciones que promuevan la competencia, por ejemplo:

- Dos o más proveedores están activos en diferentes mercados y proporcionan un solo servicio integrado, el cual ninguno de los dos podría brindar en forma independiente;
- Dos o más proveedores activos en diferentes áreas geográficas presentan una sola oferta para todo México; o
- Dos o más proveedores combinan su capacidad para cumplir un contrato el cual es demasiado grande para que cada uno lo cumpla en forma individual.

7. El IMSS debería dividir un solo contrato entre varios proveedores únicamente en circunstancias excepcionales, esto permitiría que nuevos jugadores ganaran presencia en el mercado. En los casos en los que la seguridad del suministro sea una preocupación, el IMSS debería considerar, ya sea reempacar el contrato en lotes más pequeños y asignar cada uno de ellos a un solo proveedor (lo cual puede ser factible para actores pequeños) o consolidar las compras (para atraer a grandes licitantes adicionales), en lugar de simplemente adjudicar el mismo contrato a varios proveedores.

8. Para poder desalentar el uso de la subcontratación como mecanismo para implementar la colusión, el IMSS debería requerir que los licitantes: i) divulguen desde un principio (esto es, en la documentación de la licitación que se presenta al IMSS) su intención de utilizar subcontratistas; ii) identificar claramente dichos subcontratistas; y iii) explicar la razón por la cual es necesario subcontratar para el debido cumplimiento del contrato.

9. Dentro de los límites impuestos por la ley, el IMSS debería evaluar si la cantidad de información que se publica en su plan anual de adquisiciones y el nivel de detalle podrían facilitar la colusión.

Mayor uso de mecanismos competitivos

10. El IMSS debería limitar el uso de excepciones a concursos públicos (véase Artículos 41 y 42 de la Ley de Adquisiciones).

<p>11. En general, el IMSS debería siempre optar por abrir la participación en el procedimiento de adquisiciones tanto como sea posible. En este aspecto, siempre que se declare nulo un concurso nacional, el IMSS debería abrir el concurso a proveedores no mexicanos en lugar de utilizar una excepción al concurso público.</p>
<p>12. El IMSS debería cambiar los mecanismos de licitación, los tiempos de los mismos y la extensión de la consolidación de tal manera que fuera más difícil que surgiera la colusión o de que continuara existiendo.</p>
<p>13. El IMSS debería considerar requerir un Certificado de Determinación de Oferta Independiente (CIBD) que acompañara todas las licitaciones.</p>
<p>Revisión de los estudios de mercado</p>
<p>14. El IMSS debería considerar cambios a sus procedimientos de planeación de manera que haya tiempo disponible suficiente para llevar a cabo un estudio de mercado informativo.</p>
<p>15. El IMSS debería considerar realizar cambios en la manera en que se realizan actualmente los estudios de mercado de manera que se obtenga suficiente cantidad de información de fuentes de buena calidad (posiblemente incluyendo comparadores internacionales) para informar la opción del procedimiento de licitación a utilizar, así como el nivel de los precios de referencia.</p>
<p>16. La información contenida en los estudios de mercado no debería divulgarse a los licitantes antes del concurso.</p>
<p>Actividades de supervisión y de compartir información</p>
<p>17. El IMSS debería supervisar de manera regular y proactiva del número de licitantes para cada macro categoría de gastos y revisar que ese número no caiga por debajo de niveles aceptables.</p>
<p>18. En este aspecto, el IMSS debería investigar proactivamente la razón por la cual los licitantes deciden no ofertar más y tomar las acciones adecuadas para eliminar los obstáculos a la participación.</p>
<p>19. El IMSS debería mantener un conjunto de datos integral para todas sus licitaciones y ponerlo a disposición de la CFC en un formato que permita que los datos se puedan analizar fácilmente, de manera que se pueda investigar a la brevedad un patrón de licitación sospechoso.</p>

20. El IMSS debería involucrarse activamente en un diálogo sistemático con otras agencias públicas (por ejemplo, a través de los mecanismos de consulta) para poder compartir las mejores prácticas, los puntos de vista sobre conductas de licitación sospechosas y la inteligencia de mercado (tal como información de precios, identidad y procedencia de los proveedores).

21. El IMSS debería establecer procedimientos claros y líneas de reporte para su personal de adquisiciones de manera que puedan informar sobre cualquier caso sospechoso de colusión durante los concursos. Los procedimientos de reporte deberían tomar en consideración la necesidad, en ciertas circunstancias, de mantener la confidencialidad de la identidad del funcionario de adquisiciones.

Actividades de capacitación

22. El IMSS debería implementar un programa de capacitación para su personal de adquisiciones el cual se enfoque en manipulación de licitaciones y formas de combatirla.

Fuente: OECD 2011, *Combate a la colusión en los procedimientos de licitación pública en México* © OCDE 2011.

Resumen

Este trabajo analiza el sistema de compras públicas en México. El documento expone una referencia general del tema, el marco legal que lo sustenta, así como los efectos que producen las prácticas ilícitas de los servidores públicos; sugiere que la iniciativa presidencial anticorrupción, propuesta en 2011 sea respaldada con reformas al sistema de responsabilidades de los servidores públicos y al servicio civil de carrera.

El esquema regional

Actualmente el Estado se encuentra en una etapa de tránsito, en la cual ha modificado su función, al pasar de agente productor directo de bienes y servicios a agente contratador, regulador y evaluador (Pimenta, 2002) de políticas públicas. Esta situación está acompañada de otras implicaciones, desde el incremento del gasto público a través de los sistemas legales de compras y contrataciones hasta la práctica de conductas ilícitas por parte de los servidores en el manejo de recursos públicos.

Los organismos financieros regionales¹¹ definen el sistema de compras como el proceso formal a través del cual las ramas gubernamentales obtienen bienes y servicios, incluyendo servicios de construcción u obras públicas. Comprende todas las funciones que corresponden a la adquisición de cualquier bien, servicio o construcción, conteniendo la descripción de los requisitos, selección y solicitud de oferentes, evaluación de las ofertas, preparación y adjudicación del contrato, disputa y resolución de impugnaciones y todas las fases del contrato administrativo.¹²

¹¹ La Organización de Estados Americanos (OEA), el Departamento de Integración y Programas Regionales del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Oficina en Washington de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL). <http://www.iadb.org/Tradedictionary/>.

¹² Por contrato administrativo debe entenderse todo acto, declaración o acuerdo bilateral que tiene como fin primordial satisfacer el interés general o público de la sociedad; las partes que lo celebran son la administración pública, por un lado, y los particulares, por el otro, (estos pueden estar constituidos como persona física o jurídica); el acto produce derechos y obligaciones; y tanto la gestión como ejecución del contrato se rigen por procedimientos de derecho público (Nava Negrete 2000, p. 693; Ramos Torres 2004, 11).

La OEA ha hecho hincapié en el tema al destacar la necesidad de mejorar los sistemas de compras públicas a fin de conseguir un mejor valor, mayor eficacia, eficiencia y transparencia en este sector y reducir costos de transacción, apoyar la ejecución de programas de desarrollo económico y social, de modo que los esquemas de contratación avancen en E-compras, E-Comercio y E-MiPYME con el objetivo de impulsar el empleo, reducir la pobreza, inhibir la corrupción y fortalecer la gobernabilidad democrática (OEA, 2011: 2).

Es así como la Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo (AICD) ha fijado como parte de sus objetivos “aumentar la eficacia, eficiencia y transparencia en las operaciones del sector público para frenar la corrupción, fortalecer la gobernabilidad democrática y fomentar el crecimiento económico” (AICD 2002), poniendo énfasis en el uso de Internet para la reducción de costos y el aumento de oportunidades de desarrollo empresarial.

En esta lógica, los gobiernos de la región se encuentran introduciendo sistemas de compras y contrataciones públicas con el objetivo de preservar la probidad, mejorar el ahorro y la gestión y, al mismo tiempo, incentivar un mercado competitivo y transparente como mecanismo para obtener mejores productos y servicios a precios óptimos (Pimenta, 2002: 4).

De tal manera, distinguimos que el sistema de compras públicas cada vez se acentúa con mayor fuerza en la región.¹³ La importancia en este renglón está respaldada por dos razones, primero, porque tiene lugar en el ámbito económico donde los Estados invierten anualmente 70 por ciento de su presupuesto nacional en alguna forma de contratación o adquisición” (Transparencia Internacional 2006, 3), y segundo, debido a la persistente práctica de conductas ilegales que en este espacio se suscitan.

La discusión actual está concentrada en hallar soluciones a dicho tipo de prácticas, básicamente en los procesos de compras, ya que provoca que muchas veces los recursos públicos destinados a crear infraestructura, generar empleo y atender las demandas sociales, sean desviados y terminen engrosando las cuentas bancarias de servidores públicos corruptos o empresas particulares con tratantes que caen y actúan en el mismo círculo vicioso.

¹³ Argentina y Canadá han creado normas para regular el sector de compras, Transparencia Internacional (2006) como Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela.

En este tenor, debemos precisar que no es el sistema legal de los Estados el que muestra debilidades, provoca riesgos y genera corrupción, pues las reglas son claras, sino el ejercicio cotidiano de los servidores dentro del sector público. Se ha documentado que el riesgo promedio de corrupción en contrataciones que está asociado con las instituciones (leyes y organizaciones) es del 35 por ciento, mientras que el riesgo promedio de corrupción asociado con las prácticas (su aplicación y efectividad) es del 64 por ciento (Transparencia Internacional, 2006: 5).

La exigencia externa de medidas en las compras públicas

El gobierno mexicano, como miembro de organismos multilaterales¹⁴ dedicados a combatir la corrupción, ha sido objeto de un conjunto de recomendaciones que, a pesar de mostrar avances significativos, él mismo ha reconocido un número importante de cuestiones pendientes de resolver, entre las cuales se encuentran:

- Fortalecer los sistemas para la contratación de los funcionarios públicos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Fortalecer los sistemas para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación.
- Prevención de la corrupción mediante mejores normas contables y de auditoría (SFP, 2008-2012: 18)

Entre los asuntos pendientes de mejorar en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, están los sistemas de adquisición de bienes y servicios, así como el de contratación de obra pública. Algunas razones que impulsan esta necesidad derivan de las prácticas ilícitas cometidas por los servidores públicos.

¹⁴ a) Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA), b) Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), y c) Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (ONU).

Aunque los tres poderes han dado pasos importantes hacia la transparencia de las compras públicas, se requiere crear mecanismos de control más estrictos para sujetar en el marco legal a cada uno de los actores que intervienen en este sistema.

	Presidencia de la República	Suprema Corte de Justicia de la Nación	Cámara de Diputados
La información está disponible en el portal de la dependencia	Sí	Sí	Sí
Cuenta con una base de datos de las compras que permite analizarla en diversos periodos de tiempo	Sí (Sí, pero los datos numéricos están guardados como texto, lo cual dificulta su análisis)	Sí (pero la información se ofrece en formato pdf, mes a mes, por lo que es complicada la revisión de datos)	Sí
La información disponible indica:			
Número de contrato	Sí	Sí	Sí
Unidad administrativa que celebró el contrato	Sí	Sí (pero la información debe buscarse en el acta correspondiente)	Sí
Procedimiento de contratación: a) Adjudicación Directa b) Invitación a 3 personas. c) Licitación Pública d) Otro	Sí	Sí (sólo que debe buscarse el acta correspondiente de cada contrato que se celebró y no remite a través del portal)	Sí
Tipo de contratación: Bienes Servicios Obra Pública	Sí	Sí	Sí
Nombre de la persona a que se asignó el Contrato	Sí	Sí (sólo que debe buscarse el acta correspondiente de cada contrato que se celebró y no remite a través del portal)	Sí
Fecha de celebración del contrato	Sí	Sí (sólo que debe buscarse el acta correspondiente de cada	Sí

		contrato que se celebró y no remite a través del portal)	
Objeto de contrato	Sí	Sí	Sí
Monto del contrato	Sí	Sí	Sí
Fecha de inicio del contrato	Sí	Sí (sólo que debe buscarse el acta correspondiente de cada contrato que se celebró y no remite a través del portal)	Sí
Fecha de terminación del contrato	Sí	si (soló indica plazos de cumplimiento del contrato)	Sí

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de:

<http://www.presidencia.gob.mx/obligaciones-de-transparencia>

<http://www.scjn.gob.mx/2010/Transparencia/Paginas/principal.aspx>;

<http://archivos.diputados.gob.mx/comisioneslx/pac.ht>

El marco legal en el sistema de adquisiciones y contratación

La Constitución Política federal establece que los recursos económicos de que dispongan la federación, estados, municipios, el Distrito Federal y sus delegaciones, serán administrados con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (Art. 134). Con este fin, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF/04/01/2000) la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), así como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM).¹⁵

Este cuerpo legal tuvo el propósito de adecuar los avances tecnológicos a fin de modernizar el marco normativo, actualizar los procesos, establecer reglas claras, simplificadas y ágiles; ofrecer eficiencia y eficacia administrativa, así como contar con una mayor productividad por parte de los proveedores del sector público, con lo cual

¹⁵ Ambas leyes sustituyeron a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas que quedó abrogada y la cual estuvo en vigor desde el 1º de enero de 1994 hasta el 4 de marzo del año 2000.

se incrementó la oportunidad e igualdad de condiciones para los participantes (Herrera 2001, 168-9).

El marco legal referido dio margen para integrar en los artículos 56 de la Ley de Adquisiciones y 74 de la Ley de Obras Públicas, sobre el régimen de compras o contrataciones, el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas, denominado CompraNet,¹⁶ actualmente administrado por la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas.

Al ofrecer información sobre el sistema de compras (Figuras 2 y 3), CompraNet persigue los siguientes objetivos: 1) contribuir a la generación de una política general en la APF en materia de contrataciones; 2) propiciar la transparencia y seguimiento de las adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, así como de las contrataciones de obras públicas y servicios relacionados con las mismas; y 3) generar la información necesaria que permita la adecuada planeación, programación y presupuestación de las contrataciones públicas, así como su evaluación integral (DOF, 2011).

¹⁶ Este sistema fue creado en abril de 1997 bajo la responsabilidad de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM). En junio del presente año se crearon nuevas disposiciones con motivo de la introducción de una nueva plataforma electrónica, en razón de ello, el titular de la Secretaría de la Función Pública (SFP) emitió el “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado CompraNet”, (DOF 28/06/11), mediante el cual, se abrogaron las disposiciones y dejó de tener efecto un conjunto de acuerdos y oficios creados desde el 2000 al 2009; asimismo, la versión activa que se encontraba operando desde el año 2000 dejó de ser el sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

Procedimiento en compras gubernamentales
2011

	Licitación Pública	Adjudicación Directa	Invitación a por lo menos 3 personas
Internacional	1	0	0
Federal	417	534	223
Estatal	89	1	0
Total	507	535	223

Fuente: www.sfp.gob.mx hasta el mes de agosto de 2011.

Procedimiento en Compras Gubernamentales
2011

	Licitación Pública	Adjudicación Directa	Invitación a por lo menos 3 personas
Internacional	0	0	0
Federal	608	52	320
Estatal	15	0	3
Total	623	52	323

Fuente: www.sfp.gob.mx hasta el mes de agosto de 2011.

Este sistema de contratación supone que la autoridad no sólo adquiere y entrega servicios a los ciudadanos, sino que impone sanciones al servidor público cuando éste infringe y actúa al margen de la ley. Dicha cuestión es esencial, ya que la política de gasto que anualmente destina el Estado es más de una cuarta parte del presupuesto público federal dentro del esquema de contrataciones (Ramos 2004); es decir, el uso de los recursos públicos es alto y quienes lo administran muchas de las veces lo hacen de manera oscura y poco transparente.

Tan sólo durante década 2000- 2010, la política de gasto nacional en México mostró un comportamiento al alza. El gasto neto total del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en el periodo, se elevó de 1 billón, 253.5 mil mdp a 3 billones, 176.4

mil mdp, esto representa un incremento en los egresos de 153 por ciento en sólo una década.

En el periodo de referencia, el gobierno ha gastado más de lo que ha recaudado, el problema se complica en virtud de que el incremento porcentual del gasto asciende a 153 por ciento, mientras que la recaudación alcanza sólo 149.2 por ciento, lo que ocasiona una situación deficitaria.

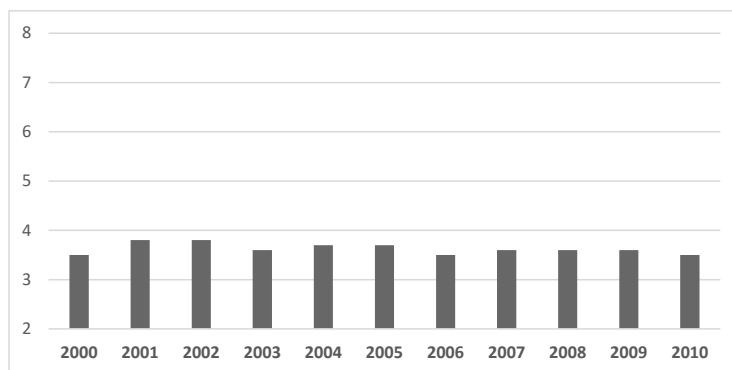
Si a lo anterior agregamos otros males como el soborno, tráfico de influencias, nepotismo, cohecho, prácticas que se presentan dentro del sector público, podremos entender la situación existente en la administración pública. Los trabajos de Transparencia Internacional que indagan el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC),¹⁷ encuentran que México no muestra grandes avances a lo largo de la década 2000- 2010.

La calificación en la escala de 0 a 10 expone que, en lugar de caminar a un status de transparencia, el quehacer público mexicano va en dirección contraria. Es decir, mientras que en el año 2000 la calificación emitida por TI fue de 3.3, diez años después se observa un retroceso al calificarlo con 3.1.

¹⁷ El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) es un instrumento de medición que publica cada año Transparencia Internacional, mide el grado de corrupción que se percibe entre servidores públicos y políticos en 180 países.

Se construye con información proveniente de analistas de riesgo, especialistas financieros y encuestas empresariales llevadas a cabo por determinadas instituciones acreditadas e independientes, tales como el Banco Mundial, la Universidad de Columbia o el Foro Económico Mundial. Se explica cuantificando una escala que va del 0 al 10, donde “0” es altamente corrupto y “10” altamente limpio.

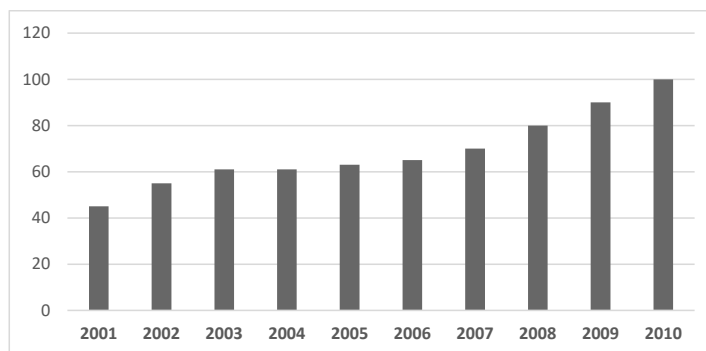
Calificación de México en el IPC- TI



Fuente: Con datos tomados de TI.

Esquemáticamente, dicha situación impactó a nivel internacional, toda vez que la posición 58 que ocupó México en el año 2000, cayó al lugar 98 en el 2010. En este caso, tendencialmente la imagen del quehacer gubernamental está alejándose de los países considerados más transparentes. ¿Qué hace el gobierno federal para contrarrestar esta realidad?, ¿son insuficientes las reglas creadas sobre transparencia y rendición de cuentas? ¿Dentro de este panorama, en qué contexto se sitúan las compras públicas?

Calificación de México en el Índice de Precios y Cotizaciones (IPC)



Fuente: con datos tomados de TI.

Las modalidades de contratación reguladas en nuestro país tanto en la Ley de Adquisiciones (Art. 26) como en la Ley de Obra Pública (Art. 26), son: a) licitación pública, b) invitación a cuando menos tres personas y c) adjudicación directa. Cada una de estas formas contiene características propias que las hacen diferentes unas de las otras.

La primera se entiende como un procedimiento administrativo abierto, regulado por el Derecho Público y consiste en una convocatoria elaborada en la esfera de la administración pública y dirigida a los particulares de manera impersonal, con la finalidad de que conozcan el objeto por el que se convoca, de modo que formulen sus ofertas, ajustándose a los mecanismos jurídicos, técnicos y económicos establecidos en los pliegos de condiciones, como requisito para celebrar el contrato administrativo (Delgadillo, 2003; Ramos, 2004).

Por su parte, la invitación a cuando menos tres personas, consiste en un procedimiento administrativo cerrado. El objetivo es seleccionar, previa invitación, la mejor oferta para celebrar un contrato administrativo.

En cambio, la adjudicación o contratación directa es un procedimiento único en el que, existiendo disposición legal que lo permita, la administración pública cuenta con facultades para seleccionar y contratar con el particular que juzgue conveniente, dejando de lado cualquier procedimiento de competencia entre los oferentes (Ramos, 2004: 68).

Las diferentes áreas de la APF compran bienes y servicios, consecuentemente, la importancia de este sistema de contratación deriva del elevado porcentaje de recursos públicos invertidos, así como de los costos sociales que implica cualquier conducta ilícita registrada en este campo. A manera de ejemplo, puede mencionarse que en 2007-2011, la Presidencia de la República ha erogado cerca de un billón y medio de pesos, tomando en consideración las tres modalidades de contratación referidas.

Compras en la Presidencia de la República
2007-2011

	Contratos	Montos
Licitación Pública Nacional	154	\$ 327,297,553.80
Licitación Pública internacional	29	\$ 3,673,351.71
Adjudicación Directa	755	\$ 485,501,182.46
Invitación a 3 Personas	154	\$ 468,347,887.20
Otro	77	\$ 176,379,755.49
Total de contratos	1169	\$ 1,461,199,730.66

Fuente: información tomada de <http://www.presidencia.gob.mx>

Efectos de las prácticas ilícitas en las compras gubernamentales

La práctica de conductas ilícitas que tiene lugar dentro del sector público representa consecuencias que quebrantan el ejercicio formal de las instituciones. La mala imagen de los aparatos gubernamentales se crea debido a los actos de corrupción en los que se ven envueltos los servidores públicos de cualquier nivel, en no pocas ocasiones junto con los particulares con quienes sostienen las contrataciones o compras públicas.

Una mirada a las dos últimas administraciones federales permite observar un número elevado de sanciones administrativas; sin embargo, sólo en el 2001 están registradas la inhabilitación de sociedades mercantiles y prisión para 10 presuntos culpables.

Los montos elevados en las compras y contrataciones, donde intervienen servidores públicos y contratistas, y en las que ocurren prácticas ilícitas, en el mejor escenario supone la aplicación de medidas sancionatorias para cada uno de los actores. En la figura 8 se observa que del 2007 a la fecha sólo se han aplicado sanciones administrativas y multas a los servidores públicos. En este caso, la balanza admite

cierto vacío legal que impide castigar a los particulares ante casos como el soborno, colisión privada y arreglos entre las partes.¹⁸

¿Cuál es el problema? El asunto en esta materia radica, por un lado, en que la legislación carece de medidas efectivas que sancionen a los particulares y, por otra parte, las sanciones existentes para los servidores públicos, requieren mayor rigidez.

Sanciones en compras públicas
2001-2006

2001	2002	2003	2004	2005	2006
Se sancionó a 19 Sociedades Mercantiles con multa de 3.6 mdp	Se sancionó a 62 Sociedades Mercantiles	La multa por este concepto asciende a 3.2 mdp	Se aplicaron 3,786 sanciones administrativas a 2,944 servidores públicos	Se aplicaron 3,592 sanciones administrativas a 2,618 servidores públicos	Se aplicaron 3,278 sanciones administrativas a 2,455 servidores públicos
Fueron inhabilitadas 17 sociedades	83 infractores				Se emitieron 174 resoluciones; 169 fueron absolutorias y los 5 restantes fueron inhabilitaciones para participar en procedimientos de contratación.
Formal prisión a 10 presuntos culpables	6,526 sanciones administrativas a 5,047 servidores públicos				

Fuente: Informes de gobierno www.presidencia.gob.mx

¹⁸ Este delito tiene lugar cuando dos o más empresas se ponen de acuerdo para elevar artificialmente los precios de los productos y controlar la compra de bienes y servicios por parte de la administración pública (Carbonell 2009, 8).

Sanciones en compras públicas
2007-2011

2007	2008-2009	2010-2011
En enero las sanciones administrativas ascienden a 4,206.	Entre septiembre de 2008 y junio de 2009 fueron emitidas 1645 resoluciones, 175 fueron sancionatorias, representaron 130 millones de pesos.	En septiembre de 2010 y junio de 2011 se recibieron 1367 inconformidades y al 0.6 por ciento se impidió el contrato.
En agosto las sanciones administrativas ascendieron a 3,227		313 resoluciones fueron sancionatorias, con un total de 88 mdp por concepto de multas.

Fuente: con información tomada de los informes de gobierno www.presidencia.gob.mx

Consideraciones finales

En marzo de 2011, el Ejecutivo envió al Senado de la República una iniciativa en la cual propone crear una ley federal anticorrupción en materia de contrataciones públicas. El aspecto medular de la propuesta radica en crear mecanismos legales adecuados para combatir la corrupción, así como en cumplir los compromisos asumidos en las convenciones internacionales de que forma parte.

El Ejecutivo considera la urgencia de completar el marco legal con sanciones administrativas a los actores inmersos en el círculo de las compras públicas, pues en su interpretación, las leyes de adquisiciones y de obra pública solamente establecen medidas para corregir conductas indebidas cometidas por los servidores públicos, mientras que, en el caso de los particulares, las sanciones previstas sólo tienen lugar cuando:

- No se formaliza el contrato.

- Se acumulan dos rescisiones contractuales en un lapso de dos años.
- Existe incumplimiento contractual que cause daños o perjuicios graves.
- Cuando se promueven inconformidades para retrasar o entorpecer una contratación.

Como complemento de este cuadro, el Ejecutivo observa que las sanciones están limitadas en alcances y efectividad, pues no rebasan los dos millones de pesos, con lo que representan un porcentaje mínimo en comparación con los beneficios que los particulares obtienen en los contratos (Ejecutivo, 2011: 2). En consecuencia, el documento establece “sanciones disuasivas, eficientes y proporcionales” a fin de erradicar toda práctica corrupta en la que incurran los particulares. La propuesta presidencial considera lo siguiente:

- Fijar responsabilidad a las personas físicas y morales, nacionales y extranjeras, que cometan conductas irregulares en contrataciones públicas de tipo federal.
- Mecanismos que protejan el desarrollo de transacciones comerciales,
- Propone que a las personas físicas y morales de corte nacional que manifiesten conductas de tipo irregular sean sancionadas en estricto apego a la ley.
- Los sujetos considerados en la propuesta presidencial son personas físicas o morales tanto nacionales como extranjeras, así como aquellas figuras que entren en calidad de interesados, accionistas y las mismas transacciones comerciales internacionales.

La iniciativa pondera como autoridades competentes para la aplicación de la ley al conjunto de órganos públicos y autónomos del Estado mexicano; es decir:

- Todos los órganos de la Administración Pública Federal.
- La Procuraduría General de la República.
- Las tres ramas del poder estatal.

- Los organismos autónomos en materia electoral, de derechos humanos, y monetario.
- Los tribunales agrarios, del trabajo y de justicia fiscal en materia administrativa.

Aunque la propuesta fue aprobada en el Senado -donde se analizó, discutió y enriqueció su contenido-, entre los aspectos que hace falta reforzar de manera paralela a la propuesta anticorrupción, podemos resaltar el sistema de responsabilidades de los servidores públicos en su conjunto, es decir, los aspectos político, penal, administrativo y civil.

Finalmente, en este tema cabe sugerir la necesidad de mejorar el servicio civil de carrera, en todos sus procesos, pues es un asunto medular, en primer lugar, por ser un mecanismo de control que permite, entre otras cosas, combatir de mejor forma la corrupción y, en segundo lugar, debido a que el sistema de compras gubernamentales funcionaría con funcionarios apegados a un sistema que transparentaría en el quehacer administrativo, con lo cual se previene de todo acto ilícito el sector público.

BIBLIOGRAFÍA

- Carbonell, Miguel (2011). *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional*. IJ-UNAM, México. Del Castillo, Arturo (2001). "El soborno: un marco conceptual para su análisis". *Revista Gestión y Política Pública*. Vol. X, Núm. 2, II Semestre. CIDE, México.
- Herrera Pérez, Agustín (2001). *Legislación federal sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos*. Miguel Ángel Porrúa. México.
- Nava Negrete, Alfonso (2000). *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I, IJ- UNAM- Porrúa, México.
- Organización de Estados Americanos. AG/RES. 2255 (XXXVI-O/06). El uso de las tecnologías de la información en las compras gubernamentales para promover la transparencia y la participación de la micro, pequeña y mediana empresa y otras organizaciones productivas. Aprobada en la cuarta sesión

plenaria, celebrada el 6 de junio de 2006.
http://www.sice.oas.org/default_s.asp

- _____ Agencia Interamericana para la Cooperación y el Desarrollo. Washington DC. 1 de julio de 2002.
- Pimenta, Carlos César (2002). "Gestión de compras y contrataciones gubernamentales". RAE-electrónica, vol. 1, núm. 1, enero-junio, pp. 1-12. <http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=205118143013>
- Ponce de León Armenta, Xavier (1986). *Revista de Administración Pública*. "Simplificación administrativa". Número 65-66 Enero-Junio.
- Ramos Torres, Daniel (2004). Licitación pública en el marco de la doctrina de los contratos administrativos, su legislación vigente, y la jurisprudencia. Escuela Nacional de Administración Pública, México.
- Secretaría de la Función Pública, Programa Especial de Mejora de la Gestión en la Administración Pública Federal 2008-2012, México.
- _____, Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012. México
- _____, *Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales CompraNet*. <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html>
- Transparency International (2006). Contrataciones públicas en América Latina: Instituciones, prácticas y riesgos de corrupción. http://www.transparency.org/regional_pages/americas

Conclusiones

El proceso legislativo es complejo y en materia de finanzas públicas es fundamental, a partir de que para la negociación presupuestal es política y cada vez más importante, la participación del Congreso.

Cada año se repite el proceso de negociación del presupuesto, sin embargo, los recursos comprometidos e irreductibles son más amplios, que los recursos distribuibles, sujetos a negociación y al cabildeo de los diversos responsables de las haciendas públicas del País. Además del gasto corriente, principalmente sueldos y salarios, el monto del presupuesto comprometido, incluye el gasto no programable, como es el caso del servicio de la deuda pública y las participaciones en impuestos federales transferidas a estados y municipios como recursos propios, vinculados al comportamiento de la recaudación federal participable. En suma, el recurso a negociar es escaso y las necesidades amplias, por ello la necesidad de gastar mejor, con honradez y transparencia.

Los últimos años han sido de un crecimiento económico reducido, insuficiente para abatir los rezagos en materia de pobreza, economía informal y desempleo. La inversión pública está muy lejos de sus niveles de hace varias décadas, y lo cierto es que, en momentos de ajuste fiscal, lo único que no se debe ajustar es la inversión pública en infraestructura, lo que conduce como han señalado organismos internacionales, a un círculo perverso de menor crecimiento, menor recaudación y menos recursos presupuestales no comprometidos.

Por otra parte, como se aprecia en los informes de resultados de las auditorías realizadas a las cuentas públicas de los últimos años, el ejercicio del gasto público, en los tres órdenes de gobierno ha estado rodeado de opacidad y numerosos actos de corrupción y lo más grave, impunidad.

Una de las áreas donde más se focaliza, además de la obra pública, es la referente a las compras del sector público, en especial en áreas sensibles para el bienestar popular, como es la compra de medicamentos.

Con la fiscalización realizada por diversas instancias de control, como la Auditoría Superior de la Federación, las Entidades de Fiscalización de los Congresos Locales, la Secretaría de la Función Pública y las contralorías de los gobiernos de los estados y los organismos autónomos, surgió la necesidad de revisar la legislación, fortalecer la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y adoptar mejores prácticas en materia de compras del sector público, encontrando como una opción, las compras consolidadas, destacando la de medicamentos, ante la crisis presupuestal del sector salud en su conjunto, las diversas instancias adquirentes, su carácter estratégico para el bienestar de la población y de las familias en particular y el uso productivo que

se puede hacer de los recursos presupuestarios rescatados de la ineficiencia y la corrupción.

La mayor parte del gasto de las entidades federativas es de origen federal, es el caso de las transferencias condicionadas como las aportaciones, subsidios y convenios, ubicados en lo que podemos llamar gasto federalizado, destacando el FASSA y el Seguro Popular, de este último los señalamientos de corrupción en las compras rebasó los umbrales del escándalo público.

Como señala Agustín Caso, es necesario diseñar procesos de compras que cuenten con indicadores de eficacia y eficiencia, que formen parte de un modelo preventivo, así como certeza y garantía a las acciones administrativas que operan alrededor de las distintas etapas de este proceso.

Al respecto la OCDE ha realizado importantes estudios sobre las compras consolidadas del IMSS, el ISSSTE y la CFE, algunos de los cuales decidimos retomar para poner un ejemplo.

Fue el IMSS la primera entidad mexicana que implemento los Lineamientos para Combatir la Colusión en Compras Públicas, cuyo esfuerzo de 2006 a 2009 significó ahorros acumulados de 35 mil millones de pesos y en 2015, se difundió el informe analítico sobre el cumplimiento de la Legislación, Regulaciones y Practicas de la CFE con las mejores prácticas de la OCDE.

La creación de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Procesos y Resultados de las Compras del Gobierno Federal, de la LXIII Legislatura de la H. Cámara de Diputados, requiere de la revisión y análisis de esos informes y difundir documentos y análisis sobre las experiencias internacionales, el estudio de los informes de resultados de las auditorías realizadas a las adquisiciones y compras, así como el estudio de las ventajas y las fallas en los procedimientos de compras.

Elaborar mapas de riesgo, el uso de mejores prácticas, las reformas a la legislación pertinentes, así como la vigilancia del uso transparente de los recursos públicos, se hace inminente para la contribución a la transparencia y el fortalecimiento democrático del país.

Semblanzas

Mtro. David Rogelio Colmenares Páramo

Economista por la UNAM, ha sido Contralor Interno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Auditor Especial del Gasto Federalizado de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), Titular de la Unidad de Coordinación con Entidades Federativas y Miembro de la Junta de Gobierno del Servicio de Administración Tributaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Actualmente es Consultor y Asesor de Gobiernos Estatales y organismos internacionales como el Fórum de Federaciones y CASALS. Es Director General de Colmenares Páramo y Asociados, S. Es también, profesor en la Facultad de Economía de la UNAM.

Mtra. Claudia S. Corichi García

Diputada Federal, Presidenta de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Procesos y Resultados de las Compras del Gobierno Federal. Secretaria de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación en la LXIII Legislatura. Fue Senadora de la República durante la LX y LXI Legislaturas. Es economista por la UNAM, Maestra en *Gobernanza Estratégica y Comunicación Política* por George Washington University y especialista en políticas públicas con perspectiva de género por FLACSO- México.

C.P. Estanislao Sánchez y López

Contador Público egresado de la Facultad de Contaduría y Administración de la UNAM y Auditor Interno Certificado por The Institute of Internal Auditors. Actualmente, en la Auditoría Superior de la Federación, es Director General de Auditoría Financiera Federal "C" y anteriormente Director de Auditoría y Evaluación a los Sistemas de Control Interno. Laboró durante 26 años en Petróleos Mexicanos (PEMEX) como: Gerente de Control Interno; Subgerente de Auditoría Financiera y de Tecnologías de Información y Auditor Interno en la Oficina de Representación de Pemex en los EUA. Trabajó en Aeroméxico como Gerente de Auditoría Financiera, así como en diversos despachos como auditor externo. Es Vicepresidente de la Fundación Latinoamericana de Auditores Internos y miembro Consejo Directivo del Instituto Mexicano de Auditores Internos.

C.P. Silvia Martínez García

Contadora Pública egresada de la Escuela Superior de Comercio y Administración, del Instituto Politécnico Nacional. Desde 1988 labora en la Auditoría Superior de la Federación. Actualmente es Directora de Auditoría, adscrita a la Dirección General de Auditoría Financiera Federal "C", auditando, principalmente, entidades de participación estatal mayoritario, órganos autónomos, fondos, fideicomisos y mandatos, entre otros. También laboró, desde 1983, en diferentes despachos de contabilidad.

Mtro. Agustín Caso Raphael

Es egresado de la licenciatura de Economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), cuenta con estudios de maestría de la Escuela del Servicio Exterior, Georgetown University, Washington, D.C. Se ha desempeñado en diversos cargos del sector público y privado, en los que destaca la Dirección General Adjunta en la secretaría de Hacienda y Crédito Público. Actualmente es Titular de la Unidad de Información y Fomento de la Cultura de la Evaluación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación. Ha sido por 27 años, Profesor Titular de Historia del Análisis Económico el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM).

Dr. Enrique Flores Ortiz

Doctor y Maestro en Estudios Sociales por la Universidad Autónoma Metropolitana, línea de investigación en procesos políticos; Licenciado en Ciencia Política en la misma casa de estudios; profesor normalista, egresado de la Escuela Normal “Manuel Ávila Camacho” de Zacatecas. Cuenta con estudios en Administración Pública por el INAP, así como diplomados, en estudios electorales y Políticas Públicas. En la Cámara de Diputados -legislaturas federales LVIII y LIX- colaboró como asesor-investigador en temas relacionados con los ámbitos parlamentario, electoral y educativo, entre otros. Se ha desempeñado como investigador en el Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República donde publicó varios trabajos de investigación (2010-2012). Asimismo, ha publicado varios estudios en la Revista *Pluralidad y Consenso* del Senado de la República. También, se la desempeñado como catedrático de la Universidad Intercontinental y de la Universidad de la Comunicación. Actualmente es presidente de la Asociación Civil “Todos por Villa García A.C.”, organismo dedicado a atender grupos vulnerables y asesor- investigador en la Cámara de Diputados -LXIII legislatura-.

*Riesgos y oportunidades en las compras
del gobierno federal*

Esta obra se terminó de imprimir el 26 de diciembre de 2016
en los talleres de
PLASMAR/artgraficas
ubicado en Lerdo No. 190
colonia Guerrero, CDMX.
y consta de 1000 ejemplares.

Cuidó de la impresión:
Emmanuel Galván Rosas