

Dip. Federal Marivel Solís Barrera
Presidenta
Comisión de Ciencia, Tecnología e Innovación
Cámara de Diputados Honorable Congreso de La Unión
P r e s e n t e

Estimada Diputada Solís:

Recibimos con gusto su Propuesta de Reforma a La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la felicitamos por esta iniciativa. Es un honor que nos haya convocado para presentar opiniones.

Definitivamente, como hace referencia su propuesta, el gobierno, a través de la demanda de soluciones puede impulsar la innovación en el país, aprovechar la gran capacidad inventiva de nuestro sector empresarial de la mano del sector académico mexicano para que el gobierno pueda atender de manera más eficiente y efectiva los servicios que ofrece a la población, así como atender los retos que enfrenta nuestra sociedad. Al mismo tiempo, las Compras Públicas de Innovación (CPI) pueden incrementar la inversión privada en I+D+i.

Asimismo, la CPI es una manera de hacer políticas públicas de innovación enfocadas en la misión del gobierno, principalmente la de atender los retos que enfrenta el país, los cuales son complejos y urgentes, así como los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de la ONU. La innovación con enfoque en la solución de los retos que enfrenta el país requiere de la colaboración del sector privado y la sociedad, porque se requieren diversas soluciones las cuales estos actores puedan aportar.

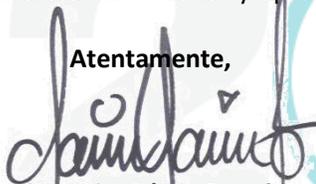
Para realizar los comentarios que amablemente nos solicita, me permití convocar al Comité Técnico de la FPNTi y algunos de los evaluadores que consideramos podrían, por su experiencia, contribuir en esta revisión. Por lo anterior, además de los comentarios a Ley, me permito enviarle en el archivo anexo algunas de las recomendaciones que sugieren para la implementación de una iniciativa de CPI y los cambios a la Ley. Consideramos que hay acciones complementarias que son primordiales para el éxito de esta iniciativa.

Estamos a su disposición para que, en caso de que así lo requiera, la Fundación participe durante las siguientes fases de la convocatoria de parlamento abierto, en donde se detallen las recomendaciones del documento anexo, así como aclarar cualquier duda o ahondar al respecto tanto de los comentarios como las recomendaciones.

Por otro lado, si lo consideran conveniente las instancias encargadas de la implementación de esta iniciativa, la Fundación podría apoyar en ese proceso con nuestros especialistas.

Sin otro particular por el momento, me reitero a sus órdenes y aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente,



Lic. Javier López Parada
Director Ejecutivo

Fundación Premio Nacional de Tecnología e Innovación, A. C.

Diseñamos el mañana,
cambiamos el hoy,
provocamos la
Innovación

1. COMENTARIOS GENERALES

- Es importante considerar el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (APF), publicado el 30 de noviembre de 2018 en el DOF, el cual, entre otras disposiciones, tuvo como objeto dotar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las facultades para planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la LAASSP y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados. La revisión de este Decreto permitirá identificar a los actores de la APF que participarán en la implementación de la estrategia de Compra Pública Innovadora (CPI), así como las acciones que podrán llevar a cabo con base en dicha modificación, las cuales aún no se reflejan en la LAASSP.
- Es importante diferenciar entre dos tipos de CPI que se consideran a nivel internacional:
 - a. **Pre comercial.** Bienes o servicios que no están disponibles, ya sea que ya se haya iniciado su desarrollo o ya esté en desarrollo, pero no ha sido concluido. En este caso el gobierno comunica sus necesidades o retos públicos a resolver mediante la innovación, informando no las especificaciones (ya que no se conocen para algo que no existe todavía) sino las funcionalidades de la solución que busca. Lo que el sector público está comprando en esta fase es investigación y desarrollo (I+D). “Generalmente se aborda esta fase con instrumentos de validación de prototipos en un esquema competitivo por etapas, en un marco de diálogo técnico entre compradores y oferentes, hasta llegar al mejor prototipo que aborde la necesidad planteada”¹.
 - b. **Comercial.** Bienes o servicios existentes innovadores.

Cualquiera de ellos debe implicar mejoras o disrupciones en los bienes y servicios ofrecidos por el sector público, tales como: la efectividad, la eficiencia, la satisfacción del usuario, la calidad del servicio, la accesibilidad, la confiabilidad o el nivel de respuesta, entre otros.

En el caso de las CPI en etapa pre comercial, el procedimiento debe iniciar con un sondeo de las tecnologías emergentes y disponibles que pudieran incorporarse a los productos o servicios que ofrece el gobierno y con ello atender las necesidades públicas. En las licitaciones se incluyen las funcionalidades deseadas, el proceso, condiciones y apoyos para el desarrollo del producto o servicio, en su caso. La adquisición, una vez concluido el desarrollo, se lleva a cabo como adjudicación directa. Este proceso debe asegurar la verificación no sólo de que la tecnología puede resolver la problemática, sino que se cuenta con la posibilidad de producción en la escala y tiempo requeridos.

- Incluir en las de definiciones de la LAASSP algunos conceptos relacionados, tales como el mismo de CPI, innovación, gestión de innovación y tecnología, entre otros.
- Los cambios en la normatividad es recomendable que vayan acompañados, además de los cambios en el Reglamento de la LAASSP, de un programa de Compra Pública de Innovación, que permita implementar, de manera más efectiva y rápida los cambios en la Ley. Esta deberá definir objetivos, acciones específicas, y quiénes las van a ejecutar, así como las metas y un sistema de monitoreo, seguimiento y control.

¹ BID (2017). Puntos sobre la i, blog para conversar sobre innovación en América Latina y el Caribe. “Aprovechando la demanda del Estado: ¿Cómo implementar un programa de compra pública de innovación?”.

2. COMENTARIOS ESPECÍFICOS

PROPUESTA DE REFORMA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO	COMENTARIOS
<p>Artículo 20.- Las dependencias y entidades formularán sus programas anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios, y los que abarquen más de un ejercicio presupuestal, así como sus respectivos presupuestos, considerando:</p> <p>I...V;</p> <p>VI. La existencia en cantidad suficiente de los bienes; los plazos estimados de suministro; los avances tecnológicos incorporados en los bienes, y en su caso los planos, proyectos y especificaciones;</p> <p>El programa anual deberá identificar las necesidades a satisfacer con el desarrollo de bienes y servicios a contratar que cuenten con avances tecnológicos incorporados en los mismos, así como aquellos que sean innovadores con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado, los cuales serán definidos a partir de procesos de identificación de oportunidades y/o necesidades funcionales que determine el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, considerando también las propuestas que realicen cualquier persona física o moral.</p> <p>En este caso, se plantea como objetivo de la contratación anual de la entidad, al menos el 5 por ciento del total de recursos a erogar.</p> <p>VII... IX.</p>	<p>Propuesta de cambios en la redacción de texto adicionado para clarificar:</p> <p><i>El programa anual deberá identificar las necesidades de su plan estratégico / táctico a satisfacer mediante bienes y servicios innovadores existentes o en desarrollo por parte de empresas o instituciones establecidas en el país, asegurando que la solución no exista ya en el mercado internacional, o que ofrezca ventajas significativas sobre las existentes e implique mejoras o disrupciones en los bienes y servicios ofrecidos por el sector público, tales como: efectividad, eficiencia, satisfacción del usuario, calidad del servicio, accesibilidad, confiabilidad o nivel de respuesta, entre otros. El cumplimiento de las características anteriores será evaluado a través de los criterios que determine el comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios, considerando el apoyo y/o asesoría de expertos en la materia en cuestión de la necesidad.</i></p> <p>Se recomienda plantear, ya sea en la Ley o su Reglamento, un plazo para el cumplimiento del objetivo de 5 por ciento de la contratación anual por entidad, el cual podría ser de dos años a partir de la publicación de las reformas a la LAASSP. Lo anterior debido a que el cumplimiento de este inciso en los programas anuales implica la realización de actividades de</p>

preparación y capacitación tanto de los miembros del comité como de los funcionarios responsables. Asimismo, se recomienda tener una meta de mediano plazo sobre el porcentaje de contratación anual a través del esquema de CPI. Por ejemplo, llegar a 10 por ciento en 5 años y 20 por ciento en 10 años.

Propuesta de cambios en la redacción:

En este caso, se plantea un período de transición de máximo de dos años, a partir de la publicación de las modificaciones a esta Ley, que la contratación anual de la entidad sea de al menos el 5 por ciento del total de recursos a erogar. Este porcentaje deberá llegar al 10 por ciento en 5 años y al 20% en 10 años.

Artículo 22. Las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios que tendrán las siguientes funciones:

Revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes; verificar que cada año se incorporen en dicho programa, en el porcentaje que corresponda, contrataciones de innovación o que cuentan con avances tecnológicos incorporados en los bienes o servicios de acuerdo a las oportunidades y/o necesidades funcionales identificadas en la propia dependencia o entidad, o a las propuestas que presente a su consideración cualquier persona física o moral, a más tardar el último día del mes de julio del ejercicio inmediato anterior, para que estas sean analizadas, y de considerarse adecuada o conveniente, se le asignen recursos presupuestales para llevarla a cabo en el año siguiente.

Las entidades aprobarán y crearán un fondo especial para la realización de compras públicas de innovación, en su caso, podrán aportarse nuevos recursos a los fondos especializados a existentes, así como también podrán integrarse

Propuesta de cambios en la redacción:

Revisar el programa y el presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus modificaciones, y formular las observaciones y recomendaciones convenientes, asegurando la alineación de las CPI con los planes y programas de la dependencia.

Sobre la asignación de recursos presupuestales anuales, se recomienda considerar que algunos desarrollos tecnológicos podrían requerir más de seis meses a un año para completarse, sería conveniente la posibilidad de plantear necesidades para ejercicios posteriores.

Sobre el fondo especial, se recomienda que esto quede de manera más explícita para asegurar que haya los recursos tanto para el proceso de planeación y contratación de éstas como, en el

recursos de programas de apoyo a ciencia, tecnología e innovación vigentes.

II. ...

III. ...

Los comités establecerán en dichas políticas, bases y lineamientos, los aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales, **asimismo considerarán la contratación de bienes o servicios innovadores o que cuentan con avances tecnológicos incorporados en los mismos;**

IV. ...

V. ...

VI. Elaborar y aprobar el manual de integración y funcionamiento del comité, en el cual se deberán considerar cuando menos las siguientes bases:

a) a d). ...

e) El Comité deberá dictaminar en la misma sesión los asuntos que se presenten a su consideración; el Reglamento de esta Ley establecerá las bases conforma a la cuales los comités podrán de manera excepcional dictaminar los asuntos en una siguiente sesión. Los integrantes del Comité con derecho a voz y voto, así como los asesores del mismo, podrán

caso de CPI en etapa pre comercial, para apoyar la maduración de las tecnologías, en su caso².

Texto propuesto:

*La SHCP y, en su caso las entidades exceptuadas de cumplir lo establecido en el Decreto del 30 de noviembre de 2018, aprobarán y crearán un fondo especial **para la planeación y ejecución de compras públicas de innovación**. Asimismo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) u otras dependencias con iniciativas de impulso a la innovación, destinará parte de sus fondos vigentes recursos para la **maduración de los proyectos en desarrollo** que resulten seleccionados por la SHCP o las dependencias correspondientes.*

Sobre las bases que se establecerán, se propone cambio en el texto considerando la recomendación de incluir compras de bienes o servicios en etapa pre comercial:

... asimismo considerarán el proceso de contratación de bienes o servicios en etapa pre comercial (prototipos), así como aquellos con mejoras significativas sobre los existentes.

² Como ejemplo de ello se puede considerar el programa Finlandia, *Smart Procurement* (2008-2016), en el cual una agencia pública podría recibir de TEKES, la agencia de innovación de ese país, recursos para la planeación y preparación de CPI y, en una segunda fase, también obtener recursos para las actividades de investigación, desarrollo e innovación relacionadas con esa CPI. Fuente: OECD Reviews of Innovation Policy: Finland 2017

designar por escrito a sus respectivos suplentes, los que no deberán tener un nivel jerárquico inferior a director de área, y

f) Cuando conozca de las excepciones a la licitación fundamentadas en el artículo 41 fracción XVI de esta Ley, deberán participar con derecho a voz y voto, dos personas designadas por la Secretaría de Economía y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología que cuenten con las competencias y con el conocimiento afín al objeto de la contratación a dictaminar, y VII. ...

...

Sobre el inciso f), ya que los funcionarios públicos de la SE o el CONACYT tienen las competencias para el desempeño de sus funciones en el diseño o implementación de políticas públicas, pero no necesariamente en todos los campos de conocimiento afines al objeto de la contratación a dictaminar, se sugiere que el siguiente texto para el inciso f). Adicionalmente hay que considerar que la SE y el CONACYT, en caso de que puedan realizar de manera individual procesos de CPI, también deberán considerar la participación de especialistas externos.

Texto propuesto:

f) Cuando conozca de las excepciones a la licitación fundamentadas en el artículo 41 fracción XVI de esta Ley, deberán participar con derecho a voz, pero sin voto, dos especialistas que cuenten con las competencias y con el conocimiento sobre el estado del arte en la materia objeto de la contratación a dictaminar, los cuales serán asignados por la SE o el CONACYT y serán personas ajenas y no tengan conflicto de interés a la entidad solicitante.

Artículo 41. Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando: I. a XV. ...

XVI. El objeto del contrato sea la adquisición de algún bien o la prestación de algún servicio innovador o que cuente con avances tecnológicos incorporados en los mismos, con el propósito de aportar soluciones más avanzadas y económicamente más ventajosas que las existentes en el mercado, mediante el cual la dependencia o entidad pueda incrementar su capacidad para cumplir con algún programa, mejorar de forma notoria el nivel de desempeño de algún servicio que recibe la población y además eficiente el ejercicio del gasto público y se aproveche o use la propiedad industrial, en su caso, desarrollada en el país.

Sobre la adjudicación directa, se recomienda especificar que sólo se podrá en el caso de CPI del tipo **pre comercial**, considerando que habrá una etapa previa a la adquisición en la que la convocatoria será abierta para presentar prototipos. Una vez que se haya seleccionado el prototipo y se formulen (acuerden) los compromisos de conclusión en tiempo y forma para el proveedor u organización, se podrá hacer la adjudicación directa.

Se podrá dictaminar procedente la **contratación de los bienes o servicios necesarios para realizar las pruebas**, que el comité de adquisiciones, arrendamiento y servicios consideren necesarias, para acreditar que el bien o servicio contratado, cumple con el o los objetivos buscados. En el supuesto de que no se requiera realizar dichas pruebas, previa a la dictaminación favorable del comité, se podrá llevar a cabo la contratación por el total de los bienes o servicios requeridos por la dependencia o entidad.

En el supuesto de que existan derechos sobre el diseño, uso o cualquier otro tipo que pudiera corresponder al proveedor, los mismos se constituirán a favor de la Federación o de la entidad contratante, según corresponda, hasta por un máximo de cinco años. Transcurrido este plazo, el proveedor tendrá derecho a obtener los beneficios de la explotación comercial del bien o servicio contrato por la dependencia o entidad, en el porcentaje que corresponda a los recursos aportados por cada parte para el diseño, desarrollo o mejoramiento del mismo.

Cuando la contratación de innovación cuente o incorpore tecnologías de información o avances tecnológicos en materia de comunicación, el plazo máximo para que la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría autoricen la contratación deberá ser de treinta días naturales. En estos casos la convocante deberá informar a dichas dependencias que la contratación se fundamenta en esta disposición para que estas cumplan el plazo antes señalado.

XVII. a XX. ...

...

Se recomienda que los gastos relacionados con las pruebas de los prototipos sean asumidos por los proponentes, quienes deberán sustentar la efectividad de sus soluciones.

Este candado puede desmotivar al empresario, es recomendable buscar una opción en la que el gobierno se beneficie del resultado obtenido y le permita al empresario la explotación comercial de la iniciativa en otros mercados, además de impedir que el mismo gobierno pueda hacer uso de la tecnología para fines diferentes a los que fue adquirida.

Por lo anterior, se recomienda el uso de un esquema de **licencia no exclusiva por el plazo acordado por las partes**, lo cual permite a la empresa o institución innovadora poder usarla para otros fines y/o en otros mercados.

Diseñamos el mañana,
cambiamos el hoy,
provocamos la
Innovación

XXI EDICIÓN

ACCIONES COMPLEMENTARIAS A LOS CAMBIOS EN LA LEY PARA EL ÉXITO DE LA COMPRA PÚBLICA DE INNOVACIÓN EN EL PAÍS

Recomendaciones generales

Para favorecer la implementación de la iniciativa de Compra Pública de Innovación en México, de manera complementaria a los cambios propuestos en la LAASSP, es recomendable contar con una agenda de acciones específicas y asegurar que se den ciertas condiciones, lo que permitirá el cumplimiento de sus objetivos:

- **Respaldo institucional y compromiso**

Deberá haber un compromiso de los titulares de las dependencias y de éstos el respaldo hacia los responsables de las compras de gobierno en la entidad. Los titulares deberán promover el cumplimiento de lo establecido en los cambios en la Ley, su Reglamento y los objetivos de esta iniciativa.

- **Definición de estrategia por dependencia gubernamental**

La CPI puede estar orientada a un conjunto de necesidades particulares de las dependencias y su usuarios y beneficiarios tanto en el corto como en el mediano y largo plazo, basada en la misión de cada dependencia gubernamental y su contribución al país.

- **Programa piloto**

Con la finalidad de implementar una estructura adecuada y un modelo operativo, es recomendable detonar un proyecto piloto, en el cual se ajustan las diferentes variables que interactúan en la estrategia de implementación y posteriormente un escalamiento ordenado para otras dependencias gubernamentales.

- **Fortalecer capacidades de los funcionarios públicos**

Para implementar la LAASSP en lo que se refiere a CPI será importante fortalecer las capacidades técnicas de los funcionarios públicos en las áreas de adquisiciones, gestión de tecnología e innovación, lo cual permitirá estimular la demanda por productos o servicios innovadores.

- **Impulsar un cambio cultural funcionarios públicos**

Los funcionarios públicos generalmente tienen aversión al riesgo, principalmente los compradores públicos, es decir compran sólo lo que existe y está probado. Es por ello que se han utilizado poco las opciones que permite la LAASSP para pilotos. Por ello es necesario hacer un trabajo de sensibilización de los funcionarios públicos sobre los beneficios sociales de implementar productos, servicios o procesos innovadores.

- **Apoyo de expertos externos para implementación**

En una fase inicial, tanto el gobierno como las empresas o emprendedores participantes de esta iniciativa podrán recibir apoyo de expertos en la materia para la implementación de la iniciativa de CPI. La selección de ese grupo deberá ser cuidadosa y enfocada a grupos de personas con perfil de gestor en tecnología e innovación.

Diseñamos el mañana,
cambiamos el hoy,
hacemos la innovación

XXI EDICIÓN

- **Crear portafolio de desafíos del sector público**
Para dar mejores señales a las empresas y el sector académico sobre las necesidades del gobierno en el mediano y largo plazo, es recomendable que las dependencias de gobierno creen un portafolio de retos que permita enfocar los desarrollos hacia la atención de éstos. Lo anterior significa que los programas de adquisiciones, que actualmente son anuales, puedan considerar un horizonte más amplio.
- **Financiamiento para maduración de proyectos de innovación**
Los proyectos seleccionados buscarían, en su caso, recibir financiamiento de programas públicos existentes o uno creado para este fin, además de inversión privada, lo cual permitirá cumplir con lo acordado con las dependencias de gobierno en tiempo y forma. Para ello, el grupo de expertos podrá apoyarlos en el proceso de búsqueda de este financiamiento.
- **Diseñar mecanismo de seguimiento y evaluación de impacto**
La iniciativa de CPI deberá tener un mecanismo de seguimiento y evaluación de impacto, basado en la metodología de Marco Lógico, en el cual se establecerán objetivos, indicadores y metas específicas. Lo anterior permitirá, por un lado, reportar a la sociedad los resultados y, por otro lado, hacer los ajustes necesarios al programa, en su caso.
- **Crear un observatorio tecnológico e inventario de capacidades tecnológicas**
La planeación de la CPI se fortalecería con un observatorio tecnológico, así como un mapeo de las capacidades tecnológicas de los centros de investigación y universidades. Lo anterior permitiría agilizar la búsqueda de soluciones, además de proveer de información especializada para la toma de decisiones.

Nota: Esta sección fue elaborada con base en diversos estudios y recomendaciones de especialistas de la FPNTi. Estudios: Spurring Innovation-led Growth in Latin America and the Caribbean through Public Procurement, del Banco Interamericano de Desarrollo, y Public Procurement for Innovation. Good practices and Strategies, de la OCDE.

Diseñamos el mañana,
cambiamos el hoy,
provocamos la
Innovación

XXI EDICIÓN