

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO



FACULTAD DE ECONOMÍA



“COMPETENCIA Y TRANSPARENCIA EN LAS COMPRAS PÚBLICAS DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL, 2009-2013”

T E S I N A
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:
RICARDO MORENO PEÑA

ASESOR:
MTRO. GODOFREDO RIVERA ARIAS

CIUDAD DE MÉXICO, MAYO DE 2015



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

Gracias a mis padres, Guadalupe Peña y Ricardo Moreno por su cariño y comprensión, por su lucha y esfuerzo en todo momento y por su apoyo incondicional.

A la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México por el conocimiento que adquirí en sus aulas.

Al Mtro. Godofredo Rivera por su apoyo y orientación en la elaboración de este proyecto.

A los sinodales de este proyecto: Diana Flores, Miguel Cervantes, Gustavo Zavaleta y Gustavo Sauri por su apoyo y buena disposición.

Finalmente agradezco a todas esas personas que forman y formaron parte de mi crecimiento a lo largo de estos años.

Índice General

| | |
|---|----|
| Introducción..... | 6 |
| 1. Instituto Mexicano del Seguro Social y su sistema de adquisiciones | 9 |
| 1.1 Escenario actual del Instituto Mexicano del Seguro Social..... | 9 |
| 1.2 Retos y cambios pendientes para el Instituto Mexicano del Seguro Social | 12 |
| 1.3 Sistema de adquisiciones del Instituto Mexicano del Seguro Social..... | 13 |
| 1.3.1 Adquisiciones del sector público en México..... | 14 |
| 1.4 Procedimientos de adquisición..... | 15 |
| 1.4.1 Licitación pública | 16 |
| 1.4.2 Adjudicación directa | 18 |
| 1.4.2.1 Adjudicación directa por excepción..... | 18 |
| 1.4.2.2 Adjudicación directa por monto | 21 |
| 1.4.3 Invitación a cuando menos tres personas..... | 21 |
| 1.5 Proceso de suministro del Instituto Mexicano del Seguro Social..... | 23 |
| 1.5.1 Fase previa a la licitación | 23 |
| 1.5.1.1 Elección de proceso de adquisición | 23 |
| 1.5.1.2 Alcances de la licitación | 24 |
| 1.5.1.3 Subasta inversa | 24 |
| 1.5.1.4 Tipos de contrato | 25 |
| 1.5.1.5 Consolidación de las adquisiciones..... | 25 |
| 1.5.1.6 Ofertas conjuntas..... | 25 |
| 1.5.1.7 Estudios de mercado | 26 |
| 1.5.2 Fase de licitación..... | 26 |
| 1.5.2.1 Anuncio público y requisitos..... | 26 |
| 1.5.2.2 Convocatoria de licitación | 27 |
| 1.5.2.3 Junta de aclaraciones | 27 |
| 1.5.2.4 Plazos para la presentación de ofertas | 28 |
| 1.5.2.5 Métodos de evaluación de las proposiciones presentadas..... | 28 |
| 1.5.2.6 Cumplimiento de la ley de competencia por parte de los licitantes..... | 28 |
| 1.5.3 Fase de apertura y evaluación de ofertas y adjudicación del contrato | 29 |
| 1.5.3.1 Precios y márgenes de referencia..... | 29 |
| 1.5.3.2 Apertura de ofertas y certificación de la licitación..... | 30 |
| 1.5.3.3 Criterios para adjudicar un contrato | 30 |

| | | |
|---------|---|----|
| 1.5.3.4 | Adjudicaciones divididas | 31 |
| 1.5.3.5 | Precios del contrato | 31 |
| 1.5.4 | Fase de post adjudicación | 31 |
| 1.5.4.1 | Sanciones, garantías y rescisión de contratos | 31 |
| 1.5.4.2 | Infracciones y multas | 32 |
| 1.6 | Políticas y lineamientos del Instituto Mexicano del Seguro Social para la adquisición de bienes y contratación de servicios | 34 |
| 1.6.1 | Disposiciones generales..... | 34 |
| 1.6.2 | Plan de adquisiciones anual | 34 |
| 1.6.3 | Estudios de mercado..... | 35 |
| 1.6.4 | Consolidación de adquisiciones..... | 35 |
| 2. | Teoría de Subastas | 37 |
| 2.1 | Historia de las subastas | 37 |
| 2.2 | Tipos de Subastas | 38 |
| 2.2.1 | Subasta ascendente o inglesa..... | 39 |
| 2.2.2 | Subasta holandesa o descendente..... | 40 |
| 2.2.3 | Subasta con sobre cerrado al primer precio | 40 |
| 2.2.4 | Subasta con sobre cerrado al segundo precio..... | 40 |
| 2.3 | Revisión de la teoría de subastas | 41 |
| 2.3.1 | El modelo de referencia..... | 42 |
| 2.3.2 | Estrategias dominantes | 43 |
| 2.3.3 | Variaciones sobre el modelo de referencia | 47 |
| 2.4 | Aspectos a tomar en cuenta en el diseño de subastas | 49 |
| 3. | Competencia y transparencia en las adquisiciones del Instituto Mexicano del Seguro Social | 51 |
| 3.1 | Situación de las compras del Instituto Mexicano del Seguro Social | 51 |
| 3.2 | Retos en materia de compras para el Instituto Mexicano del Seguro Social | 55 |
| 3.3 | Logros recientes en materia de compras en el Instituto Mexicano del Seguro Social..... | 56 |
| 3.4 | Corrupción y colusión en el Instituto Mexicano del Seguro Social..... | 58 |
| 3.5 | Recomendaciones y buenas prácticas para mejorar el proceso de compras del Instituto Mexicano del Seguro Social..... | 59 |
| 3.5.1 | Capacitación y profesionalización de los funcionarios involucrados en el proceso de compras. | 60 |
| 3.5.1.1 | Adopción de procedimientos estandarizados | 62 |
| 3.5.1.2 | Requerimiento de bienes terapéuticos | 63 |

| | |
|--|----|
| 3.5.1.3 Estrategia de inventarios..... | 64 |
| 3.5.2 Fase previa a la licitación | 64 |
| 3.5.2.1 Promoción de mecanismos competitivos | 64 |
| 3.5.2.2 Adopción de procedimientos remotos | 65 |
| 3.5.2.3 Alcances de la licitación | 66 |
| 3.5.2.4 Adjudicaciones por excepción de mínimos..... | 66 |
| 3.5.2.5 Consolidación de adquisiciones | 67 |
| 3.5.2.6 Múltiples proveedores | 68 |
| 3.5.2.7 Ofertas conjuntas | 69 |
| 3.5.2.8 Estudio de mercado | 70 |
| 3.5.3 Fase de licitación..... | 71 |
| 3.5.3.1 Claridad y certeza en el proceso de convocatoria | 71 |
| 3.5.3.2 Plan anual de adquisiciones publicas..... | 72 |
| 3.5.3.3 Juntas de aclaraciones y publicación de datos..... | 72 |
| 3.5.3.4 Cumplimiento de plazos | 73 |
| 3.5.3.5 Ampliación de criterios de selección y evaluación de ofertas | 74 |
| 3.5.3.6 Declaración de una licitación desierta | 75 |
| 3.5.4 Fase de apertura y evaluación de ofertas y adjudicación del contrato | 75 |
| 3.5.4.1 Precios de referencia | 76 |
| 3.5.4.2 Sesiones informativas | 76 |
| 3.5.4.3 Evaluación de ofertas..... | 77 |
| 3.5.5 Fase de post adjudicación | 77 |
| 3.5.5.1 Sanciones, garantías y recesión de contratos | 78 |
| 3.5.5.2 Garantías | 79 |
| 3.5.5.3 Cooperación CFC-IMSS-SFP | 80 |
| 3.5.5.4 Testigos sociales | 81 |
| 3.5.5.5 Denuncias..... | 82 |
| 3.5.5.6 Transparencia en precios y distribución | 82 |
| 3.5.6 Indicadores de desempeño | 83 |
| 3.5.6.1 Seguimiento al proceso de adquisiciones | 83 |
| 3.5.6.2 Disponibilidad de información | 85 |
| 3.5.6.3 Robo de bienes..... | 85 |
| 3.5.6.4 Cambio cultural | 86 |

| | |
|--------------------------------------|----|
| Conclusiones y recomendaciones | 87 |
| Bibliografía | 89 |

Tablas

| | |
|---|----|
| Cuadro 1. Indicadores de desempeño de la contratación en el sistema de servicios médicos de Ontario (Canadá)..... | 84 |
|---|----|

Figuras

| | |
|--|----|
| Gráfica 1. Compras del IMSS | 52 |
| Gráfica 2. Distribución de las compras por rubro | 52 |
| Gráfica 3. Gasto por nivel de compra | 53 |
| Gráfica 4. Gasto por entidad federativa en 2013 (Millones de pesos)..... | 54 |
| Gráfica 5. Compras por tipo de procedimiento | 54 |
| Gráfica 6. Quejas y denuncias por Institución..... | 59 |

Introducción

Los mexicanos derechohabientes del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) merecemos más y mejores servicios por el dinero que damos a través de nuestras contribuciones e impuestos.

Las quejas de desabasto, las largas filas de espera, los funcionarios señalados por desperdiciar recursos públicos ya sea por corrupción o malversación de fondos dejan claro que existe una deuda pendiente por parte del Instituto.

¿Cuál es el servicio que merecemos? ¿Cuántas vidas se podrían salvar al año si invirtiéramos mejor el dinero público?

De estas respuestas dependerá nuestra capacidad para mejorar la calidad de vida de los mexicanos y para competir en la economía del mañana.

Bajo este contexto, el IMSS enfrenta el reto de prestar más y mejores servicios con recursos limitados. Debido al tamaño de los recursos invertidos y a la interacción entre sector público y privado, las compras públicas son vulnerables al derroche, al fraude y a la corrupción.

En el constante esfuerzo de comprar más con menos, el Instituto tiene que lidiar con tres principales riesgos en sus procesos de compras: la ineficiencia administrativa, la falta de competencia y la corrupción. Aunque distintos cada uno de estos riesgos, todos tienen el mismo efecto: evitan obtener el máximo valor por los recursos públicos que se invierten.

En los últimos años, el Instituto ha realizado importantes esfuerzos en cooperación con la Comisión Federal de Competencia (CFC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), con el fin de mejorar sus procesos de compras públicas y lograr ahorros para su operación y para proveer más y mejores servicios.

Estas iniciativas en materia de diseño de procesos de compras públicas generaran beneficios importantes durante los próximos años. Pero estos esfuerzos son solo el principio. Para mejorar los procesos de compras públicas es necesario diseñar e implementar un número importante de cambios estructurales.

Debido a que las reformas en la normatividad son complejas y conllevan más tiempo que las que tienen que ver con los procedimientos, porque es necesario generar acuerdos legislativos y dado que el IMSS no tiene injerencia directa sobre ese proceso (aunque si puede ser un catalizador para promover modificaciones en la Ley de Adquisiciones).

El objetivo de este trabajo es analizar la implementación de la Ley de Adquisiciones en el proceso de compras del IMSS, examinando los lineamientos relacionados con los procedimientos que deben seguir los funcionarios encargados de las compras del Instituto. Si bien, si se tocan algunos puntos relacionados con la normatividad, es importante diferenciar cuales tienen una relación con los procedimientos y que se encuentran en el área de oportunidad del Instituto.

El principio rector de esta investigación es que mientras más competido y transparente sea el proceso de compras del Instituto mayor será el valor obtenido por los recursos públicos.

En conjunto cuando las compras se realizan en condiciones de transparencia y competencia se cierran los espacios para hacer mal uso de los recursos y la probabilidad de caer en actos de corrupción disminuye.

Esta investigación está estructurada de la siguiente manera. En el primer capítulo se brinda una visión acerca de la importancia del Instituto Mexicano del Seguro Social, se identifican los avances y principales retos que enfrenta el Instituto, se analiza el marco legal existente para las compras públicas en México, se describen los procedimientos de adquisición y se realiza una revisión amplia y profunda de cada etapa del proceso de compras del Instituto. Se hace énfasis en el entendimiento de que las compras del Instituto no son solo un procedimiento administrativo, las compras son una labor de inteligencia que se convierten en una herramienta esencial para mejorar la calidad de los bienes y servicios que brinda el Instituto.

En el segundo capítulo, se realiza una breve descripción de las subastas, los principales tipos y ventajas que estas ofrecen y se detallan las principales características teóricas que deben ser consideradas al momento de realizar su diseño.

En el tercer capítulo se describe la situación actual de las compras del Instituto, se identifican los principales retos en materia de compras públicas, se destacan los logros recientes en los procedimientos de compras y por último se recopilan una serie de recomendaciones ordenadas por cada etapa del proceso de compras basadas en las mejores prácticas que permitirán mejorar los resultados de las compras del Instituto, ayudando a garantizar la utilización óptima de sus recursos. Por último se presentan las conclusiones y recomendaciones.

1. Instituto Mexicano del Seguro Social y su sistema de adquisiciones

En México el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) ha representado un medio para mantener la paz social, para luchar contra la pobreza, las desigualdades e impulsar la redistribución de la riqueza de la nación.

Hoy día es la institución de seguridad social y salud más grande de América Latina cubriendo a más de la mitad de la población de México y es una de las principales entidades en materia de gasto del gobierno Mexicano.

Los principales objetivos del Instituto son:

- Derecho humano a la salud, incluye campañas sanitarias y la prevención de riesgos y enfermedades dentro y fuera del área de trabajo.
- Proporcionar asistencia médica, facilitando la atención y estableciendo protección al asegurado en caso de enfermedad o accidente, prestándole servicios curativos y de rehabilitación, según sea el caso.
- Proteger los medios de subsistencia, mediante la protección de los ingresos que se le brindan al trabajador, cuando este deja de percibirlos por alguna eventualidad que afecte su capacidad de trabajo.
- Servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, contempla el mejoramiento del nivel de vida de la comunidad por medio de acciones recreativas, capacitaciones, programas de integración familiar y de atención a grupos marginados que no se encuentran en condiciones de aportar cuotas.

En este capítulo se brinda una visión acerca del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo que nos permitirá entender mejor su funcionamiento y el papel estratégico que representa en el bienestar de la población mexicana. Asimismo se realiza una revisión a detalle del proceso de compras públicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, identificando los avances y desafíos del sistema actual.

1.1 Escenario actual del Instituto Mexicano del Seguro Social

De acuerdo al *Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión 2013-2014*¹, el IMSS representa a la institución de seguridad social más importante del país y representa un pilar fundamental del bienestar individual y colectivo de la sociedad mexicana.

De enero a diciembre de 2013, el Instituto atendió a una población derechohabiente de 71.4 millones de mexicanos incluyendo 11.9 millones que no cuentan con seguridad social y que reciben servicios médicos por parte del programa IMSS-Oportunidades, con el esfuerzo y compromiso de sus 441,280 trabajadores en todo el país.

Se mejoró la capacidad de la infraestructura destinada a prestar servicios médicos con la apertura o remodelación de unidades de medicina familiar, unidades médicas de atención ambulatoria y hospitales.

Al cierre de 2012, se cuenta con 3,066 unidades en operación del régimen ordinario, de las cuales 75% están asignadas a la prestación de servicios médicos o como apoyo de los mismos, en tanto el restante se encarga de las funciones relacionadas con las prestaciones económicas y sociales, los servicios de afiliación y cobranza y los servicios de administración. Por su parte el programa IMSS-Oportunidades, cuenta con 3,390 unidades médicas en operación².

Entre los servicios prestados por el Instituto podemos resaltar una amplia diversidad de servicios ambulatorios y hospitalarios que favorecen el bienestar y desarrollo de las familias derechohabientes.

A través de las actividades que desempeñaron 364,168 trabajadores de la Dirección de Prestaciones Médicas se otorgaron 448,549 consultas médicas diarias en promedio, 5,552 egresos hospitalarios, 1,261 partos, 4,171 intervenciones quirúrgicas, 58,238 atenciones de urgencias, 752,080 análisis clínicos, 58,520 estudios de radiodiagnóstico, entre otros.

Los 24,701 trabajadores adscritos al Programa IMSS-Oportunidades³ proporcionaron servicios de salud y realizaron acciones de vigilancia epidemiológica a más de 10,975,974 personas en el

¹ IMSS, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2013-2014, 2014.

² IMSS, Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013, 2013.

³ IMSS-Oportunidades es un Programa de Salud del Gobierno Federal cuyo primer antecedente se remonta a 1973 cuando se modifica la ley del seguro social para extender su acción a núcleos de población sin capacidad

ámbito rural y 915,432 en el ámbito urbano, con el apoyo de 312,676 y 13,619 voluntarios en los ámbitos rural y urbano, respectivamente. Dichos voluntarios asesoraron y promovieron entre las comunidades el cuidado de la salud y vincularon al Programa con los médicos tradicionales a través de su Modelo de Atención Integral a la Salud (MAIS)⁴.

Por su parte la Dirección de Incorporación y Recaudación, a través de la labor de 20,512 trabajadores, reforzó la estrategia de combate a la evasión y a la elusión de las contribuciones a la seguridad social mediante la simplificación administrativa, esfuerzo que se tradujo en una recaudación más eficaz. A diciembre de 2013 se tuvieron 844,641 patrones inscritos en el Seguro Social, y 16,484,476 de cotizantes totales.

Las actividades que desempeñaron los 26,597 trabajadores adscritos a la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales se encaminaron a asegurar la calidad, transparencia y eficiencia en el trámite y pago de las prestaciones económicas contempladas en la Ley del Seguro Social, así como a otorgar los servicios de guarderías, prestaciones sociales, de tiendas, centros vacacionales y velatorios, y fomentar la salud, prevenir enfermedades, accidentes y contribuir a la mejora de los niveles de vida de la población.

El Instituto cuenta con guarderías que facilitan la incorporación de las mujeres, o cualquier otro trabajador que ejerza la patria potestad y la custodia de un menor, a la fuerza laboral. La plantilla de 9,543 trabajadores asignados a esta área ofreció servicios de alimentación, fomento de la salud, pedagogía, aseo y recreación, cuidado y fortalecimiento de la salud del niño para su buen desarrollo, promoviendo hábitos de sana convivencia y cooperación, conforme a la edad de los menores.

El personal asignado a las Prestaciones Económicas cuyo objetivo principal es proteger los medios de subsistencia de los trabajadores y sus familiares con el otorgamiento de prestaciones en dinero cuando ocurre alguno de los riesgos contemplados en la Ley del Seguro Social, alcanzaron 95.16% de oportunidad en el pago de 3,117,889 pensiones cada mes a los veintiún días y 99.31% de oportunidad en el pago de más de 5,105,618 días subsidiados en un mes.

contributiva, de extrema pobreza y profunda marginación en beneficio de la población que habita en las zonas rurales y urbano-marginadas de México.

⁴ El modelo MAIS pretende incidir en las causas y los riesgos que motivan la pérdida de salud, principalmente: combatir el cáncer cérvico uterino y mamario, mejorar la salud sexual y reproductiva de los adolescentes, promover la equidad de género; impulsar a las personas que viven en los municipios marginados, ayudar a las mujeres embarazadas y madres de niños menores de dos años para mejorar su alimentación y la de sus hijos y rehabilitar a los niños con desnutrición severa o moderada.

Por último, los servicios de Prestaciones Sociales que coadyuvaron a vincular la salud y prevenir enfermedades con actividades educativas y culturales, propiciaron la participación comunitaria con el apoyo de 4,847 voluntarios de prestaciones sociales. De esta forma, se atendió a 596,901 asistentes a centros de prestaciones sociales; 2,132,998 asistentes a eventos realizados en teatros; y 473,964 inscritos en cursos de deporte y cultura física en las instalaciones deportivas.

1.2 Retos y cambios pendientes para el Instituto Mexicano del Seguro Social

Hoy día, el sistema de salud en México tiene muchos retos que enfrentar. La política social debe ser entendida como la acción directa y permanente del Estado para asumir las riendas del desarrollo social, creando las condiciones a través de la seguridad social, para una mejor distribución del ingreso y contrarrestar los efectos sociales de la creciente concentración de la riqueza económica.

Los factores que influyen y condicionan las características de la seguridad social de un país son básicamente de naturaleza demográfica y epidemiológica. Sin descontar importancia a las condiciones económicas, laborales, políticas, jurídicas y sociales del país.

El IMSS enfrenta un cambio en la composición de la población mexicana ya que esta experimenta una transición demográfica y epidemiológica que impone nuevas e importantes exigencias a los servicios médicos tanto por aumentos en la complejidad como en el costo.

El envejecimiento de la población sustentado en la reducción de la tasa de natalidad y el aumento de la esperanza de vida al nacer, conlleva un aumento en la relación de dependencia total (trabajadores activos por trabajador pensionado). Por otro lado el perfil epidemiológico del país se transformó radicalmente en las últimas décadas. La mortalidad por enfermedades infecciosas y prevenibles por vacunación dejaron de ser las primeras causas de defunción. Sin embargo el cáncer, las enfermedades cardiovasculares y la diabetes aparecen como las enfermedades más frecuentes.

El IMSS también enfrenta un reto respecto a la infraestructura disponible y sus necesidades operativas. La capacidad instalada actual resulta insuficiente para ofrecer la calidad y cantidad de los servicios que requieren sus derechohabientes. La baja calidad se manifiesta en los largos tiempos de espera para las consultas, las asignaciones con un especialista y los tratamientos quirúrgicos o terapéuticos, la falta de medicinas, el ausentismo de los médicos, el deterioro de las instalaciones y la mala organización, entre otros. Existe una fuerte inequidad en el acceso de servicios, sobre todo en las entidades más pobres.

Por otro lado, el Instituto enfrenta una fuerte insolvencia financiera, que pone en entredicho la posibilidad de responder a sus obligaciones futuras. Desde hace varios años los gastos asociados al pago de pensiones y en menor medida la constitución de reservas han mostrado una expansión que ha rebasado ampliamente las aportaciones de los empleados para el retiro. El faltante ha sido financiado cada vez más, por el IMSS en su carácter de patrón, utilizando las cuotas de los afiliados, las empresas y el gobierno federal.

Históricamente uno de los mayores retos del Estado es la creación de un sistema de seguridad social eficiente, que garantice que cada ser humano cuente con los medios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas en un nivel adecuado a su dignidad.

En las últimas décadas el IMSS, como agente principal de la seguridad social en México ha hecho grandes esfuerzos para mitigar sus deficiencias, sin embargo enfrenta distintos retos para mejorar su desempeño. Estos reflejan los incentivos típicos de las empresas estatales: falta de competencia, ingresos garantizados independientemente de la satisfacción de los usuarios, el tamaño de la plantilla, remuneraciones de acuerdo con criterios políticos, etc.

1.3 Sistema de adquisiciones del Instituto Mexicano del Seguro Social

La manera en la que los gobiernos ejercen sus compras es un tema de suma importancia para los ciudadanos ya que ellos son quienes generan los recursos públicos y porque a final de cuentas son quienes se benefician o perjudican de las decisiones de compra de las Instituciones.

El Instituto Mexicano del Seguro Social enfrenta el reto de proveer más y mejores servicios con recursos muy limitados. Si bien el mejoramiento del proceso de compras públicas no resolverá los problemas financieros y de infraestructura del Instituto, si es una condición necesaria para mejorar la calidad de los servicios que brinda y para fortalecer su credibilidad.

1.3.1 Adquisiciones del sector público en México

Las adquisiciones del sector público en México se encuentran reguladas por una amplia gama de ordenamientos legales. Dada la heterogeneidad de los bienes y servicios demandados podemos enmarcar los principales ordenamientos que orientan dichas adquisiciones, sin embargo según la naturaleza y características particulares, estas pueden tener relación con distintas leyes.

El Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que, la administración de los recursos económicos que dispone el Estado, así como los lineamientos generales a los cuales se deben apegar las Entidades y Dependencias del Gobierno Federal para realizar sus Adquisiciones de Bienes y Servicios y Obra Pública a fin de garantizar las mejores condiciones en precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Dicho Artículo establece que las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicaran o llevaran a cabo a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente a fin de asegurar al estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes⁵.

El Artículo 134 también establece que las excepciones al uso de licitaciones a sobre cerrado se deben especificar en la ley cuando los licitantes con propuestas cerradas no sean idóneos para dar los mejores resultados.

Las dos leyes clave que implementan el Artículo 134 son:

⁵ El Artículo 26 de la Ley Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) menciona objetivos adicionales, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección del medio ambiente.

- La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)
- La Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas (LOPSRM)

En Agosto de 2010 la Secretaría de la Función Pública (SFP)⁶ publicó un manual de compras que todas las entidades públicas en el país deben acatar. Este manual reemplaza cualquier manual interno, reglas o lineamientos aprobados por las entidades públicas. Este manual provee una guía paso a paso para todas las etapas del ciclo de compra y estandariza los procedimientos existentes.

Las entidades públicas también están obligadas a publicar y seguir su propio conjunto de políticas y lineamientos para cumplir con las disposiciones de las leyes de adquisición pública. Esto confinado en los límites establecidos por la ley, sus reglamentos y los lineamientos de la SFP.

En este sentido el Instituto Mexicano del Seguro Social, elaboró las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios⁷. Dicho documento constituye los principios jurídicos, administrativos y técnicos que garantizan, mediante una estructura flexible, la mejor y más efectiva eficiencia operativa de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, dando cumplimiento a las necesidades propias de cada una de las áreas del Instituto.

Además de las leyes nacionales que rigen las compras públicas, México también ha firmado una serie de convenios de libre comercio con otros países y jurisdicciones que afectan a las compras públicas.

1.4 Procedimientos de adquisición

Las Dependencias, Entidades y Organismos del sector público a través de las áreas de adquisiciones, están facultadas para realizar las adquisiciones de materiales, equipos y

⁶ La Secretaría de la Función Pública fue disuelta en enero de 2013, por el decreto publicado en el DOF en el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la fecha se encuentra en proceso de desaparición y mantiene algunas funciones mientras se crea el nuevo Órgano constitucional.

⁷ IMSS, Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, 2010.

servicios necesarios, mientras se apeguen estrictamente a los lineamientos establecidos, respetando los montos máximos aprobados por cada modalidad.

La LAASSP establece que las dependencias y entidades bajo su responsabilidad pueden contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, según las necesidades y solo si cuentan con saldo disponible dentro de su presupuesto aprobado en la partida presupuestal. Adicionalmente se debe contar con estudios, proyectos, normas, especificaciones y el programa de suministro apropiado y siempre con apego a la Ley correspondiente mediante los procedimientos de licitación pública, adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas.

1.4.1 Licitación pública

Las licitaciones públicas con base en el Artículo 28 de la LAASSP, pueden ser de carácter nacional e internacional según la propia naturaleza de cada requerimiento que deba ser atendido por las áreas de adquisiciones de cada Dependencia, Entidad u Organismo de Gobierno.

Se considera como licitación nacional, aquella para la cual únicamente puedan participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten por lo menos con un cincuenta por ciento de contenido nacional, salvo aquellos para los cuales la Secretaría de Economía establezca los casos de excepción, mediante las reglas de carácter general.

Se considera como licitación internacional, aquella para la cual puedan participar tanto personas de nacionalidad mexicana como extranjera y los bienes a adquirir sean de origen nacional o extranjero siempre y cuando:

- Resulte obligatorio conforme a los tratados.
- Cuando previa investigación de mercado realizada por la dependencia o entidad convocante, no exista oferta de proveedores nacionales respecto a bienes o servicios en cantidad o calidad requeridas, o sea conveniente en términos de precio
- Cuando habiéndose realizado una de carácter nacional no se presente alguna o ninguna cumpla con los requisitos a que se refiere la fracción I del Artículo 28 de la LAASSP.

- Cuando así se estipule para las contrataciones financieras con créditos externos otorgados al Gobierno Federal o con su aval.

En toda licitación pública puede negarse la participación de proveedores extranjeros cuando con el país del cual sean nacionales no se tenga celebrado algún tratado y este país no conceda un trato recíproco a los licitantes, proveedores, bienes o servicios mexicanos.

Adicionalmente en noviembre del año 2000, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto de los importados, tratándose de procedimientos de carácter internacional.

La aplicación de este margen de preferencia, tiene como objetivo propiciar una mayor capacidad competitiva de los proveedores de bienes nacionales en las compras de las dependencias y entidades del sector público, favoreciendo a su vez un incremento en la utilización de la capacidad instalada y el mantenimiento y generación de nuevos empleos en el país.

Por cada licitación pública, se emite una convocatoria de carácter público mediante la cual pueden participar todas las personas interesadas libremente, a través de la presentación de proposiciones solventes, siempre en sobres cerrados que deben abrirse públicamente, buscando asegurar que el Estado obtenga las mejores condiciones en cuanto precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias de acuerdo a lo establecido en la Ley.

Las licitaciones se realizan públicamente para garantizar la transparencia de las operaciones con la finalidad de propiciar una amplia participación de postores que ofrezcan al Estado diversas alternativas de compra.

Existen tres tipos de licitaciones de conformidad con los medios que se utilicen (presencial, electrónica y mixta) y se definen de la siguiente forma:

- Presencial, en la cual los licitantes exclusivamente podrán presentar sus proposiciones en forma documental y por escrito, en sobre cerrado, durante el acto de presentación y apertura de proposiciones, o bien, si así se prevé en la convocatoria a la licitación,

mediante el uso del servicio postal o de mensajería. La o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, se realizarán de manera presencial, a los cuales podrán asistir los licitantes, sin perjuicio de que el fallo pueda notificarse por escrito.

- Electrónica, en la cual exclusivamente se permitirá la participación de los licitantes a través de COMPRANET, se utilizarán medios de identificación electrónica, la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, sólo se realizarán a través de COMPRANET y sin la presencia de los licitantes en dichos actos.
- Mixta, en la cual los licitantes, a su elección, podrán participar en forma presencial o electrónica en la o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo.

La licitación pública establece una política general de contratación de la Administración Pública, protegiendo el interés general del Estado, siendo un instrumento para la optimización de las adquisiciones velando también por el interés particular de cada dependencia o entidad, lo cual no es sino establecer la tutela de los principios que deben prevalecer en el manejo de los recursos económicos federales, según el Artículo 134 Constitucional.

Cuando las licitaciones no sean idóneas para asegurar dichas condiciones, las leyes establecerán las bases, procedimientos, reglas, requisitos y demás elementos para garantizar las mejores condiciones para el Estado, por lo que el manejo de los recursos económicos federales se sujetaran a las bases del Artículo 28 de la LAASSP y los servidores al servicio del estado serán los responsables del cumplimiento de dichas bases, en los términos del Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.4.2 Adjudicación directa

Con base en los Artículos 41, 42 y 48 de la LAASSP, las dependencias y entidades, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de adjudicación directa o invitación a cuando menos tres personas.

1.4.2.1 Adjudicación directa por excepción

No obstante que la Ley LAASSP protege los intereses del país a través del mecanismo Constitucional de licitación pública, también prevé algunos supuestos en los que faculta a las dependencias y entidades para no celebrar sus operaciones apegándose a este principio.

Con base en el Artículo 41 de esta Ley, las dependencias o entidades pueden realizar la excepción de licitación para adquirir bienes o servicios bajo su propia responsabilidad cuando se presente el caso de proveedor único, se requiera una marca exclusiva o bien cuando se trate de un caso fortuito de fuerza mayor.

Dados los requisitos que deben cumplir las licitaciones públicas para su realización así como por el tiempo que transcurre en su ejecución, no es posible llevarla a cabo en los casos que:

- El contrato solo pueda celebrarse con una determinada persona por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
- Peligre 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 desastres producidos por fenómenos naturales.
- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, debidamente justificados.
- Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o sean necesarios para garantizar la seguridad interior de la nación.
- Derivado de caso fortuito o de fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la otra eventualidad de que se trate, en este supuesto las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
- Se hubiere rescindido el contrato respectivo por causas imputables al proveedor que hubiere resultado ganador en una licitación. En estos casos la dependencia o entidad podrá adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la siguiente proposición más baja, siempre y cuando la diferencia en precio con respecto a la propuesta que inicialmente hubiere resultado ganadora, no sea superior al diez por ciento.
- Se realicen dos licitaciones públicas que hayan sido declaradas desiertas.
- Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada.

- Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos básicos o semi-procesados, semovientes y bienes usados.
- Se trate de servicios de consultorías, asesorías, estudios de investigaciones cuya difusión pudiera afectar al interés público o comprometer información de naturaleza confidencial para el Gobierno Federal.
- Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados y que la dependencia o entidad contrate directamente con los mismos, como personas físicas o morales.
- Se trate de adquisiciones de bienes que realicen las dependencias y entidades para su comercialización o para someterlos a procesos productivos en cumplimiento de su objeto o fines propios expresamente establecidos en el acto jurídico de su constitución.
- 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, disolución o bien bajo intervención judicial.
- Se trate de servicios profesionales prestados por una persona física, siempre que estos sean realizados por ella misma, sin requerir de la utilización de más de un especialista o técnico.
- 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.
- El objeto del contrato sea el diseño y fabricación de un bien que sirva como prototipo para producir otros en la cantidad necesaria para efectuar las pruebas que demuestren su funcionamiento.
- Se trate de equipos especializados, sustancias y materiales de origen químico, físico 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.

El Artículo 134 Constitucional, señala que cuando las licitaciones no sean idóneas, la Ley de Adquisiciones establecerá las bases, reglas y requisitos para acreditar la economía, imparcialidad y honradez que aseguren al Gobierno las mejores condiciones. Por ello se justifica la no ejecución del procedimiento genérico de la licitación y se dice que es una

excepción de licitación dadas las características de los bienes o servicios, el tipo de contratación o bien el monto de operación.

Para ello, los casos deben constar expresamente en la norma jurídica, puesto que es la ley misma la que contempla la hipótesis en las que no se aplican estos principios generales.

1.4.2.2 Adjudicación directa por monto

Este procedimiento se ejerce por tratarse de requerimientos que se encuentren al amparo del Artículo 42 de la LAASSP, de manera que no cuentan con derechos de exclusividad sobre servicios ni marcas determinadas y además el monto total del requerimiento no supera el monto máximo permitido para las adjudicaciones directas.

Para tal efecto, las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecen en el PEF del ejercicio vigente.

La suma de las operaciones no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizado a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestario.

En el supuesto de que un procedimiento de invitación a cuando menos tres personas haya sido declarado desierto, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato.

1.4.3 Invitación a cuando menos tres personas

Para este caso y tratándose de adquisiciones, arrendamientos y servicios, las áreas de adquisiciones están facultadas para invitar como mínimo a tres personas a cotizar.

Las solicitudes de cotización deberán indicar como mínimo la cantidad, precio y descripción de los bienes o servicios requeridos, entre otros aspectos que corresponden al Artículo 42 de la LAASSP, el cual se establece que:

Las dependencias y entidades bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de la invitación de cuando menos a tres personas, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el PEF, siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere dicho Artículo.

En esos casos se invitara a personas cuyas actividades comerciales o profesionales estén relacionadas con los bienes o servicios objeto del contrato a celebrarse.

Cuando diversas áreas de las dependencias o entidades sean las que por sí mismas realicen las contrataciones, los montos se calcularan de acuerdo con el presupuesto que a cada una de ellas le corresponda ejercer.

La suma de las operaciones no podrá exceder del veinte por ciento del presupuesto de adquisiciones, arrendamientos y servicios autorizando a la dependencia o entidad en cada ejercicio presupuestal.

En casos excepcionales el titular de la dependencia o el órgano de gobierno de la entidad, bajo su responsabilidad podrán fijar un porcentaje mayor al indicado, debiéndolo hacer del conocimiento del órgano interno de control.

En el supuesto de que dos procesos de invitación a cuando menos tres personas hayan sido declarados desiertos, el titular del área responsable de la contratación en la dependencia o entidad podrá adjudicar directamente el contrato, debiendo informar al comité de adquisiciones, arrendamientos y servicios cuando los anteriores procedimientos hubiesen sido autorizados por el mismo.

Con base en el Artículo 43 de la LAASSP, el procedimiento de invitación a cuando menos tres personas debe sujetarse a lo siguiente:

- El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevara a cabo en dos etapas, para lo cual la apertura de los sobres podrá hacerse sin la presencia de los

- correspondientes licitantes, pero invariablemente se invitara a un representante del órgano interno de control en la dependencia o entidad.
- Para llevar a cabo la adjudicación correspondiente, se deberá contar con un mínimo de tres propuestas susceptibles de analizarse técnicamente.
 - En las invitaciones se indicaran como mínimo: la cantidad y descripción de los bienes o servicios requeridos, el plazo y lugar de entrega y las condiciones de pago.
 - Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijaran para cada operación, atendiendo el tipo de bienes o servicios requeridos, así como la complejidad para elaborar la propuesta.

1.5 Proceso de suministro del Instituto Mexicano del Seguro Social

El proceso de suministro del IMSS es complejo debido a que involucra numerosos actores y recursos y está diseñado para satisfacer todas las adquisiciones de bienes y servicios que requiere para su correcto funcionamiento.

En este apartado se describen cuáles son las principales etapas del proceso de compra del Instituto.

1.5.1 Fase previa a la licitación

En esta fase el Instituto debe seleccionar el tipo de licitación y definir su alcance. Se debe decidir el tipo de propuesta y el formato de contrato y se debe concluir un estudio de mercado.

1.5.1.1 Elección de proceso de adquisición

El Artículo 26 de la LAASSP establece que las entidades o dependencias pueden optar por uno de los tres procedimientos siguientes para arrendar o adquirir bienes o servicios:

- Licitación pública
- Adjudicación directa, o
- Invitación a cuando menos tres personas

Si bien la ley concede como primera opción a la licitación pública, los otros dos procedimientos se califican como excepciones y solo se pueden utilizar en las circunstancias específicas marcadas en el Artículo 41 de la LAASSP.

La selección de un procedimiento distinto al recurso de licitación pública deberá fundarse y motivarse según las circunstancias que concurren en cada caso, siempre bajo los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para las mejores condiciones para el Estado.

1.5.1.2 Alcances de la licitación

En la etapa previa a la licitación el Instituto debe determinar si puede permitir que licitantes extranjeros participen en la licitación y puede ser de uno de los tres tipos siguientes:

- Nacional, cuando solo se permite participar a personas de nacionalidad mexicana.
- Internacional de acuerdo a los tratados de libre comercio, cuando solo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que México haya firmado un tratado que incluya las adquisiciones públicas.
- Internacionales abiertos, cuando no existan restricciones en términos de la nacionalidad de los licitantes o del origen de los bienes y servicios.

El Artículo 40 de la LAASSP establece que la invitación a cuando menos tres personas así como las adjudicaciones directas pueden ser reservadas para exclusivamente proveedores mexicanos o ser internacionales de acuerdo con los tratados de libre comercio firmados por México o completamente abiertas.

1.5.1.3 Subasta inversa

Se debe decidir si el uso de una subasta inversa es apropiado ya que a diferencia de una licitación pública típica donde los licitantes presentan una única oferta y la dependencia evalúa y selecciona a uno o más ganadores, en una subasta inversa se permite a los licitantes ofrecer descuentos adicionales después de que hayan sido abiertas sus ofertas iniciales, para mejorar sus oferta si así lo desean.

El uso de subastas inversas solo está permitido en los casos en que la descripción y las características de los bienes y servicios sean definidas objetivamente y la evaluación técnica y económica se pueda realizar de inmediato después de la apertura de los sobres cerrados.

El uso de este recurso se debe justificar basándose en las conclusiones de la investigación de mercado, verificando que el mercado para los bienes o servicios en cuestión es suficientemente competitivo⁸.

1.5.1.4 Tipos de contrato

El Instituto debe determinar qué tipo de contrato cumplirá de manera más efectiva sus requerimientos de adquisición. Las entidades pueden firmar:

- Contratos típicos, con un precio y cantidad fijo.
- Contratos abiertos, con un proveedor determinado por cualquier procedimiento, en el caso de bienes y servicios empleados reiteradamente.
- Contratos marco, exentos de la aplicación de los procedimientos de licitación, aunque deben seguir respetando los principios del “valor del dinero” a fin de obtener los mejores resultados. Se realizan en conjunto con otras dependencias de gobierno con el fin de explotar el poder de compra.

1.5.1.5 Consolidación de las adquisiciones

El Instituto además de decidir si comprar independientemente, puede adquirir bienes y servicios de uso general en conjunto con varias dependencias, mediante la consolidación o fusión de adquisiciones, con el fin de lograr las mejores condiciones en cuanto precio, calidad y oportunidad.

1.5.1.6 Ofertas conjuntas

El Artículo 34 de la LAASSP permite la presentación de propuestas conjuntas por múltiples proveedores sin la necesidad de que se forme una nueva empresa conjunta para la licitación

⁸ Se considera que un mercado es suficientemente competitivo cuando hay por lo menos cinco proveedores nacionales o extranjeros capaces de suministrar los volúmenes requeridos.

específica, basta con que la propuesta conjunta describa las obligaciones de cada parte con el contrato y como se cumplirán las obligaciones.

1.5.1.7 Estudios de mercado

Para el diseño de una licitación eficaz es necesario que las condiciones en los mercados de bienes y servicios se conozcan y estén reflejadas en el diseño de la licitación. En este sentido el Artículo 26 de la LAASSP exige que el Instituto lleve a cabo un estudio de mercado antes de iniciar el proceso de licitación garantizando así que las condiciones que prevalecen en el mercado sean óptimas.

Dicho estudio permite determinar entre otros, la decisión de agrupar varios bienes o servicios en una sola partida, fijar precios de referencia, determinar el procedimiento de adquisición óptimo, determinar los alcances de la licitación, etc.

1.5.2 Fase de licitación

Esta fase inicia con el anuncio público de la licitación y termina con la adjudicación del contrato. Durante este tiempo se deben poner a disposición la documentación de la licitación, los requisitos, los plazos para la presentación de los licitantes y los métodos para la evaluación de las proposiciones.

1.5.2.1 Anuncio público y requisitos

El anuncio público de una licitación se da a través de COMPRANET que es un portal electrónico desarrollado para automatizar las distintas etapas de los procesos gubernamentales, a través de la conexión de las unidades compradoras y de los proveedores o contratistas.

Por medio de COMPRANET se pone a disposición de manera gratuita: los planes anuales de adquisiciones de las distintas dependencias gubernamentales, el registro único de proveedores de bienes y servicios (incluidos los que han sido multados o sancionados), los testigos

sociales⁹, las convocatorias de las licitaciones, las invitaciones a cuando menos tres proveedores y las adjudicaciones directas, actas oficiales relacionadas con los resultados de las juntas de aclaraciones, recepción y apertura de proposiciones, así como adjudicación de contratos, el resultado de las quejas presentadas por los licitantes e información acerca de los contratos firmados por las entidades públicas.

1.5.2.2 Convocatoria de licitación

Las convocatorias de las licitaciones se publican en el sitio web del Instituto, en el portal de COMPRANET y en el Diario Oficial de la Federación (DOF). Las invitaciones a cuando menos tres personas se publican en el sitio web del Instituto y en COMPRANET.

La convocatoria de la licitación debe especificar:

- El grado de consolidación, esto es si la compra se realiza a nivel central para todas las delegaciones y UMAEs y en cuantas regiones se divide la compra centralizada; si la compra es multianual o si se compra en conjunto con otras Instituciones.
- Si se permite el abasto simultaneo y el porcentaje del contrato asignado a cada uno de los proveedores.
- Si se permiten proposiciones conjuntas.
- El carácter de la licitación (si es nacional, internacional bajo tratado o internacional abierta)
- La modalidad de la licitación (presencial, electrónica o mixta)
- El criterio de asignación (binario, criterio de puntos o porcentajes)
- Si se revela información sobre la compra, en específico el precio máximo de referencia.
- Lo términos y condiciones del contrato: tiempos de entrega, formas de entrega, puntos de distribución, penalización por atraso de la entrega, penalización por canje de bienes defectuosos, garantías a entregar, tiempos de pago del Instituto, entre otros.

1.5.2.3 Junta de aclaraciones

⁹ Los testigos sociales ejercen una función de control y en específico participan en todas las etapas de una licitación pública. Al final del procedimiento proporcionan una declaración que contiene sus observaciones sobre la licitación y recomendaciones sobre cómo mejorar la transparencia y la imparcialidad. Esta declaración se publica en COMPRANET y en el sitio web de la dependencia.

El Artículo 33 de la LAASSP obliga al Instituto a celebrar al menos una junta de aclaraciones, con el propósito de analizar preguntas y aclarar dudas que puedan tener los licitantes interesados respecto a una licitación en particular. Adicionalmente se debe elaborar un acta con las preguntas formuladas por los licitantes que participaron con su respuesta correspondiente y debe ser publicada en COMPRANET.

1.5.2.4 Plazos para la presentación de ofertas

A partir de la publicación de una convocatoria de licitación, la misma puede establecer un tiempo límite para la presentación de proposiciones. De acuerdo con el Artículo 32 de la LAASSP desde su publicación en COMPRANET se les debe proporcionar a los licitantes interesados no menos de 20 días naturales para presentar sus proposiciones. No obstante pueden abreviar el proceso a 10 días si hay razones justificables.

Para el caso de invitación a cuando menos tres personas, el Artículo 43 de la LAASSP requiere un plazo mínimo de 5 días naturales desde la entrega de la última invitación.

1.5.2.5 Métodos de evaluación de las proposiciones presentadas

La licitación debe especificar los criterios y los métodos mediante los cuales el Instituto va a evaluar las proposiciones que se presenten en respuesta a la licitación o invitación a cuando menos tres personas presentada.

La LAASSP permite dos métodos generales. El primero es el criterio binario basado únicamente en la oferta más baja y el segundo mediante una evaluación basada en puntos que toma en cuenta factores además del precio y asigna un peso a cada uno de ellos para determinar la oferta mejor calificada. Dicho método debe estar descrito a detalle en la convocatoria con el fin de permitir a los licitantes formular las mejores ofertas.

1.5.2.6 Cumplimiento de la ley de competencia por parte de los licitantes

El Artículo 34 de la LAASSP atribuye una responsabilidad general a todos los licitantes de cumplir con las obligaciones de la ley de competencia mexicana en todas las etapas del procedimiento de licitación.

Alternativamente, el Instituto puede declarar desierto el procedimiento cuando ninguna proposición cumpla los requisitos necesarios o los precios que se ofrecen son inaceptables. En este caso el Instituto puede organizar una segunda licitación o puede emplear el recurso de invitación a cuando menos tres personas para que compitan por el contrato o adjudicar directamente a un proveedor en concreto.

1.5.3 Fase de apertura y evaluación de ofertas y adjudicación del contrato

En esta fase el Instituto, evalúa las proposiciones que ha recibido verificando que cumplan con los requisitos técnicos y desecha aquellas que son demasiado bajas o demasiado altas. Culmina declarando a uno o más ganadores según las reglas predeterminadas.

1.5.3.1 Precios y márgenes de referencia

Antes de evaluar las propuestas el Instituto calcular el precio “no aceptable” y el precio “conveniente”, cuando se va a adjudicar el contrato a la oferta más baja, empleando el criterio de evaluación binaria.

El precio no aceptable, es el límite superior por encima del cual no se puede aceptar ninguna proposición, se calcula como 1.1 veces la mediana de todos los precios recolectados en el estudio de mercado o en su defecto 1.1 veces el promedio de las ofertas técnicamente aceptables que se presentaron en la convocatoria.

El precio conveniente, es el límite inferior por debajo del cual no se puede aceptar ninguna oferta, se calcula como el promedio de las proposiciones técnicamente aceptables presentada menos un descuento que en ningún caso debe ser superior al cuarenta por ciento. En el caso del IMSS, este descuento es igual al cuarenta por ciento, el más alto que establece la ley.

La LAASSP, se establece un tercer precio de referencia. El precio “máximo”, que es el precio máximo que al que se está dispuesto a pagar y que se deriva de la información que se recaba mediante el estudio de mercado. El Instituto es libre de revelar o no el precio máximo de referencia en la convocatoria de la Licitación.

La Ley también establece preferencias con la evaluación de ofertas en casos específicos, por ejemplo en el caso de licitaciones internacionales abiertas el Instituto puede:

- Dar preferencia a los bienes producidos en México y que sean al menos cincuenta por ciento de origen mexicano.
- En la evaluación de proposiciones de mercancías mexicanas se les concede un margen de preferencia de hasta quince por ciento.

1.5.3.2 Apertura de ofertas y certificación de la licitación

La apertura de ofertas y la certificación de las licitaciones se deben hacer públicamente. En particular en el momento de recibir y abrir proposiciones el Instituto debe levantar un acta oficial por escrito, enumerando el monto de cada oferta recibida y poniendo fecha a la declaración de ganador. Esta nota se publica a través de COMPRANET.

La declaración de ganador debe contener, la lista de licitantes cuyas proposiciones fueron desechadas con los montos correspondientes, la lista de licitantes cuyas proposiciones fueron aceptadas con una descripción de estas, una copia del estudio de mercado realizado por el Instituto y el nombre de los licitantes a los que se les adjudique el contrato con el motivo de decisión conforme a los criterios de evaluación y en su caso la parte del contrato que se ha atribuido a cada ganador. La declaración no debe contener información confidencial y también se publica a través de COMPRANET.

1.5.3.3 Criterios para adjudicar un contrato

Con base en el Artículo 36 de la LAASSP establece que el contrato se adjudica a la oferta que cumpla todos los requisitos legales, técnicos, y económicos establecidos en los documentos de licitación y específicamente a la oferta que:

- Obtenga mejor puntuación cuando se emplea un mecanismo de evaluación de puntaje o una evaluación de costo-beneficio.
- La oferta más baja cuando se emplea el criterio binario, siempre que esté por encima del precio conveniente.

- La oferta más baja cuando se recurre a ofertas consecutivas de descuento o subastas inversas.

La LAASSP da preferencia a los criterios basados en puntaje y en costo beneficio ya que estos consideran las características de los bienes a adquirir, la capacidad de los licitantes, la experiencia y especialización de los licitantes y el cumplimiento de estos en contratos previos.

Los criterios de evaluación basados en puntaje y en el costo-beneficio son obligatorios cuando los bienes o servicios a adquirir son altamente especializados o innovadores. En cambio el criterio binario solo se puede utilizar si los criterios de evaluación basados en puntaje o en costo-beneficio no son idóneos para el caso.

1.5.3.4 Adjudicaciones divididas

Las licitaciones del Instituto se pueden adjudicar a más de un licitante. Cuando se divide el contrato en múltiples proveedores (abastecimiento simultaneo) el Artículo. 59 de la LAASSP especifica que la oferta más baja debe recibir al menos 40 por ciento de los volúmenes que se adquieran y la oferta más alta aceptable no puede ser más de 10 por ciento superior a la oferta ganadora.

1.5.3.5 Precios del contrato

El Artículo. 44 de la LAASSP, establece que los contratos se adjudicaran a un precio fijo, aunque en casos justificados se pueden acordar aumentos o reducciones de los precios de acuerdo con mecanismos de ajuste o formulas determinadas por el Instituto previo a la presentación de proposiciones.

1.5.4 Fase de post adjudicación

En esta fase la LAASSP marca las sanciones, garantías, casos de rescisión de contratos, infracciones y multas que pueden aplicar a los proveedores.

1.5.4.1 Sanciones, garantías y rescisión de contratos

En el Artículo. 45 de la LAASSP, se establecen los términos de ejecución y condiciones que deben incluir los contratos. Incluidas las condiciones, términos y procedimientos para la aplicación de penas.

Por otra parte el Artículo. 48 de la LAASSP exige que el licitante ganador deposite una garantía financiera de que cumplirá el contrato. El tipo y el monto de la garantía los determina el Instituto tomando en cuenta el historial del proveedor.

Existe un vínculo entre la sanción impuesta por el retardo y el valor del bono que garantiza el cumplimiento del contrato. La sanción impuesta en caso de retardo no puede rebasar el valor de la garantía y se basa en el valor de los bienes y servicios que no se han suministrado a tiempo.

El Instituto también puede establecer deducciones de los pagos progresivos cuando el proveedor se retrasa en el suministro de los bienes y servicios acordados. En este caso el Instituto establecerá un nivel máximo de no cumplimiento del contrato, más allá del cual se puede cancelar la parte no cumplida del contrato o bien rescindir el contrato en su totalidad.

En base al Artículo. 54 de la LAASSP el procedimiento para rescindir un contrato cuando el proveedor no cumple con sus obligaciones implica:

- Notificar por escrito al proveedor sobre las obligaciones contractuales que no está cumpliendo y concederle cinco días laborables para replicar.
- Después de los cinco días de plazo, el Instituto tiene quince días para decidir si rescinde el contrato, considerando las pruebas presentadas por el proveedor.
- Si se rescinde el contrato, el Instituto paga lo que se le debe al proveedor respecto a los bienes y servicios ya suministrados a la fecha de rescisión.

El procedimiento de rescisión de contrato puede ser suspendido o cancelado en varios casos, incluidos: cuando el Instituto inicia un procedimiento de conciliación, el proveedor entrega los bienes y servicios (mientras le siguen siendo de utilidad al Instituto y pagando las sanciones correspondientes) y la rescisión del contrato puede perjudicar la operación del Instituto.

1.5.4.2 Infracciones y multas

El Artículo. 59 de la LAASSP establece que cualquier licitante o proveedor que infrinja la Ley de Adquisiciones será sancionado con una multa igual a un monto de 50 a 1,000 veces el salario mínimo del Distrito Federal en el momento de la infracción.

Una multa de 10 a 45 veces el salario mínimo del Distrito Federal en el momento de la infracción a los licitantes que sin justificación o por causas atribuibles a ellos mismos no firman un contrato cuyo valor no sea mayor de 50 veces el salario mínimo aplicable al Distrito Federal.

Además de las multas mencionadas, se prohibirá la participación den una licitación o la firma del contrato por un periodo de 3 meses a 5 años a cualquier persona que se encuentre en las circunstancias enumeradas en el Artículo. 60 de la LAASSP incluidas:

- Los licitantes que injustificadamente y que por causas imputables a los mismos no formalicen dos o más contratos que les haya adjudicado cualquier dependencia o entidad en el plazo de dos años calendario.
- Los proveedores a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en dos o más dependencias o entidades en un plazo de tres años.
- Los proveedores que no cumplan sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos y que como consecuencia causen daños o perjuicios graves en la dependencia o entidad que se trate así como aquellos que entreguen bienes o servicios con especificaciones distintas a las convenidas.
- Las personas que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de licitación, en la celebración del contrato o durante su vigencia, o bien en la presentación o desahogo de una solicitud de conciliación o de una inconformidad.

El Artículo 61 de la LAASSP establece que la SFP tendrá en cuenta: los daños y perjuicios sufridos por la entidad pública debido a la infracción, si la infracción se cometió intencionalmente o no, la gravedad de la infracción y las condiciones de las personas que cometieron la infracción.

Además el Instituto se abstendrá de recibir proposiciones o de adjudicar un contrato a cualquier persona que se halle en las circunstancias establecidas en el Artículo. 50 de la LAASSP:

- Aquellos proveedores que por causas imputables a ellos mismos el Instituto le hubiere rescindido administrativamente más de un contrato, dentro de un lapso de el plazo de dos años calendario a partir de la notificación de la primera rescisión.
- Los proveedores que se encuentren en situación de atraso en las entregas de los bienes o en la prestación de servicios por causas imputables a ellos mismos, respecto de otro u otros contratos celebrados con el Instituto siempre y cuando haya resultado gravemente perjudicado.
- Aquellos licitantes que injustificadamente y por causas imputables a ellos mismos no hayan formalizado un contrato adjudicado con anterioridad por la entidad convocante.

1.6 Políticas y lineamientos del Instituto Mexicano del Seguro Social para la adquisición de bienes y contratación de servicios

El Instituto tiene la facultad de publicar y seguir su propio conjunto de políticas y lineamientos respecto a la adquisición de bienes y servicios y la contratación de obras públicas, siempre bajo la dirección de la LAASSP y los lineamientos publicados por la SFP.

1.6.1 Disposiciones generales

Entre otras cosas las políticas y lineamientos del Instituto, designan a la autoridad que internamente tomara decisiones sobre el diseño de las licitaciones y los mecanismos de fijación de precios.

- Las áreas contratantes del Instituto son las responsables de: el procedimiento de licitación a utilizar, si el contrato se adjudicara a uno solo o varios proveedores y si se van a usar contratos abiertos (bienes recurrentes).
- Qué tipo de criterio se usara para evaluar las proposiciones.
- Fijación de precios convenientes, no aceptables y máximos.
- Si se permitirán las proposiciones conjuntas.

1.6.2 Plan de adquisiciones anual

Los responsables de las adquisiciones a nivel local deben enviar un plan de adquisiciones a la Coordinación de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios para el 31 de diciembre del año anterior a la realización de las compras.

La Coordinación de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios formula un único plan integral de adquisiciones y lo hace público a través de COMPRANET al 31 de enero del año en que se van a hacer las compras.

1.6.3 Estudios de mercado

A través de la Coordinación de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios, las áreas contratantes están obligadas a realizar un estudio de mercado antes de iniciar cualquier proceso de licitación. Dirigido a investigar las condiciones que prevalecen en el mercado en relación a los bienes y servicios a adquirir.

Los precios determinados por los estudios de mercado se usan como referencia para las compras del Instituto a nivel nacional, después de tomar en cuenta las circunstancias y condiciones locales.

1.6.4 Consolidación de adquisiciones

La dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones del Instituto, pueden decidir bajo qué circunstancias las adquisiciones se pueden fusionar en un solo procedimiento de licitación y designar una división para su consolidación bajo las siguientes circunstancias.

- No hay proveedores locales en la zona geográfica específica.
- Los volúmenes a adquirir a nivel local son insuficientes para atraer proposiciones idóneas.
- La consolidación permite al Instituto lograr mejores condiciones de precio.
- Los licitantes pertenecen a programas especiales de cobertura nacional.
- Hay situaciones de emergencia nacional, regional o local en casos de desastres naturales.

El marco jurídico para las adquisiciones en México da preferencia a la adjudicación de contratos mediante licitaciones públicas (subastas con sobre cerrado a primer precio), para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, etc.

No obstante, también se prevén algunos supuestos en los que faculta a las dependencias y entidades para efectuar excepciones al mecanismo de licitación y adjudicar mediante invitación a cuando menos tres proveedores o a través de adjudicación directa.

La SFP creó un manual de compras donde se describe paso a paso cada una de las etapas del proceso de compras y estandariza los procesos existentes, siempre en apego a la LAASSP. Sin embargo debido a la heterogeneidad de los bienes y servicios demandados no podemos hablar de un mecanismo exactamente idóneo para todos los casos.

Si bien dicho manual marca lineamientos generales a seguir en todos los casos. Para cada proceso en particular se pueden cambiar elementos estratégicos en el mecanismo (siempre en apego a los ordenamientos legales) de acuerdo a las características de los bienes o servicios a adjudicar, que garanticen las mejores condiciones para el Instituto.

2. Teoría de Subastas

Desde el siglo XX el uso de las subastas se ha extendido significativamente. Un elevado número de transacciones económicas son realizadas a través de diferentes tipos de subastas tanto en el ámbito público como privado.

La influencia de la teoría de subastas ha sido parte fundamental en el diseño de subastas y la elección de estrategias a aplicar por parte de los participantes.

El Estado ha jugado un rol protagónico en el desarrollo de las subastas, tanto desde la perspectiva de comprador como de vendedor ya que una parte importante de sus compras las suele realizar a través de subastas, principalmente en sobre cerrado a primer precio.

En este capítulo se realiza una revisión de los tipos básicos de subastas, describiendo sus principales características y las alternativas de diseño que se sustentan en la teoría de subastas. Se describen brevemente las estrategias dominantes de los participantes en cada uno de los tipos básicos de subastas y por último se detallan las principales características teóricas que deben ser consideradas a la hora de realizar su diseño.

2.1 Historia de las subastas

La subasta es uno de los mecanismos de compra y venta de bienes más antiguos utilizados por la humanidad. De acuerdo a (Shubik, 1983:33) en la antigua Babilonia se realizaba un mercado anual de esposas. No se permitía que los padres dieran a sus hijas en matrimonio al hombre de su elección, en lugar de esto cada año las mujeres en edad de casarse eran reunidas y se procedía su asignación mediante una subasta ascendente. La mujer considerada más guapa se asignaba a la oferta económica más alta.

La importancia de las subastas se extiende a la Grecia antigua como mecanismo para la concesión de minas, pero es con los romanos cuando la subasta alcanza una amplia difusión y se convierten en un instrumento utilizado con cierta regularidad, ya que se empleaba como mecanismo para vender los botines procedentes de las campañas militares y los esclavos.

Del latín proceden tanto la palabra castellana “subasta” como su traducción inglesa “auction”. La primera debido a que para indicar donde se iba a subastar el botín de guerra se clavaban unas lanzas (“hasta” en latín) alrededor de donde se congregaría la multitud. De esta manera la subasta se celebraba debajo de las hastas (“Sub hasta”). La palabra inglesa tiene su origen en los incrementos (“auctio”) de precios sucesivos a los que da lugar la subasta ascendente.

Después de la caída del imperio Romano la importancia de las subastas disminuye. Las subastas no eran muy aceptadas ya que predominaban mecanismos como la negociación y el trueque. En esta época las escasas concentraciones de población y la poca circulación de moneda dificultaban la celebración de subastas regulares (Shubik, 1983:36).

A partir del siglo XVII, la importancia de las subastas aumenta y se empiezan a utilizar nuevos métodos y a diversificar los bienes subastados. Se empieza a utilizar la subasta holandesa y se incorpora la utilización del martillo que adjudica el bien.

Desde el siglo XX la importancia de las transacciones realizadas por subastas ha sido muy significativa. Su uso se ha extendido a nuevos bienes y servicios y se ha incrementado el número de participantes tanto desde el punto de vista de la oferta como de la demanda.

El Estado se ha convertido en uno de los agentes más importantes para el desarrollo de las subastas debido a los volúmenes de recursos que dispone y a las ventajas que este mecanismo ofrece. Gran parte de sus compras las suele realizar principalmente a sobre cerrado a primer precio.

2.2 Tipos de Subastas

McAfee and Mc Millan (1987) definen una subasta como una institución de mercado que cuenta con un conjunto explícito de reglas que determinan la asignación de recursos y los precios basándose en las ofertas o pujas presentadas por los participantes.

En las subastas se determina el precio de un bien o servicio mediante las ofertas o pujas que realizan los participantes. Este mecanismo permite asignar los recursos a aquellos agentes económicos que más los valoran, logrando alcanzar una asignación eficiente o en su caso

permite al comprador minimizar los costos de adquisición del bien al obtener el menor precio. Adicionalmente, este mecanismo brinda mayor transparencia a los procesos de compra y brinda mayor objetividad al establecer reglas conocidas por todos los participantes.

Las subastas se pueden clasificar en dos tipos: subastas abiertas y a sobre cerrado. Las primeras permiten a los postores realizar sus ofertas en un lapso de tiempo permitiendo la interacción entre ellos. En el segundo caso, cada postor señala el precio ofrecido sin interactuar con otros postores. Así que a diferencia de las subastas abiertas en las subastas a sobre cerrado cada postor solo conoce su propia oferta.

Las subastas abiertas tienen la ventaja de revelar las valoraciones de los postores, lo que puede promover la asignación eficiente ya que al tener más información los postores tienen incentivos para competir de manera más agresiva. Sin embargo pueden incentivar conductas colusorias al permitir el intercambio de información. Por otro lado, las subastas a sobre cerrado reducen las posibilidades de que los participantes se coludan.

Desde el trabajo de Vickrey (1961) se han considerado principalmente cuatro tipos de subastas.

2.2.1 Subasta ascendente o inglesa

En este tipo de subasta el precio se va incrementando sucesivamente hasta que queda un único postor, que es quien se adjudica el bien o servicio al precio final.

Los sistemas por los cuales se incrementan los precios pueden ser diferentes. Tradicionalmente el método más usado es donde los postores van “cantando” sus pujas ya sea oralmente o por algún mecanismo electrónico. En esta mecánica los postores pueden presentar cuantas pujas deseen mientras que cumplan con la condición de superar la puja más alta en vigor.

El precio que se va elevando continuamente obliga a los participantes a retirarse cuando este precio alcanza valores que no están dispuestos a pagar (una vez que alguien se retira no se permite que se vuelva a incorporar). Cuando el postor se retira, los demás participantes observan el precio en el que se ha producido su salida y el precio continua hasta que permanezca activo un solo comprador.

La característica básica de este tipo de subasta es que los potenciales compradores siempre conocen cual es el nivel actual de la puja más alta.

2.2.2 Subasta holandesa o descendente

En este tipo de subasta al inverso que en la subasta ascendente, el subastador comienza con un precio muy alto que va disminuyendo sucesivamente hasta que algún comprador lo acepta

2.2.3 Subasta con sobre cerrado al primer precio

Los potenciales compradores o vendedores presentan las ofertas en sobre cerrado, el bien se adjudica al mejor postor y el precio coincide con la mejor oferta.

En este tipo de subasta se destacan dos características principales. La primera es que en el momento de presentar sus ofertas, los potenciales compradores o vendedores no conocen cuales son las ofertas de los demás y la segunda es que cada participante solo puede presentar una única oferta ya que no existen rondas adicionales en las que se pudiera mejorar dicha oferta.

2.2.4 Subasta con sobre cerrado al segundo precio

Este tipo de subasta es igual a una subasta con sobre cerrado al primer precio, con la diferencia de que el precio a pagar no sería la oferta ganadora sino que sería la segunda oferta más alta presentada.

De este modo el precio es independiente de la oferta presentada por el ganador, con lo que cuando un participante prepara su oferta conoce que en caso de ganar su oferta no va a influir en el precio.

Cada una de estas cuatro formas básicas puede presentar variantes de acuerdo a diferentes criterios:

- Anonimato, qué información es revelada antes, durante y después de la subasta. Ej. identidad de los participantes, el precio final ganador, la cantidad de productos en inventario, etc.
- Reglas de finalización para las subastas inglesa y holandesa. Definiendo cómo se terminan las ofertas. Cuando finaliza un período prefijado, cuando el precio no alcanza un determinado nivel o cuando se termina el inventario, etc.
- Tasas de entrada por el derecho a ofertar.
- Precio pagado por el bien. Primer precio, el ganador paga lo ofertado o segundo precio, el ganador paga el monto de la segunda mejor oferta.
- Único bien o múltiples bienes.
- Restricciones en el monto ofertado.
- Subastas dobles, se permite una actualización simultánea de ofertas hechas por compradores y vendedores.

Los tipos de subastas señaladas tienen características en común. Las subastas buscan, a través de las ofertas de los vendedores potenciales, obtener información de la valoración de cada agente por el bien subastado. El resultado final, es decir el postor ganador y el monto ofertado, se determina a través de la información recibida en el proceso, también un buen diseño de las subastas permite que su resultado no dependa de la identidad de los participantes, ya que el ganador será aquel que lo valore más.

2.3 Revisión de la teoría de subastas

Tal como se revisó en el apartado anterior, las subastas se han utilizado desde la antigüedad, sin embargo el estudio teórico de las subastas no entra en la literatura económica hasta fechas relativamente recientes.

En 1956 nos encontramos con el primer trabajo académico a cargo de Friedman sobre subastas. Posteriormente en 1961 Vickrey incorpora el enfoque de la teoría de juegos al análisis de las subastas y a las estrategias de presentación de ofertas y no es hasta 1980 cuando toma auge el enfoque de la teoría de juegos y se produce una explosión de las publicaciones sobre subastas.

El trabajo de Friedman propone un enfoque donde los competidores no tienen un comportamiento estratégico, es decir que no intentan analizar el comportamiento de los demás y de sus posibles repercusiones en su estrategia, solamente intentan buscar buenas estrategias de puja considerando estable el comportamiento del resto de los competidores en el sentido de que seguirán las mismas pautas de lo que han hecho en el pasado.

Este trabajo no analiza la posibilidad de que el resultado pueda formar parte de algún concepto de equilibrio y nos lleva a plantear algunas preguntas sobre las restricciones de este modelo. ¿A los competidores les interesa continuar con el comportamiento que se les ha asignado cómo dado? O ¿Cuáles son las razones para asumir que solo existe un comprador estratégico?

2.3.1 El modelo de referencia

Este modelo tiene gran importancia no solo por ser el más extendido y a que algunos resultados de la teoría de subastas se basan en él, sino también debido a que gran parte de la literatura se ha desarrollado a partir de la modificación o relajación de algunos de sus supuestos básicos.

En este modelo las valoraciones de los compradores no son de dominio público, situándonos en un juego de información incompleta. En este caso los potenciales jugadores cuando presentan sus ofertas van a tener que realizar conjeturas sobre cómo sus rivales pueden valorar un bien y sobre sus ofertas que realizarán en base a esta valoración. A su vez también tendrán que realizar conjeturas sobre las previsiones que el resto de los jugadores realicen sobre como el mismo va a ofertar.

Estos cálculos con juegos de información incompleta pueden ser excesivamente complicados de modelar, por lo que se plantean cuatro supuestos básicos que permiten tener un modelo manejable.

- Valoraciones independientes privadas, este supuesto tiene dos implicaciones. Por un lado significa que cada comprador conoce de manera privada con exactitud en cuanto valora el objeto subastado y que no hay información relevante que pueda afectar la valoración y que sea desconocida por el resto de los compradores. En segundo lugar, implica que las variables aleatorias que se desprenden de las valoraciones independientes de los jugadores son independientes y por tanto no tienen ningún tipo de

correlación. Es decir, si un comprador tiene una valoración alta no afecta la probabilidad de que la valoración de otro jugador sea alta también.

- Compradores simétricos, se refiere a que las valoraciones de los compradores se derivan de la misma distribución de probabilidad, es decir que con anterioridad de la realización de la subasta, el vendedor percibe de manera similar a todos los compradores.
- Compradores neutrales al riesgo, este supuesto implica que los compradores tienen funciones de utilidad del dinero lineales y por tanto, maximizar su utilidad esperada es equivalente a maximizar sus ganancias monetarias esperadas.
- Los pagos son una función únicamente de las pujas, se asume que el vendedor al diseñar la subastas solo puede depender de los pagos de las pujas presentadas.

Adicionalmente el modelo de referencia asume los siguientes supuestos: no existen costos de preparación de pujas por parte de los compradores ni de análisis por parte del vendedor, no hay comportamientos colusivos entre los compradores y por lo tanto se comportan de una manera no cooperativa, el número de compradores es de dominio público y también son de dominio público las actitudes hacia el riesgo. Así mismo el vendedor tiene capacidad de auto compromiso con lo que los vendedores tienen certeza sobre el cumplimiento de las normas.

2.3.2 Estrategias dominantes

El objetivo de este apartado es describir las estrategias dominantes que los participantes de cada tipo de subasta básica asumirían ya que estas representan la mejor opción para un jugador con independencia de cuál sea la combinación de estrategias elegidas por sus competidores. Como es de esperarse, esta situación no es general y no ocurre en todas las situaciones.

El análisis de estos conceptos resulta de gran importancia en el diseño de subastas que permitan asignar los recursos de manera más eficiente.

a) Subasta inglesa, en este tipo de subasta los compradores tendrían una estrategia dominante. Permanecer en la subasta hasta que el precio igualara su valoración. En ese momento se retirarían ya que sin importar cuál sea su valoración e independientemente de las

valoraciones que tengan sus competidores, ya que en ningún caso se puede obtener un resultado mejor desviándose de esta estrategia.

Si todos los participantes siguieran esta estrategia, el resultado es eficiente ya que el ganador es el comprador con la valoración más alta.

b) Subasta con sobre cerrado al segundo precio, en este caso la estrategia dominante consiste en presentar una puja igual a su valoración, teniendo la propiedad teórica de tener un equilibrio en estrategias dominantes consistente en decir la verdad. Este resultado se obtiene al ser el precio a pagar por el ganador independiente de la puja que el presente, determinando solo la probabilidad de ganar.

En ningún caso, el jugador lograría incrementar sus ganancias presentando una oferta distinta a la de su valoración ya que si presenta una oferta menor, disminuyen las posibilidades de obtener el bien (dentro del margen de precios que le permiten tener una ganancia neta positiva), si por el contrario presenta una oferta más alta aumentaría sus probabilidades de ganar en un escenario donde no le interesa ganar ya que si la segunda oferta más alta que es la que tendría que pagar es más alta a su valoración, el resultado no le sería beneficioso.

En este caso resulta relativamente sencillo la preparación de ofertas, al no tener que analizar y hacer conjeturas sobre el comportamiento de sus competidores. Con la simple información de su propia valoración podrían elaborar su oferta óptima.

A pesar de que en este ejemplo se tiene la ventaja de que los competidores revelan sus verdaderas preferencias, este mecanismo ha sido poco utilizado. Quizá esto se deba a la facilidad de que el vendedor use tácticas para elevar el precio por encima de la segunda valoración más alta ya que es relativamente fácil introducir una oferta ficticia por encima de la segunda más alta. Esto puede suceder incluso si el vendedor no realiza este tipo de prácticas provocando que los compradores se comporten estratégicamente presentando ofertas por debajo de su valoración. Si esto sucede así y el vendedor se comporta de manera honesta los ingresos serían menores que en una subasta ascendente.

Desde la perspectiva donde la subasta no se usa para vender sino para comprar y los participantes no sean los compradores sino los vendedores, existe una resistencia por revelar

sus valoraciones al ser estas los costos reales de producción, lo que es una información muy sensible para las empresas.

c) Subasta con sobre cerrado al primer precio, en este caso los jugadores se enfrentan al dilema de que las ofertas mayores tienen mayores probabilidades de ganar pero al mismo tiempo reducen el excedente en caso de ganar.

La obtención de la estrategia de equilibrio no es tan directa como en los casos anteriores, en esta caso no podemos considerar una estrategia dominante y que por lo tanto cada jugador deberá realizar conjeturas sobre el comportamiento de los demás.

La solución de este problema de optimización consiste en presentar una puja que sería la mejor estimación que cada comprador puede hacer sobre cuál sería la valoración más alta entre sus competidores, asumiendo que su propia valoración es la más alta. Es decir que cada participante en el momento de calcular su puja asume que va a ser el ganador y entonces dado este supuesto, calcula cual sería la esperanza de la valoración más alta entre el resto de los compradores y presenta una puja igual a este valor. Si todos los compradores se comportaran de esta manera, el ganador será el que tenga la valoración más alta y el precio será su propia oferta.

De esta manera la función de puja de equilibrio sería (McAfee y McMillan, 1987:709):

$$b_1 = B(v_1) = v_1 - \frac{\int_{v_{\min}}^{v_1} [F(v)]^{N-1} dv}{[F(v_1)]^{N-1}}$$

En la que b_1 y v_1 son la puja y la valoración del comprador i , $F(\cdot)$ es la distribución de las valoraciones y N es el número de competidores.

En esta función podemos observar varias características:

- Las pujas van a ser inferiores a las cantidades máximas que los compradores están dispuestos a pagar.
- En el contexto del modelo de referencia la subasta a primer precio sería eficiente debido a que el ganador será el comprador con la valoración más alta.

- La función $B(\cdot)$ es creciente en el número de compradores, es decir que el incremento de la competencia provoca que los compradores o vendedores presenten ofertas más agresivas.
- Cuando el número de compradores tiende al infinito las pujas tienden a las valoraciones, esto es coherente con el modelo de competencia perfecta ya que en este caso los beneficios económicos tienden a cero.

d) Subasta holandesa, desde un punto de vista estratégico la situación que enfrentan los compradores es la misma que en una subasta con sobre cerrado a primer precio. Es decir, el comprador debe elegir su puja sin conocer las decisiones de los demás competidores y en el caso de ganar pagaría una puja exactamente igual a su propia puja.

Por lo que la información con la que cuenta para adoptar una decisión es igual en ambos casos y el resultado en teoría de su decisión es igual al caso anterior.

Además, este resultado es independiente al riesgo y el supuesto que se adopte sobre las correlaciones de las valoraciones de los competidores.

Derivado del modelo de referencia y de acuerdo a (Vickrey, 1961) el vendedor obtiene los mismos ingresos esperados en los cuatro tipos de subastas básicas. En la subasta ascendente y en la subasta con sobre cerrado a segundo precio el ganador pagaba un precio que coincidía con la segunda valoración más alta, mientras que en la subasta con sobre cerrado a primer precio y en la subasta holandesa los compradores presentan pujas que coinciden con su estimación de la segunda valoración más alta asumiendo que la suya es la más elevada. De esta manera aunque “ex post” los precios sean diferentes “ex ante” los precios esperados por el vendedor coincidirán. Desde esta perspectiva el vendedor es indiferente ante cualquiera de los cuatro tipos de subasta.

Esta idea se generaliza en el “Teorema del ingreso equivalente” que establece que si se cumplen los supuestos del modelo de referencia, los ingresos esperados por el vendedor son iguales en cualquier mecanismo que cumpla dos requisitos: el primero es que el bien se asigne al pujador con una valoración más alta y el segundo, que todo comprador cuya valoración se situara en el nivel más bajo posible tendrá una utilidad esperada igual a cero.

La conclusión de este modelo es que para maximizar los beneficios de una subasta no se tiene que recurrir a diseños complejos de subastas. Si bien no existen restricciones en las posibilidades de políticas que se pueden establecer como establecer varias rondas de pujas, o establecer pagos por participar, o pedir que los perdedores paguen una cantidad en función de sus pujas, etc. Ninguna de estas estrategias incrementa el precio esperado.

2.3.3 Variaciones sobre el modelo de referencia

Como se revisó en el apartado anterior, de cumplirse los supuestos del modelo de referencia los diseñadores de subastas son indiferentes entre que mecanismo utilizar, pero ¿qué pasa si estos supuestos no se cumplen?

Esto ocasiona que en algunos contextos unos tipos de subastas puedan ser más favorables que otros y los mejores mecanismos no van a ser tan sencillos ni fáciles de implementar como las subastas básicas. Por ejemplo:

a) Cuando los jugadores no son neutrales al riesgo y por lo tanto van a intentarse alejar del riesgo de no ganar. Es decir, valoraran relativamente menos el obtener una ganancia mayor en detrimento de tener más probabilidades de ganar. Presentaran pujas más agresivas aumentando los ingresos esperados.

b) Cuando las valoraciones sobre un bien no son independientes ni privadas y que por tanto dejan de responder únicamente a las preferencias de los compradores, ya que la señal que cada comprador recibe antes de presentar su oferta es distinta de acuerdo a las investigaciones propias o de relaciones previas que le brinden información privilegiada.

En este ejemplo se corre el riesgo de “la maldición del ganador” donde el comprador realiza una estimación de la valoración del objeto en venta de acuerdo a las señales que recibió. El ganador será el que haya realizado la estimación más alta, lo cual podría ser una mala noticia para el ya que implica que todos los demás han estimado el valor en una cantidad menor pagando un precio probablemente superior a lo que realmente vale.

Por esto es que si los compradores tienen una racionalidad completa en el momento de presentar sus ofertas, tendrían que tomar en cuenta que en caso de ganar su estimación sería

la más elevada. De esta manera adoptarían una actitud más prudente en la presentación de sus ofertas.

La intensidad de este efecto es creciente con el número de competidores, pero actúa de manera contraria con el efecto competitivo. Por un lado al aumentar el número de competidores aumenta el efecto competitivo aproximando el nivel de pujas a las cantidades máximas que están dispuestos a pagar los competidores pero por otro lado el efecto de la maldición del ganador disminuye la estimación.

c) Cuando rompemos el supuesto de simetría entre los compradores. Esto es fácil de imaginar ya que diversas situaciones previas al inicio de la subasta pueden marcar diferencias en la presentación de ofertas por parte de los jugadores.

Motivos financieros, posiciones estratégicas o ventajas geográficas son solo algunos ejemplos de asimetrías entre los compradores.

Con independencia del origen de las asimetrías, habitualmente se reconoce a algún competidor fuerte al que los demás le atribuyen mayores probabilidades de tener una valoración más alta.

En este contexto existe la posibilidad de que algunos competidores perciban que este jugador fuerte tenga valoraciones muy por encima de las suyas teniendo pocas posibilidades de ganar la subasta y suponiendo que la participación en este proceso tenga algún costo, los incentivos para presentarse van a ser muy reducidos. El resultado será una escasa participación y en medida un menor precio a pagar por el ganador.

d) Cuando rompemos el supuesto del comportamiento no cooperativo entre los participantes y abrimos la posibilidad de que todos o parte de estos se coludan alcanzando acuerdos entre ellos con el fin de no competir en la subasta y obtener el bien subastado en mejores condiciones.

La manera en que lo hagan los participantes puede tener distintas formas dependiendo de las reglas de las subastas y de las características del bien subastado. Por ejemplo, se podría elegir un miembro del cartel para que este pujan por el bien y posteriormente re subastarlo entre los miembros del cartel. La diferencia entre los precios sería repartida entre los miembros.

El mantenimiento de estos acuerdos son sensibles al diseño de las subastas, ya que los participantes se enfrentan a la posibilidad de que alguno de sus integrantes se desvíe de la estrategia conjunta de acuerdo a sus propios intereses, además de la posibilidad de ser acusados de comportamientos anticompetitivos y ser sancionados. De esta manera para que los carteles sean estables los beneficios esperados de pertenecer al cartel tienen que ser superiores a los de actuar de manera independiente.

Sobre este tema se ha desarrollado una variedad de trabajos que analizan los contextos más probables para la aparición de comportamientos colusivos y las dificultades existentes para detectar la existencia de estos comportamientos así como los diseños de subastas que los dificultarían.

Estos trabajos proponen la puesta en práctica de castigos que se ejecuten cuando un participante incurre en prácticas de colusión. A su vez es necesario contar con mecanismos para detectar estos posibles comportamientos anticompetitivos.

2.4 Aspectos a tomar en cuenta en el diseño de subastas

En teoría las subastas permiten asignar eficientemente los recursos al otorgar el derecho a la parte que más los valora. Sin embargo, para que esto ocurra es necesario que estos mecanismos permitan que los precios se formen en un ambiente competitivo.

El objetivo del regulador, cuando busca utilizar una subasta para definir el precio de un bien o servicio, es diseñar un mecanismo que suprima cualquier comportamiento anticompetitivo (colusión, predación de precios, disuasión de entradas, etc.) para garantizar una asignación eficiente de los recursos. Sin embargo en el diseño de las subastas no se pueden compensar todas las imperfecciones de mercado que reducen la competencia.

Un mal diseño de las subastas puede generar que los precios no reflejen el costo marginal de los vendedores y de esta forma se paguen más por un bien y por lo tanto se consuma una menor cantidad.

Un buen diseño de las subastas al contrario, permite ganancias de eficiencias en el corto y largo plazo (producción al menor costo y decisiones de inversión eficientes) reduciendo el comportamiento estratégico de los postores. Por esto son deseables las reglas que permitan la participación de un mayor número de postores debido a que aumentan los costos de coordinación, desincentivando los comportamientos colusorios.

En este sentido, las subastas deben establecer reglas que procuren reducir los costos de entrada, especialmente a los postores que tienen menos activos y recursos financieros limitados (definición de participantes mínimos, si las ofertas deben superar un nivel establecido, si se permiten ofertas sucesivas, etc.).

Las reglas simples y transparentes minimizan los costos de participación sobre todo para las empresas más pequeñas. En línea con esto se puede presentar especial atención a las empresas sectoriales según su tamaño, posición geográfica o tecnología.

Un buen diseño debe reducir todo tipo de comportamiento estratégico que puedan implementar los participantes.

3. Competencia y transparencia en las adquisiciones del Instituto Mexicano del Seguro Social

La eficiencia y la optimización de los recursos con los que cuenta el Instituto Mexicano del Seguro Social son elementos esenciales en la prestación de servicios de alta calidad.

La contratación pública de bienes y servicios es un área que ofrece un gran reto a la administración del Instituto ya que esta es vulnerable al desperdicio, al fraude y a la corrupción.

Distintas investigaciones coinciden en que la falta de competencia y la corrupción aumentan los costos de contratación. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) estima que la cartelización de los proveedores aumenta el costo de los bienes y servicios en 20%¹⁰. Por su parte la Comisión Federal de Competencia (CFC) en una investigación sobre prácticas monopólicas absolutas por parte de los proveedores de medicinas del IMSS determinó que en 2006 la adquisición de ciertos materiales se realizó a precios entre 12% y 36% por encima de los que se hubieran conseguido en condiciones de competencia¹¹.

3.1 Situación de las compras del Instituto Mexicano del Seguro Social

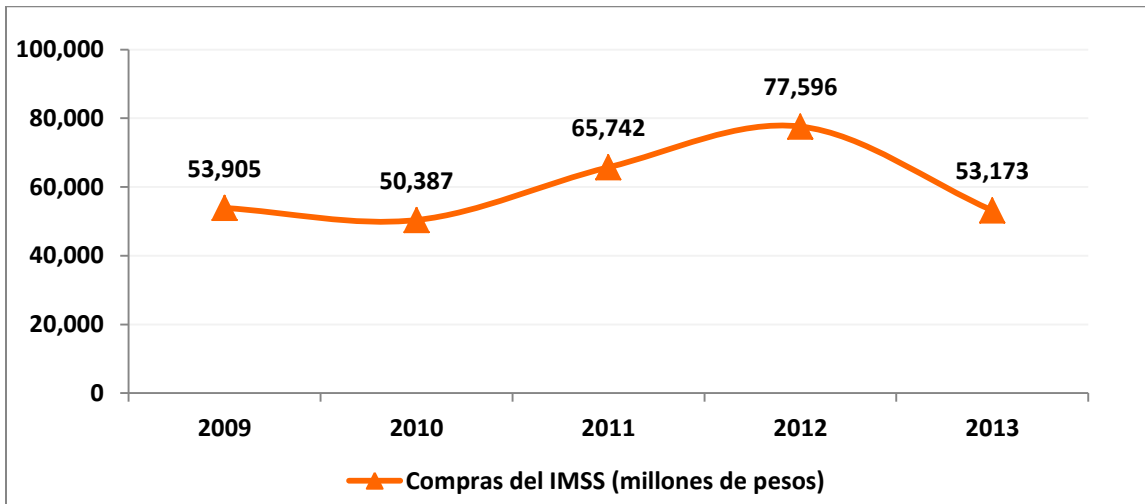
El Instituto Mexicano del Seguro Social atiende a más de 71 millones de mexicanos, para lograrlo entre 2009 y 2013 gastó en promedio 60 mil millones de pesos en la compra de bienes y en la contratación de servicios y obra pública.

La manera en que compra el Instituto, resulta de gran importancia ya que impacta de manera directa a la calidad de los servicios de salud y la capacidad de dar cobertura a los derechohabientes afiliados al Instituto.

¹⁰ Discurso de Jose Angel Gurria Treviño, Secretario General de la OCDE durante la firma del “Acuerdo IMSS-CFC-OCDE contra la colusión (13 de enero de 2011).

¹¹ Resolución IO-003-2006 de la CFC, respecto a prácticas monopólicas en la venta de medicamentos licitados por el Sector Salud.

Gráfica 1. Compras del IMSS

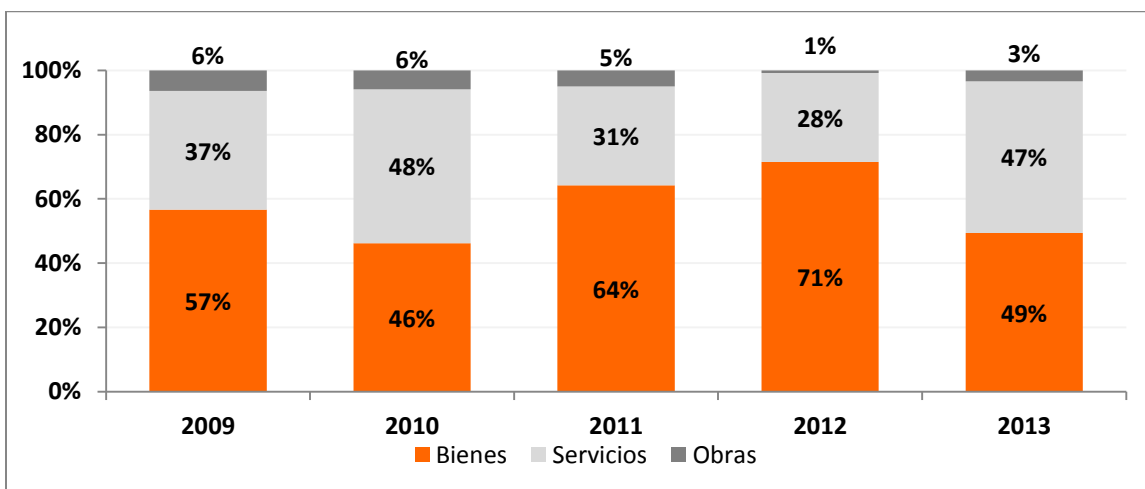


Fuente: Portal de compras del IMSS, consultado en <http://compras.imss.gob.mx>

La función de adquisiciones del Instituto debe responder a un amplio conjunto de necesidades, la compra de bienes representa la proporción más grande, en promedio 58% del total de las compras. En este rubro se incluyen medicinas, material de curación, vacunas, material de laboratorio, bienes no terapéuticos, equipo, mobiliario, etc.

La contratación de servicios representa 38% en promedio e incluye servicios generales, integrales, de conservación, etc. El 4% restante se destina a la contratación de obra pública, apertura de unidades médicas, ampliación y remodelación, etc.

Gráfica 2. Distribución de las compras por rubro

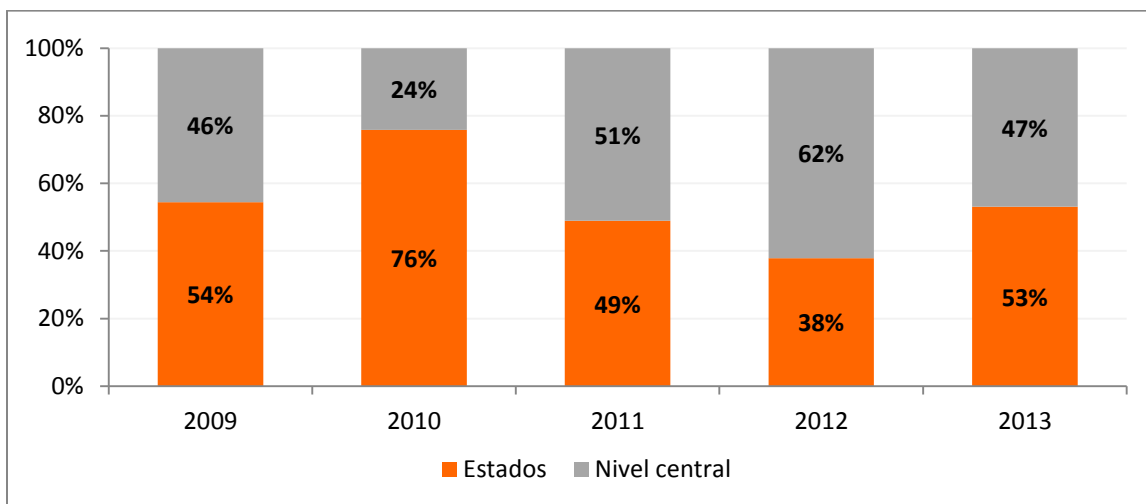


Fuente: Portal de compras del IMSS, consultado en <http://compras.imss.gob.mx>

Debido a la similitud de necesidades que existen en distintas dependencias, el IMSS ha incrementado la centralización de las compras con el fin de gestionarlas de manera más eficiente.

Dentro de las acciones de consolidación más importantes del Instituto, se deben destacar los contratos únicos, con los cuales el Instituto centraliza la compra de medicamentos y los niveles de suministro, con el objetivo de disminuir el precio y mejorar la eficiencia de las compras.

Gráfica 3. Gasto por nivel de compra

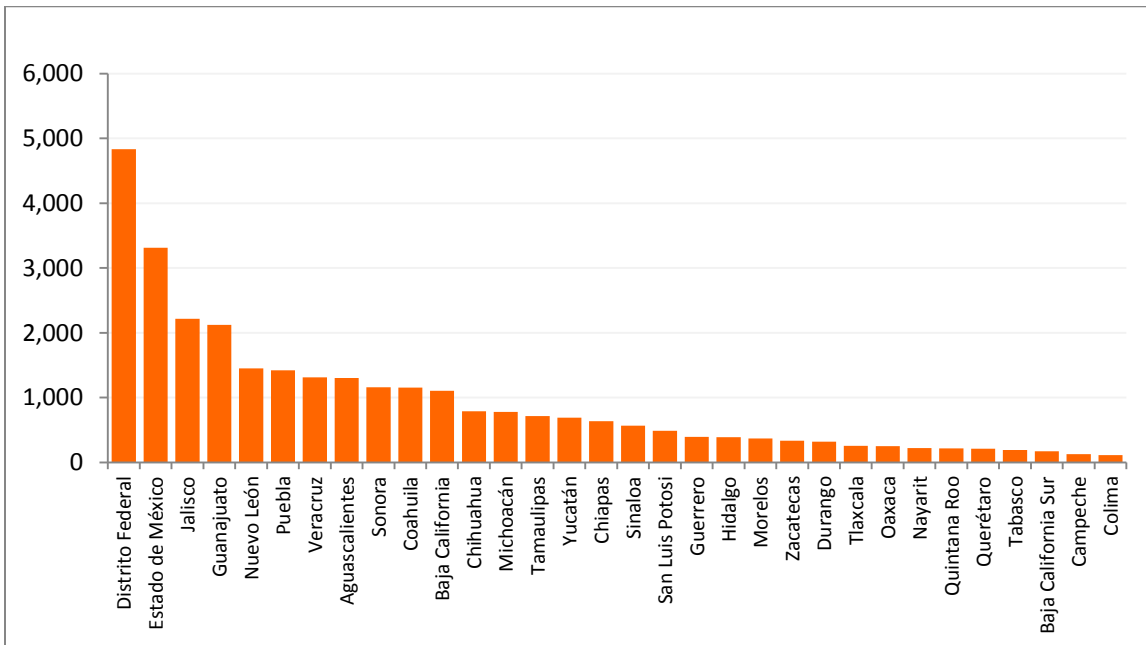


Fuente: Portal de compras del IMSS, consultado en <http://compras.imss.gob.mx>

Como se muestra en la gráfica 3, la centralización del gasto de 2009 a 2013 ha representado en promedio 54% del total de las compras. Mientras que en 2010 solo 24% de las compras se realizaron a nivel central, a partir de 2011 al menos 47% de las compras se realizaron de manera centralizada.

Del mismo modo en que se consolidan las compras a nivel central, el Instituto consolida los productos y servicios a distintos niveles (regional y central) con la intención de beneficiarse de las economías a escala y del poder de mercado de comprar en volumen.

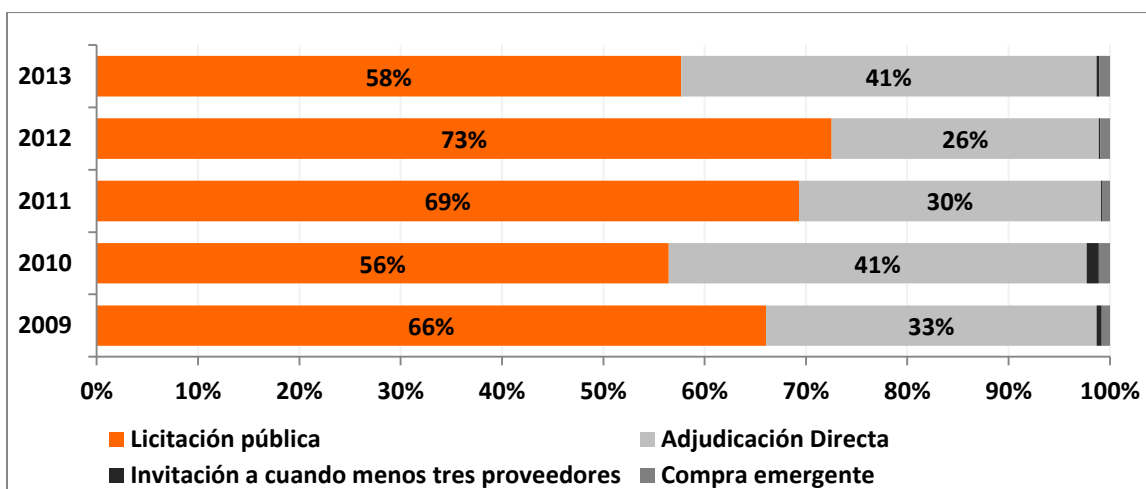
Gráfica 4. Gasto por entidad federativa en 2013 (Millones de pesos)



Fuente: Portal de compras del IMSS, consultado en <http://compras.imss.gob.mx>

Las compras por entidad federativa no se ejercen de forma homogénea. En 2013 los estados gastaron en conjunto más de 29 millones de pesos, pero como se observa en la gráfica 4 el gasto está concentrado en el Distrito Federal, Estado de México, Jalisco, Guanajuato y Nuevo Leon que en conjunto representan 47% del total de recursos ejercidos por las entidades federativas.

Gráfica 5. Compras por tipo de procedimiento



Fuente: Portal de compras del IMSS, consultado en <http://compras.imss.gob.mx>

Como se ha revisado, el marco jurídico para las adquisiciones en México da preferencia al mecanismo de licitación pública, como el más favorable para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Como excepción a este procedimiento la adjudicación se puede dar mediante un procedimiento de adjudicación directa o de invitación a cuando menos tres personas.

Si bien de 2009 a 2013 se han adquirido en promedio 64% del total de las compras del Instituto mediante licitación pública, 36% en promedio de los recursos con los que cuenta el Instituto se asignan mediante mecanismos de competencia limitada o nula que no garantizan las mejores condiciones de compra y que además son más susceptibles a ser sujetos de actos de corrupción y fraude.

3.2 Retos en materia de compras para el Instituto Mexicano del Seguro Social

El Instituto Mexicano del Seguro Social como cualquier ente público debe prestar más y mejores servicios con recursos limitados.

Debido al tamaño de los flujos financieros y la interacción entre sector público y privado, las compras públicas son vulnerables al derroche, al fraude y a la corrupción (OCDE, 2012:11).

En el constante esfuerzo de comprar más con menos, el Instituto tiene que lidiar con tres principales riesgos en sus procesos de compras: la ineficiencia administrativa, la falta de competencia y la corrupción (IMCO, 2011:3). Aunque distintos cada uno de estos riesgos, todos tienen el mismo efecto: evitan obtener el máximo valor por los recursos públicos que se invierten.

El principio rector de esta investigación es que mientras más competido y transparente sea el proceso de compras del Instituto mayor será el valor obtenido por los recursos públicos.

Tal y como sucede en los mercados privados donde el tener una relación directa con los beneficios de comprar eficientemente, genera que los involucrados en el proceso de compras busquen obtener el mayor valor por su dinero.

Para las compras del Instituto, mientras más proveedores se disputen los contratos, mayores los incentivos para que estos ofrezcan mayor calidad a precios más bajos con la intención de ganarle a sus competidores. Así mismo la transparencia en todo el proceso de compras permite reducir los espacios de discrecionalidad.

En conjunto cuando las compras se realizan en condiciones de transparencia y competencia se cierran los espacios para hacer mal uso de los recursos y la probabilidad de caer en actos de corrupción disminuye.

3.3 Logros recientes en materia de compras en el Instituto Mexicano del Seguro Social

A nivel mundial es aceptada la importancia de la eficiencia y optimización de la contratación pública como elementos esenciales para brindar bienes y servicios públicos de alta calidad.

En la cumbre de Cannes de 2011¹² los líderes del G20 reconocieron la importancia de un sistema de contratación pública transparente e imparcial en su compromiso por fomentar la integridad, la transparencia y la rendición de cuentas.

En los últimos años la OCDE, ha adquirido gran importancia identificando las mejores prácticas en materia de compras públicas. Los principios propuestos por la OCDE han sido aceptados por todos los países miembros ayudando a crear y reformar la política pública en materia de compras.

Por su parte el Instituto Mexicano del Seguro Social ha realizado importantes cambios con el fin de mejorar su proceso de compras públicas.

¹² La cumbre de Cannes con sede en Francia del 3 al 4 de Noviembre de 2011, reunió a los jefes de gobierno del G-20, en una serie de discusiones sobre los mercados financieros y la economía mundial.

Con el objetivo de enfrentar sus crecientes retos financieros el Instituto ha lanzado distintas iniciativas que marcan un sólido avance en la racionalización de su proceso de compras a fin de proveer más y mejores servicios.

Desde el año 2000 ha cooperado con la Comisión Federal de Competencia en la investigación de posibles prácticas de manipulación de licitaciones, dando importantes resultados concluyendo con multas a distintas empresas.

Debido al elevado número de necesidades complejas y similares que existen en diferentes dependencias, el Instituto ha incrementado la centralización de las compras con el fin de gestionarlas de manera más eficiente. Del mismo modo se consolidaron los productos y servicios a nivel central y regional permitiendo así beneficiarse de las economías de escala y del poder de mercado del Instituto.

Desde 2008 el Instituto emplea el mecanismo de contrato único como mecanismo de consolidación en la compra de medicamentos, logrando disminuir los precios de los bienes mediante una mayor competencia, ciclos de producción más prolongados y mejorando la eficiencia general del sistema al brindarle a un órgano de compras central la capacidad de definir las prioridades principales del Instituto.

A partir de 2009 el Instituto ha logrado ahorros significativos por el uso de subastas inversas (Ofertas subsecuentes de descuento) y mediante la compra conjunta de medicinas de patente por parte de todos los interesados del sector de salud pública en México.

Otro avance significativo fue la modernización de la plataforma electrónica de compras (COMRANET) que ha permitido consolidar las distintas etapas de las compras del Instituto haciendo publicas demandas de bienes, servicios, arrendamientos y obras públicas para que los proveedores y contratistas puedan consultar esta información y presentar por medios electrónicos sus ofertas y posteriormente continuar con el proceso de contratación hasta su finiquito.

En materia de transparencia, en 2011 el Instituto creó un portal informativo de sus compras, con la intención de aumentar la confianza del Instituto mediante la rendición de cuentas. En este portal el Instituto incluye información específica de precios y cantidades de los bienes

adquiridos por el Instituto proporcionando información relevante a proveedores y al público en general.

En su esfuerzo por optimizar sus procesos de compras, en enero de 2011 el Instituto firmo un memorándum de entendimiento con la CFC y la OCDE para adoptar los lineamientos de la OCDE para combatir la colusión en las compras públicas. Dichas recomendaciones complementan los esfuerzos que el Instituto ha realizado en los últimos años y permiten dar continuidad en las administraciones siguientes.

Para desarrollar este acuerdo la OCDE se comprometió a:

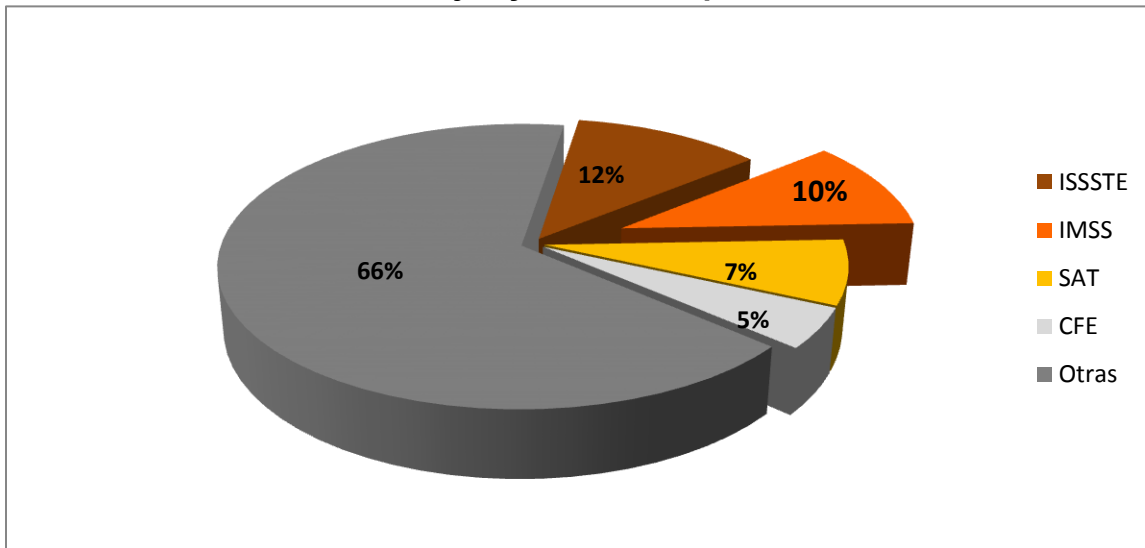
- Preparar un reporte sobre la legislación, la regulación interna y las prácticas que rigen el proceso de compras en el IMSS.
- Generar recomendaciones para seguir mejorando la legislación, la regulación interna y las practicas del IMSS de acuerdo a los lineamientos de la OCDE.
- Proveer capacitación a los funcionarios del IMSS sobre el diseño del proceso de compras para reducir el riesgo de colusión.

3.4 Corrupción y colusión en el Instituto Mexicano del Seguro Social

La manipulación fraudulenta de la oferta o la colusión en el proceso de compras públicas que elevan los precios o bajan la calidad de los bienes y servicios adquiridos por el Instituto, son prácticas comunes hoy día.

Las LAASSP contemplan un mecanismo por el cual los participantes de una licitación pública pueden presentar una inconformidad contra la Institución respecto al proceso de contratación y obtener los recursos para corregir las irregularidades identificadas o hasta la cancelación de todo el proceso.

Gráfica 6. Quejas y denuncias por Institución



Fuente: Informe de labores de la SFP 2012-2013

Durante el periodo 2012-2013, el Instituto Mexicano del Seguro Social concentro 10% del total de quejas y denuncias presentadas a través de la SFP¹³.

A pesar de que los esfuerzos recientes del Instituto han fortalecido el proceso de compras, aún existe mucho por hacer.

Tal y como se ha examinado a lo largo de esta investigación, la optimización del proceso de compras del Instituto Mexicano del Seguro Social tiene una estrecha relación con la prestación de servicios de alto nivel y debido a que el Instituto atiende a más de la mitad de los mexicanos, su correcto funcionamiento resulta pilar fundamental de la política social del país.

3.5 Recomendaciones y buenas prácticas para mejorar el proceso de compras del Instituto Mexicano del Seguro Social

El objetivo de este apartado es hacer una revisión profunda del sistema de compras públicas del Instituto Mexicano del Seguro Social, identificando los avances y principales desafíos del sistema y recopilando las mejores prácticas en materia de compras brindando una visión de las áreas de oportunidad del proceso.

¹³ Anexo estadístico del informe de labores de la SFP 2012-2013.

Es importante destacar que debido a que los agentes reaccionan a los cambios, ninguna recomendación es válida en todos los casos ni para siempre, estas se deben interpretar de manera flexible y dinámica de acuerdo a las condiciones que la realidad imponga.

3.5.1 Capacitación y profesionalización de los funcionarios involucrados en el proceso de compras.

Un fuerte reto que el Instituto debe asumir, es la capacitación de los recursos humanos involucrados en el proceso de compras, ya que incrementar el profesionalismo de los funcionarios que compran es un elemento clave para la correcta aplicación de las leyes de compras públicas y para la detección de prácticas de corrupción y colusión entre los competidores.

Los profesionales involucrados deben poseer un amplio conjunto de competencias relacionadas a la capacidad de negociación, control de riesgos, liderazgo, comunicación, administración de proyectos y amplios conocimientos financieros.

Además de desarrollar las competencias básicas que mencionamos, el personal de compras debe estar pendiente de señales de alerta no tan evidentes en el proceso de compras. Deben investigar si, por ejemplo:

- Un proveedor gana todas las licitaciones o que algún proveedor siempre presente propuestas pero no gane nunca.
- Encuentra en todos los documentos presentados errores idénticos o redacción similar en documentos de distintos proveedores.
- Detecta aumentos repentinos e idénticos de precio que no se puedan explicar por aumentos en costos por distintos proveedores.
- Si encuentra comportamientos sospechosos entre los proveedores que se presten a pensar que están coludidos.
- Encuentra conductas sospechosas en el personal encargado de las compras.

Si bien el Instituto ha organizado cursos de capacitación en conjunto con la CFC, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) y la OCDE para funcionarios encargados de compras públicas y mantenido reuniones con funcionarios de la SFP aún queda mucho por hacer.

El Instituto debe mantener sus esfuerzos de capacitación en conjunto con la CFC y en estos se deben reflejar las lecciones aprendidas de iniciativas anteriores e incluir estudios de casos de licitaciones reales.

Esfuerzos como la capacitación sistemática en conjunto con el INAP a altos ejecutivos es un buen avance mas no es suficiente ya que solo se dirige a altos mandos y no al personal operativo. Se esperaría que la información se divulgara de manera descendente pero esto no sucede así. Además de que la capacitación la brindan externos al Instituto apegados a la teoría y no contemplan el conocimiento interno acumulado.

Es importante que la Dirección de Administración y Evaluación de Delegaciones (DAED) y la Coordinación de Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios (CABCS) realicen de manera sistemática capacitación y asesoría técnica a todos los individuos que operan de manera activa en el proceso de compras.

No hay que olvidar la importancia de contar con la infraestructura necesaria para capacitar a distancia, apoyando así a las oficinas regionales.

Otro elemento clave es, asegurar una carrera profesional enfocada en adquisiciones, ya que no se cuenta con una visión clara en la planificación y contratación de recursos humanos.

El Instituto asigna personal dependiendo de la carga de trabajo y no se enfoca en cubrir la misión de las compras del Instituto. No hay colaboración entre la gestión de recursos humanos y las áreas de contratación. Aún existen espacios de discrecionalidad en la contratación lo que pone en peligro la admisión de servidores eficientes y permite el esquema contratación de amigos o familiares sin importar sus capacidades.

Es importante comunicar el esquema de gestión de carrera y la planificación de sucesión para dejar claras las posibles trayectorias profesionales y ofrecer a los empleados una perspectiva clara de los distintos cargos.

Hoy día muchos de los funcionarios de contrataciones trabajan largas jornadas, es importante evaluar el incremento de personal dependiendo de las razones de la carga de trabajo ya que se puede deber a la falta de empleados o a la ineficiencia administrativa.

El Instituto debe entender que sus compras no son solo un procedimiento administrativo, las compras son una labor de inteligencia que se convierten en una herramienta esencial para mejorar la calidad de los servicios que brinda el Instituto.

Se debe buscar disminuir la percepción de que las adquisiciones representan puestos de alto riesgo, que tienen mayores posibilidades de estar sujetos a observaciones y sanciones por parte de las áreas de auditoría ya que esto fomenta el estrés y la rotación de personal provocando aumentos en la carga de trabajo, contratación de personal eventual e inexperto y la pérdida de experiencia y conocimiento institucional.

El desempeño de los funcionarios de las áreas de adquisiciones no se mide ni controla sistemáticamente, teniendo empleados sin metas claras y en dificultades para evaluar su experiencia y la eficiencia de las capacitaciones adquiridas.

En este sentido, la evaluación del personal es un elemento clave para fomentar la actualización. Un examen de certificación obligatorio para todos los servidores públicos que interactúen en el entorno de contratación resulta ideal. Con este mecanismo se pueden evaluar habilidades y conocimientos, alinear el desempeño del personal a los objetivos y prioridades institucionales y limitar la participación de los funcionarios que no aprueben dicho proceso de certificación.

3.5.1.1 Adopción de procedimientos estandarizados

En 2010 la SFP publicó un manual de adquisiciones que todas las entidades públicas deben adoptar. Este manual no contiene disposiciones legales adicionales a la LAASSP, pero resulta una herramienta valiosa al proporcionar una guía paso a paso para todas las etapas del ciclo de adquisiciones, estandarizando los procedimientos existentes.

Por estas razones es necesario difundir este manual a todos los involucrados en el proceso de compras del Instituto, para unificar los procedimientos y eliminar las incongruencias de procedimientos y requisitos que pueden traer consecuencias adversas para la competencia y la transparencia.

Una mayor estandarización de los procesos simplificaría las tareas administrativas y permitiría al personal involucrado prestar más atención en otras tareas importantes.

3.5.1.2 Requerimiento de bienes terapéuticos

Durante esta etapa, la Coordinación de Control de Abasto junta y valida los requerimientos que realizan las diferentes unidades médicas de las delegaciones y UMAEs para llevar a cabo la compra consolidada de bienes terapéuticos¹⁴.

El requerimiento final además de contener las características generales y técnicas presenta las condiciones de entrega de los bienes y una vez terminado se envía a la Coordinación de Investigación de Mercados.

Un requerimiento técnico mal especificado puede favorecer a un proveedor en particular, generando efectos negativos en la competencia o una mala evaluación de necesidades que conlleva una mala planeación de compras.

En este sentido, una práctica deseable es que el área médica (unidad convocante) no sea la única unidad que fije los requisitos y especificaciones técnicas de los bienes o servicios a adquirir. La Coordinación de Control de Abasto además de validar los requerimientos podría verificar que las especificaciones del requerimiento no limiten la participación de proveedores y que valide que insumos médicos son perfectamente sustituibles.

De esta manera no se limitan las funciones de la Coordinación de Investigación de Mercados ya que el requerimiento sobre el cual se lleva a cabo el estudio de mercado ya viene fuertemente especificado técnicamente en cantidad y términos de presentación.

¹⁴ La Coordinación de Control de Abasto valida el requerimiento en base a las cantidades del año anterior, a la existencia de sustitutos genéricos, al tipo de presentaciones y al inventario del año anterior.

3.5.1.3 Estrategia de inventarios

Una estrategia de adquisición debe en primer lugar determinar si es necesaria una adquisición o esta se puede satisfacer en la Institución con las capacidades y recursos existentes o mediante excedentes disponibles en otras áreas.

Es recomendable que el Instituto cuente con un inventario a nivel nacional con el cual un requerimiento urgente se pueda satisfacer con una transferencia eventual de otra unidad en vez de recurrir a una compra emergente en condiciones desfavorables.

De esta manera, los contratos urgentes se limitarían a los casos en los cuales una transferencia no sea posible en forma rentable, el tiempo de espera sea mayor o esta impida que la unidad proveedora cumpla con sus obligaciones.

3.5.2 Fase previa a la licitación

En esta etapa se deben eliminar las barreras innecesarias a la entrada de posibles proveedores, creando las condiciones de competencia apropiadas para el proceso de compras del Instituto. Se debe definir el tipo de contrato y concluir con el estudio de mercado con información suficiente para elegir el mejor procedimiento que garantice las mejores condiciones de precio y calidad para el Instituto.

3.5.2.1 Promoción de mecanismos competitivos

Como regla general la LAASSP marca el uso de licitación pública y dos excepciones (invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa), estas excepciones se pueden usar en las circunstancias que marca el Artículo. 41 de la LAASSP.

Si bien es entendible que el Instituto use estas excepciones en la compra de medicamentos de patente por ejemplo, aún hay un gran espacio a la discrecionalidad en cuanto a la elección de que mecanismo usar para adquirir bienes y servicios, así que es importante monitorear el uso

prudente de esta flexibilidad y recurrir al mecanismo de licitación pública con la mayor frecuencia posible.

A pesar de esto es importante evaluar correctamente la estrategia del mecanismo de adquisición en base al estudio de mercado. Por ejemplo si este revela que existen múltiples proveedores de un bien o servicio el mecanismo ideal es una licitación pública que asegurara obtener el mejor precio, pero en cambio sí hay pocos proveedores pero el Instituto compra una proporción importante de las compras totales en el mercado, un proceso de negociación es más adecuado.

Asimismo es importante introducir cierto grado de imprevisibilidad en la elección del formato de licitación, por ejemplo: si se usaran o no subastas inversas, si se va a emplear abasto simultaneo o si se comprara en conjunto con otras dependencias. Estas acciones inesperadas obstruirán la formación de acuerdos colusorios e interrumpirán los existentes.

3.5.2.2 Adopción de procedimientos remotos

El Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales COMPRANET ha resultado un gran acierto para las compras públicas. Además de lo que el Instituto gana en eficiencia y ahorro de costos, la adopción de procedimientos electrónicos contribuye a reducir el riesgo de colusión, eliminando la necesidad de reunir a los licitantes en el mismo lugar para presentar propuestas o participar en distintos actos.

No obstante que el Instituto lleva a cabo la mayoría de las etapas de las licitaciones a distancia, se recomienda que se adopte este mecanismo a todas las etapas del proceso, así que además de los ahorros de su uso, el Instituto evitaría crear oportunidades para juntar a los licitantes en un lugar y el riesgo de colusión disminuiría.

Desde la perspectiva de los potenciales licitantes, el procedimiento electrónico baja los costos de participación estimulando así la participación y la competencia.

En este sentido el proceso de la modalidad de oferta subsecuente de descuento es completamente electrónico y no presencial como el de precio máximo de reserva, es por esto que es deseable que COMPRANET permita la recepción de las ofertas y la gestión de la

comunicación entre proveedores y el Instituto para llevar cualquier proceso completamente de manera electrónica.

3.5.2.3 Alcances de la licitación

Cuando se eligen los alcances de la licitación se puede restringir la entrada a personas de nacionalidad mexicana y cuando se abre a participantes extranjeros, su participación se puede limitar a los ciudadanos con los cuales México ha firmado tratados comerciales.

Estas disposiciones limitan el número de licitantes que podrían estar interesados en participar en las licitaciones del Instituto, lo que restringe la competencia y genera que se paguen precios más altos o que la calidad de los bienes sea menor. Además las restricciones del número de potenciales licitantes facilita la posibilidad de colusión porque es más fácil acordar planes con menos licitantes.

Si bien en algunos casos es deseable dar preferencia a licitantes nacionales o a los acuerdos comerciales firmados por México, el Instituto se podría ver beneficiado si se eliminaran las restricciones a la participación de licitantes potenciales y se realizaran evaluaciones del impacto de abrir la licitación a la participación de extranjeros o mantener solamente a los licitantes mexicanos.

3.5.2.4 Adjudicaciones por excepción de mínimos

El instituto puede adquirir bienes y servicios mediante invitación a cuando menos tres personas o adjudicar directamente por las excepciones mencionadas en el Artículo 41 de la LAASSP, adicionalmente el Artículo 42 establece una excepción de mínimos cuando el valor de los bienes y servicios sea menor al establecido en el Presupuesto Federal de Egresos o el valor total de contratos bajo esta excepción estén por debajo del 30% del presupuesto total del Instituto.

Esta excepción es útil para ahorrar costos en el caso de contratos de bajo valor, sin embargo en suma esta opción se vuelve importante ya que puede representar 30% del presupuesto total del Instituto.

Es de gran importancia evaluar los ahorros en tiempo y recursos del uso de esta excepción ya que por otra parte se fomentan intereses anti competitivos y aumentan las posibilidades de colusión y corrupción en el proceso.

El uso recurrente de esta excepción plantea también la necesidad de revisar si 30% del total del presupuesto de la Institución es adecuado.

3.5.2.5 Consolidación de adquisiciones

El Instituto debe explotar su poder de compra. Desde 2006 se transfirieron responsabilidades de compra de medicinas genéricas de las unidades locales a la unidad central del Instituto, con la intención de gestionarlas de manera más eficiente disminuyendo precios, mejorando la eficiencia del sistema y aumentando la respuesta institucional.

Los recientes esfuerzos de centralización no solo de medicinas, han producido beneficios importantes para el Instituto. Se han logrado obtener precios más bajos para los bienes de mayor competencia, debido a la centralización el Instituto consolida necesidades relativamente menores de las unidades regionales para rebasar las cantidades mínimas de los posibles proveedores, ampliando las posibilidades de suministro.

Es deseable que el Instituto explore más oportunidades de consolidar compras ya sea entre sus centros locales, en contratos con otras dependencias (contratos marco) o en licitaciones multianuales.

La consolidación de adquisiciones permite a nuevos competidores obtener presencia en el mercado y a los existentes explotar los beneficios de las economías a escala, pero también se debe cuidar que los esfuerzos de consolidación no reduzcan el número de proveedores con capacidad de competir por debajo del nivel óptimo que creen un entorno de competencia y una fuente estable de suministro.

Una ventana de oportunidad a explorar es la consolidación regional en determinadas adquisiciones donde no es factible consolidar a nivel central. De esta manera se aumenta la experiencia de los funcionarios regionales y se brinda la oportunidad de crear sólidos proveedores regionales que en el tiempo se pueden convertir en proveedores nacionales.

No obstante, es necesario cuidar que al no lograr la implementación de contratos centrales o debido a las demoras, las delegaciones regionales queden descubiertas en la provisión de bienes y servicios viéndose obligadas a obtener recursos de manera urgente por mecanismos de competencia limitada a precios superiores y con una calidad menor y que estas prácticas no conduzcan a una alta centralización de claves en pocos proveedores reduciendo la competencia a los que sean capaces de abastecer grandes volúmenes en distintas zonas geográficas del país.

Otro posible mecanismo para consolidar compras a un contrato con un precio único, considerando que los requerimientos a lo largo del país son heterogéneos, es un contrato único en dos etapas. En este mecanismo, primero los competidores compiten por la adjudicación del bien o servicio para cubrir la demanda de todas las unidades a nivel nacional sin considerar los costos de distribución y entrega y después se hace un contrato sobre los servicios de distribución, permitiendo generar ahorros ya que centraliza la compra en la primera etapa (aprovechando las economías a escala y de alcance) y solo se paga el costo correspondiente a las necesidades de distribución y entrega.

También se puede explorar la opción de consolidar no por regiones sino por claves, donde por ejemplo se pueden agrupar los medicamentos con la misma sustancia activa en una sola partida, el ácido acetilsalicílico en tabletas de 500 mg con el ácido acetilsalicílico efervescente de 300 mg por ejemplo.

3.5.2.6 Múltiples proveedores

La seguridad del abasto es una preocupación constante para el Instituto. El único mecanismo con el que cuenta para garantizarlo es el abasto simultaneo, el cual se establece en la convocatoria de licitación donde se indica si el contrato se va a adjudicar a un solo proveedor o se puede dividir en múltiples proveedores.

Si se decide que puede haber abasto simultaneo, bajo la sospecha de que los proveedores no tengan la capacidad suficiente para ejecutar el suministro completo. Se debe definir el número máximo de proveedores y la diferencia admisible entre cada una de las ofertas que no puede ser mayor al 10%.

Esta modalidad abre la puerta a los licitantes deshonestos de coludirse. Un licitante puede acordar con otro entregar una oferta un poco más alta para ganar el 60% del suministro y que este se quede con el 40% restante acordando hacer lo mismo para un contrato diferente.

Cuando se aplica este esquema en contratos recurrentes genera los incentivos de formar un cartel entre proveedores que eleve los precios y permita rotar la adjudicación de contratos de tal forma que beneficie a todos los integrantes.

Dados estos problemas, se debe justificar la apertura a contratos simultáneos de manera estricta y dar seguimiento al proceso para atender a tiempo cualquier señal de colusión ya que los casos en que resulta útil el mecanismo son excepciones y en la mayoría de los casos resulta un obstáculo para la competencia plena.

3.5.2.7 Ofertas conjuntas

La LAASSP permite que dos o más proveedores presenten una oferta conjunta, sin formar una nueva compañía, permitiendo que proveedores con distintas capacidades de especialización en la cadena productiva y ubicación geográfica presenten ofertas más competitivas.

Esta modalidad abre un espacio para reducir la competencia, permitiendo la colusión de los proveedores con el fin de compartir el mercado entre ellos.

El Instituto debe exigir que se especifiquen las ventajas y el propósito de la oferta evaluando los beneficios y en el caso de detectar irregularidades alertar a la CFC.

En la convocatoria de la licitación debe quedar claro que las ofertas conjuntas solo se permitirán cuando haya justificaciones pro competencia, no solamente cuando los proveedores cumplan ciertos requisitos legales y entreguen los documentos que lo avalen como ocurre actualmente.

Se deben aceptar proposiciones conjuntas cuando por ejemplo:

- Dos proveedores activos en diferentes mercados ofertan un servicio integral que de manera independiente no podrían.

- Dos proveedores en distintas áreas geográficas realizan una sola propuesta para proveer a todo el país.
- Dos proveedores o más suman capacidades para cumplir un contrato muy grande para cada uno de manera individual.

La decisión debe tomarse en base al estudio de mercado, cuando existan pocos proveedores y cerciorándose de que los proveedores interesados pueden cumplir con el total del requerimiento.

Adicionalmente y con la intención de disuadir la subcontratación como mecanismo de colusión el Instituto debe exigir que los proveedores revelen en sus propuestas la intención de subcontratar a otros proveedores, identificarlos y justificar la necesidad de subcontratar para cumplir adecuadamente con el contrato.

3.5.2.8 Estudio de mercado

El Instituto realiza un estudio de mercado en cada licitación que organiza, para entender las condiciones que prevalecen en el mercado¹⁵ y así determinar las estrategias de compra.

Este análisis es clave en la toma de decisiones sobre la adquisición de bienes y servicios y para el diseño de bases y convocatorias. En base a este se definen: Si se deben de agrupar en una o varias partidas los bienes y servicios a licitar, los precios no aceptables y de referencia, la conveniencia de usar subastas inversas, la elección del procedimiento de compra, el alcance del procedimiento y el uso de reservas de los tratados de libre comercio firmados por México.

El no realizar dicha evaluación genera efectos negativos, especialmente en la reducción de la capacidad del Instituto de obtener la mejor solución en las mejores condiciones y la pérdida de eficiencia.

¹⁵ En base la LAASSP, un estudio de mercado debe incluir al menos: si existe el bien o servicio en la cantidad necesaria, si existen proveedores idóneos (cuantos y quienes son), cual es el precio de mercado del bien o servicio y el método de adjudicación (licitación nacional, internacional bajo tratados o internacional abierta) y la modalidad de la misma (Sobre cerrado y mayor descuento sobre el precio máximo de referencia u oferta subsecuente de descuentos).

La calidad de los estudios de mercado no es homogénea en el Instituto, las fuentes empleadas, los métodos de recopilación de datos, el tiempo, la atención dedicada y la manera en que se comparten los resultados no permiten cumplir el objetivo del estudio.

El Instituto debe fijar un modelo de estudio de mercado que incorpore las mejores prácticas y que permita reducir las diferencias de calidad.

En este sentido es importante brindarle al área responsable el tiempo suficiente para recopilar la información necesaria ya que existe una falta de coordinación en la planificación de las adquisiciones que llevan a hacer estudios a toda prisa, lo cual compromete la calidad de los resultados.

Consolidar la información contenida en los estudios de mercado y ponerla a disposición de todas las unidades de adquisición en el Instituto y de ser posible para las entidades públicas evitaría la duplicidad de esfuerzos. Un estudio de mercado de la unidad central puede servir de base para estudios regionales y locales por ejemplo.

Es muy importante no filtrar información sobre los resultados de dicho estudio antes de la presentación de ofertas ya que esto da una ventaja injusta a algunos licitantes y reduce la competencia en el procedimiento.

3.5.3 Fase de licitación

Durante esta etapa se busca que el proceso para adjudicar un contrato favorezca la competencia, que se fomente el uso de la licitación pública, que exista la posibilidad de identificar procesos de colusión y corrupción y que el criterio de asignación sea claro.

3.5.3.1 Claridad y certeza en el proceso de convocatoria

Para lograr un proceso de contratación eficiente e imparcial es necesario que las bases de la licitación sean claras y balanceadas, ya que en ocasiones estos documentos resultan restrictivos o contienen demasiadas especificaciones lo que genera una disminución de la competencia y dan ventajas a ciertos proveedores.

La falta de claridad además de reducir la competencia genera el riesgo de recibir y pagar bienes y servicios que no satisfagan las necesidades del Instituto o que por ejemplo resulten incompatibles con los equipos instalados.

Se debe buscar establecer con claridad las especificaciones, necesidades y funcionalidades que deben satisfacerse, estas deben ser fáciles de interpretar y no prestarse a confusiones ya que en ocasiones genera ineficiencias y demoras en el proceso al tener que hacer modificaciones y aclaraciones en los documentos.

Es deseable contar con un sistema de calidad para evaluar la idoneidad, claridad y fomento a la competencia en las definiciones de requisitos de las bases de las licitaciones.

Cuando resulte necesario se podría invitar instituciones de educación superior o institutos especializados así como cámaras o asociaciones industriales a participar en la formulación o revisión de las definiciones y requisitos de las convocatorias.

3.5.3.2 Plan anual de adquisiciones publicas

La LAASSP obliga al Instituto a publicar su plan anual de adquisiciones a inicio de año, esta información es útil para que los potenciales proveedores planifiquen sus esfuerzos de negocios e inversión.

Este plan es un elemento de transparencia del proceso de compras del Instituto pero en ocasiones se convierte en una herramienta que fomenta la colusión entre proveedores ya que se incluye el valor y el volumen estimado del contrato, la intención de los alcances del concurso y las zonas geográficas a suministrar.

Es por esto que es necesario evaluar el nivel de detalle a publicar en el plan anual de adquisiciones ya que esta información brinda un indicio de cuanto está dispuesto a pagar el Instituto por algunos bienes y servicios de modo que es más fácil que los posibles proveedores lleguen a acuerdos para compartir el mercado.

3.5.3.3 Juntas de aclaraciones y publicación de datos

La transparencia y la competencia son elementos claves del éxito en el proceso de compras del Instituto.

El grado de transparencia es un tema de suma importancia, la revelación de información es un tema delicado que necesita mantener un equilibrio entre los objetivos del Instituto y las practicas. En este sentido surgen dos temas.

El primero es la obligación de celebrar una junta de aclaraciones en cada convocatoria de licitación, lo cual representa una oportunidad de que los licitantes intercambien información o lleguen a acuerdos colusorios.

El conocer la identidad de sus potenciales competidores y los posibles responsables de la evaluación de las propuestas es una situación riesgosa que se presta a llevar actos de colusión y corrupción.

Una alternativa a estas juntas presenciales son foros virtuales, donde todos los participantes sean anónimos y el riesgo de llegar a acuerdos disminuya.

En segundo lugar, las entidades deben publicar la lista de potenciales asistentes a la junta de aclaraciones, incluidas sus preguntas, la lista de proposiciones recibidas (aceptadas y desechadas), el monto de las ofertas y la identidad del oferente.

La recopilación de esta información y su publicación en COMPRANET se debe calibrar para no fomentar la posibilidad de colusión y corrupción, sin descuidar las obligaciones de transparencia.

3.5.3.4 Cumplimiento de plazos

En la actualidad el Instituto cuenta con un periodo de hasta 22 semanas para organizar el procedimiento de adquisiciones, organizado en las siguientes 6 etapas:

1. Planificación y aprobación de los requisitos para adquirir (2 semanas)
2. Investigación de mercado (5 semanas)

3. Definición de la estrategia de adquisición (2 semanas)
4. Proceso de revisión de las bases (3 semanas)
5. Etapa de licitación, incluida la publicación de la convocatoria, junta de aclaraciones, presentación y apertura de propuestas y decisión final (6 semanas)
6. Firma de contrato (4 semanas)

En caso de existir la presencia de testigos sociales se prevé que la duración se extienda hasta 29 semanas.

Es necesario respetar estrictamente los periodos de tiempo establecidos para la contratación, con el fin de asegurar que se cuente con suficiente tiempo para que los funcionarios respectivos recaben toda la información necesaria y la tomen en cuenta de manera adecuada al formular la estrategia de adquisiciones.

3.5.3.5 Ampliación de criterios de selección y evaluación de ofertas

La aplicación rígida de una estrategia de adquisiciones para todas las prácticas de adquisición produce pérdida de eficiencia de las contrataciones del Instituto.

Se debe formular una estrategia concreta para cada necesidad, considerando adecuadamente las características específicas de cada bien o servicio.

Como hemos revisado la LAASSP da preferencia a la evaluación de puntos y porcentajes sobre la evaluación binaria.

Frecuentemente el Instituto recurre a la estrategia de evaluación binaria, si bien esta garantiza el cumplimiento de los requisitos mínimos dando preferencia a las ofertas de menor precio y facilitando el proceso de evaluación, no permite considerar características que ofrezcan un mayor valor para el Instituto. Basarse en los precios más bajos, provoca efectos no deseados como menor calidad de los bienes y servicios y el incumplimiento de las condiciones del contrato.

Se debe promover una mayor utilización de la evaluación de métodos de selección de puntos y porcentajes o el mecanismo de ofertas subsecuentes de descuento considerando su pertinencia en el caso específico de cada contratación

Respecto a aplicar el mecanismo de ofertas subsecuentes de descuento en todas las compras en que las leyes y el mercado lo permitan, se deben evaluar cuidadosamente los riesgos asegurándose que la elección de costos más bajos no traiga efectos negativos al Instituto como la reducción de proveedores, menor calidad o certeza de bienes y servicios que afecten las operaciones o falsos ahorros que aumenten los costos de operación y aplicación.

3.5.3.6 Declaración de una licitación desierta

El Instituto debe buscar fomentar lo más posible la competencia en el proceso de adquisición. En relación a esto cuando una licitación nacional se declare desierta el Instituto debe abrir una nueva licitación a proveedores extranjeros en vez de usar alguna de las excepciones de licitación pública.

Es muy importante que el alcance del estudio de mercado indique si resulta estratégicamente deseable abrir el procedimiento a proveedores extranjeros, para aumentar el número de competidores y/o ahorrar recursos en caso de que no existan proveedores nacionales interesados.

Es fundamental establecer claramente el precio máximo de referencia ya que si todas las ofertas están por encima se puede declarar desierta la convocatoria.

Una licitación desierta tiene dos inconvenientes: el primero es si una licitación nacional o internacional se declara desierta puede implicar la compra de bienes mediante procesos de adjudicación menos competidos ya que según la LAASSP una de las razones para no usar una licitación es si ya se ha declarado una desierta con anterioridad y en segundo lugar, se podría retrasar la provisión de bienes y servicios lo cual presiona el correcto funcionamiento del Instituto.

3.5.4 Fase de apertura y evaluación de ofertas y adjudicación del contrato

En esta etapa se evalúan las propuestas que se recibieron verificando que cumplan con los requisitos técnicos y los criterios de evaluación establecidos en la convocatoria, culmina con la adjudicación el contrato.

3.5.4.1 Precios de referencia

El requisito de que el Instituto no pueda aceptar ofertas por debajo del precio mínimo representado por el “precio conveniente” limita su capacidad de obtener el mayor valor de sus adquisiciones.

Uno de los requisitos de la competencia es obtener el precio más bajo posible, por lo que se debe permitir al Instituto adjudicar por debajo del precio conveniente y evaluar la conveniencia de publicar un precio máximo de reserva el cual favorece a los proveedores ya que ellos conocen el precio más alto que el Instituto está dispuesto a pagar y por lo tanto resulta un obstáculo a la obtención del precio más bajo posible.

Si existen preocupaciones justificadas de que las ofertas son demasiado bajas y que por lo tanto este comprometida la capacidad de cumplir con el contrato o la calidad de los bienes y servicios adquiridos, se puede reforzar el marco de sanciones y garantías en lugar de restringir la competencia por el precio.

Se debe prestar atención al fijar precios de referencia nivel central y aplicarlos a nivel regional ya que no reflejan las condiciones y especificaciones regionales (cantidades menores, diferentes condiciones de entrega y tiempo, etc.)

3.5.4.2 Sesiones informativas

Actualmente, si un oferente tiene dudas respecto a la decisión de adjudicación de un contrato solamente puede recibir información mediante una declaración formal de los elementos de incumplimiento.

En este sentido, es conveniente que el Instituto considere realizar sesiones informativas dentro de los 15 días posteriores a la adjudicación de un contrato orientando a los licitantes a mejorar

la calidad de sus ofertas con lo que aumentan sus posibilidades de cerrar contratos en el futuro y brindando confianza sobre la legitimidad del proceso de contratación.

Tras el análisis de las ofertas el Instituto puede brindar la oportunidad a los proveedores de describir sus puntos de vista sobre el proceso y enriquecer los procesos futuros con esta información.

3.5.4.3 Evaluación de ofertas

La etapa de evaluación de ofertas resulta especialmente vulnerable ya que en ocasiones las propuestas no se evalúan conforme a las bases de la licitación.

Es de suma importancia que todos los criterios de evaluación se apeguen de manera directa con los requerimientos que estén establecidos en las bases de la licitación y que estos sean objetivos y no favorezcan a un proveedor en particular.

Es preciso crear un proceso de revisión formal para asegurar que todas las ofertas se evalúen de manera estricta con los criterios de las bases y así evitar que: se descalifiquen oferentes en base a requisitos no especificados en las bases, se adjudiquen contratos a licitantes que no cumplen con todos los requisitos establecidos o se de preferencia a cierto proveedor aunque la oferta de otro cumpla los requisitos y proponga un mejor precio de acuerdo al método de selección.

Esto permitirá al Instituto satisfacer de mejor manera sus necesidades y mantener la integridad y confianza en el proceso de contratación.

3.5.5 Fase de post adjudicación

Esta es la última etapa del proceso de compras. Cuando el Instituto realiza una orden de reposición, los proveedores tienen 19 días naturales para entregar el bien o servicio. Agotado este plazo, se considera que los proveedores incumplieron el contrato.

Dado el incumplimiento el Instituto tiene que solventar la falta de los bienes y servicios. A través de la Bolsa Única de Ofertas¹⁶ (BUO) o bien si la urgencia lo amerita realizando compras emergentes.

En esta etapa se marcan las sanciones, garantías, casos de rescisión de contratos, infracciones y multas que pueden aplicar a los proveedores.

3.5.5.1 Sanciones, garantías y rescisión de contratos

Si los proveedores incumplen el contrato, el Instituto tiene que solventar la falta de bienes o servicios con el mismo presupuesto asignado en el contrato y por lo tanto el monto acordado se convierte en el presupuesto máximo autorizado.

Generalmente en este caso se tiene que comprar con sobreprecio ya sea a través de la Bolsa Única de Ofertas o a través de una compra emergente, resultando más caras que si hubieran comprado según lo establecido en el contrato y por lo tanto se adquiere una cantidad menor a la planeada.

El incumplimiento no afecta solo en la urgencia de la necesidad, también afecta la cantidad total de bienes y servicios disponibles.

El Instituto cuenta con pocos recursos para desincentivar y castigar conductas no deseables por parte de los proveedores. Los recursos legales disponibles se limitan a la imposición de penas por entrega tardía, deducción por incumplimiento establecida de antemano, retención de una parte de la garantía de cumplimiento entregada por el proveedor, cancelación parcial o total del requerimiento y rescisión del contrato (lo que puede significar la inhabilitación del proveedor por un periodo de tres meses a cinco años por parte de la SFP).

En muchos casos el Instituto no utiliza estos recursos legales, sobre todo si se considera que las faltas no afectaron de manera grave las operaciones.

¹⁶La Bolsa Única de Ofertas (BUO), es un sistema electrónico donde los proveedores locales anuncian sus ofertas proporcionando información sobre la cantidad ofertada, el precio unitario y el plazo de entrega entre otras condiciones, en caso de incumplimiento se verifica si en esta base existe un segundo proveedor.

Asimismo el monto de las infracciones (50 a 1000 veces el salario mínimo) no parece lo suficientemente alto para modificar la conducta de algunos proveedores y persuadirlos a cumplir el total de sus obligaciones.

Por ejemplo, las sanciones relacionadas con el incumplimiento de un contrato, no desincentivan la opción estratégica de algunos proveedores de incumplir o cumplir parcialmente con estos.

Dado el marco actual, resulta relativamente barato para los proveedores cumplir con una parte del contrato. La incapacidad de fijar sanciones por encima de la garantía que se entregó, permite que por ejemplo los ganadores puedan suministrar bienes en la mayoría de los estados de la Republica, pero no en aquellos donde la entrega es demasiado costosa o complicada.

Esto obliga al Instituto a comprar los bienes que necesita en los estados donde el proveedor no cumplió con sus obligaciones a toda prisa y a un precio más alto mediante compras de emergencia.

En general, el Instituto muestra poco uso de los recursos más rigurosos debido a que por ejemplo, en ocasiones los requerimientos fuera de tiempo aún son válidos o porque se ha entregado la mayoría del producto o por el temor a que la recesión de un contrato inhabilite a un proveedor y de este modo se reduzca la base de proveedores disponibles.

Estas prácticas dan motivos para replantear la necesidad de imponer sanciones por encima del valor de la garantía o fianza que desincentiven la conveniencia de incumplir o cumplir parcialmente con los contratos.

Además de aumentar la severidad de las sanciones, existe la posibilidad de consolidar por regiones las compras derivadas de incumplimientos locales, consiguiendo posiblemente mejores condiciones de compra en tiempos de entrega más cortos a precios más bajos.

3.5.5.2 Garantías

Existen mecanismos adicionales a la garantía que exige el Instituto para hacer más riesgosa y costosa la colusión y corrupción de licitantes deshonestos.

La presentación de un Certificado de Determinación de Oferta Independiente (CDOI) que exige que cada proveedor que presente una oferta, firme una declaración de que no ha pactado con sus competidores ningún acuerdo sobre ofertas, que no ha revelado precios de su propuesta y que no ha intentado convencer a sus competidores de manipular fraudulentamente las propuestas.

Este certificado desincentiva los intentos de manipular las licitaciones por dos razones: La primera es que informan a los licitantes de la ilegalidad de la colusión y alertan sobre la vigilancia en el proceso. En segundo lugar hacen que sea más sencillo el enjuiciamiento de los culpables de colusión y agregan sanciones penales a los conspiradores que firmaron declaraciones falsas.

3.5.5.3 Cooperación CFC-IMSS-SFP

Aunque en los últimos años han cooperado la CFC y el IMSS dando resultados positivos en la persecución de proveedores deshonestos. Sería de gran utilidad estrechar los vínculos de información creando una base de ofertas de licitaciones que permita a la CFC identificar oportunamente patrones de colusión o corrupción en las compras del Instituto.

El análisis estadístico de datos de las ofertas y el rastreo de direcciones IP por ejemplo, serian elementos clave que permitirían actuar ante cualquier conducta anormal.

Sería de gran utilidad involucrar en estos lazos a otras dependencias públicas con el fin de compartir las mejores prácticas, perspectivas ante conductas sospechosas, señales de alarma e inteligencia de mercado de proveedores y precios.

Estas acciones permitirían asegurarse que el Instituto paga precios razonables con lo que pagan otras dependencias sobre todo en bienes estandarizados y que atrae a un número suficiente de licitantes aptos.

Para lograr esto vale la pena impulsar los avances logrados con COMPRANET y adoptar un enfoque proactivo e innovador para intercambiar información con la CFC y con otras entidades públicas.

Actualmente el Instituto se apoya de la SFP en el momento de conseguir testigos sociales¹⁷, adicionalmente el Instituto podría aumentar su participación con la SFP en el acompañamiento preventivo de contrataciones, con el fin de obtener asesoría en el diseño de las licitaciones sobre todo aquellas que involucren montos altos, que por los bienes o servicios a adquirir resulten estratégicos y en las licitaciones en las que existe la presunción de opacidad, parcialidad, establecimiento de requisitos que limiten la participación y en las que haya existido experiencia de discrecionalidad.

3.5.5.4 Testigos sociales

Un elemento importante son los testigos sociales, que participan durante el proceso de contratación como observadores externos y que deben estar presentes en todos los actos públicos del proceso de compra (junta de aclaraciones, apertura de propuestas y fallo) y en las reuniones internas por ejemplo durante el diseño de convocatorias y al momento en que se delibera sobre la adjudicación de un contrato, dando legitimidad al resultado final de todo el proceso.

La figura del testigo social minimiza los siguientes riesgos potenciales:

- Evaluación de ofertas o asignación de contratos en base a intereses personales o acuerdos de corrupción que manipulen los resultados del concurso.
- Falta de acción del personal de adquisiciones para reportar violaciones a la Ley o comportamientos inusuales y parrones sospechosos en la presentación de ofertas.
- Ausencia de registros completos sobre los procedimientos de apertura y evaluación de las ofertas y adjudicación del contrato.

En caso de que un testigo social detecte actos que no estén apegados a la Ley, que no sean imparciales o transparentes debe presentar una queja ante el Órgano Interno de Control (OIC) para que se inicie un procedimiento de responsabilidades.

¹⁷ Son miembros de la sociedad civil (personas físicas o morales) que participan durante algunos procesos de adjudicación como observadores externos, de acuerdo a la LAASSP deben participar en los procesos cuyos contratos sean superiores a 5 millones de salarios mínimos en el D.F. y aquellos que la SFP elija con base en el impacto de la contratación.

Sin embargo hay que cuidar que el perfil de los testigos sociales no los convierta en un obstáculo al cual hay que explicarle cada parte del proceso y del cual sus opiniones sin fundamentos perjudiquen la fluidez del mismo

3.5.5.5 Denuncias

El riesgo de corrupción disminuye cuando se estimula la oportunidad de denunciar conductas indebidas o actos de corrupción. El Instituto promueve este mecanismo mediante buzones de quejas, sin embargo se ofrece poca confidencialidad y protección a los denunciantes. Del mismo modo a veces estos buzones son usados para perjudicar a colegas con quienes se tienen diferencias personales. Por lo que no se cuenta con un mecanismo eficaz que fomente las denuncias en un entorno de confidencialidad y protección contra represalias.

Se debe considerar la opción de crear un correo electrónico y una línea telefónica anónima donde los funcionarios puedan reportar cualquier anomalía.

Es importante comunicar la confidencialidad y protección de represalias para los denunciantes, así como establecer sanciones a denuncias irresponsables y poco éticas que perjudiquen a funcionarios en base a falsas acusaciones.

3.5.5.6 Transparencia en precios y distribución

Una mayor transparencia en los precios que paga el Instituto, incluso en medicamentos de patente facilita la vigilancia e identificación de precios sospechosamente altos, desincentiva los sobornos y las contrataciones clandestinas que inflan condiciones específicas.

Esto debe llevarse bajo una cuidadosa evaluación para determinar si la publicación de esta información puede facilitar la colusión entre los proveedores, en cuyo caso la información se debe manejar únicamente a nivel interno.

Es deseable que estas actividades se generalicen en otras dependencias del sector salud ya que comparar los precios de bienes o servicios idénticos pagados con la media nacional o incluso a nivel mundial, es una herramienta útil para evaluar la fijación de precios.

3.5.6 Indicadores de desempeño

Al igual que en cualquier proyecto, la evaluación del nivel de desempeño del proceso de compras es fundamental para reconocer los aciertos y los errores cometidos y con ello definir las acciones a seguir.

Se debe evaluar periódicamente el avance de las oficinas de compras mediante indicadores de desempeño. Con estas acciones además de estar al pendiente de los avances o retrocesos del proceso, se generan incentivos para mejorar las prácticas de las áreas usuarias en beneficio de la calidad de los servicios que brinda el Instituto.

3.5.6.1 Seguimiento al proceso de adquisiciones

Para identificar oportunidades y establecer objetivos y prioridades estratégicas se necesita una evaluación y comprensión del nivel de desempeño de las compras del Instituto.

A pesar de que existen algunos indicadores que evalúan la eficacia del proceso de adquisiciones, no se utilizan ni aplican de manera sistemática.

Es necesario identificar metas y prioridades en toda la Institución, así como evaluar periódicamente el avance de todas las oficinas de compras mediante indicadores de clave de desempeño.

En este sentido se pueden adoptar las mejores prácticas emprendidas en otros países que proporcionen recomendaciones sobre la medición del desempeño de todo el proceso de compras.

Cuadro 1. Indicadores de desempeño de la contratación en el sistema de servicios médicos de Ontario (Canadá)

| Indicador de desempeño | Áreas y metas |
|---|---|
| 1.1 Porcentaje de artículos activos conforme al contrato 1.2 Periodo de respuesta de la compra | Organización de los procesos: Controlar el proceso desde la planificación hasta el pago, y aplicar practicas destacadas |
| 2.1 Costo promedio para expedir la orden de compra 2.2 Rotación de inventarios en un mes 2.3 Costos de operación como porcentaje de los gastos | Financiera: Reducir los costos de operación y de compra de la cadena de suministro |
| 3.1 Numero de ordenes de compra en un mes 3.2 Porcentaje de órdenes de compra urgentes 3.3 Número de órdenes de compra colocadas por equivalente a tiempo completo de un mes 3.4 Líneas promedio por orden de compra 3.5 Número promedio de órdenes de compra hechas a 10 proveedores importantes en un mes 3.6 Porcentaje de facturas con órdenes de compra 3.7. Porcentaje de coincidencias con factura 3.8. Porcentaje de órdenes de compra con valor de dólar bajo | Transacción y tecnología: Reducir la carga transaccional y mejorar la información |
| 4.1 Faltas de inventario en las unidades 4.2 Tasas de abastecimiento de pedidos para unidades 4.3 Porcentaje de artículos activados en el archivo maestro en un mes 4.4 Porcentaje de artículos desactivados en el archivo maestro en un mes | Clientes: Mejorar la prestación de servicios mediante la comprensión integral de las necesidades de paciente y medico |
| 5.1. Porcentaje de facturas pagadas antes del plazo de vencimiento 5.2. Desempeño de proveedores | Proveedores: Aprovechar la experiencia de proveedores y los recursos para impulsar mejores resultados de la cadena de suministro |
| 6.1 Rotación voluntaria | Gente: Invertir en los empleados para mejorar su contribución y ayudar a que la cadena de suministro sea una profesión de su elección |

Fuente: OCDE, Estudio sobre la contratación pública, 2012.

Mediante supervisiones, presentaciones de informes y reuniones periódicas se permite evaluar la idoneidad del desempeño de los proveedores y funcionarios en forma continua, ofreciendo oportunidades para enfrentar las nuevas tendencias y problemas en el desarrollo. Además se fortalece la relación de trabajo y comunicación con los proveedores aumentando la confianza y probablemente la capacidad de oferta de estos.

Por otro lado también se pueden elaborar “puntuaciones por desempeño” que no solo sean de utilidad para el Instituto sino para todas las entidades públicas ya que conforme a esta se pueden mejorar las posibilidades de obtener contratos en el futuro.

Esto aumenta considerablemente el incentivo para un alto desempeño y reduce los riesgos de proveedores con problemas de desempeño capaces de adjudicar contratos solamente por ofrecer el precio más bajo.

3.5.6.2 Disponibilidad de información

El Instituto recopila diversas estadísticas e información que publica través de su portal de compras, sin embargo no se ha instituido una estrategia de recopilación de datos común y sistemática lo cual impide abordar distintos elementos estratégicos como la supervisión de datos y gestión.

La falta de información adecuada impide evaluar con exactitud su sistema de contratación en su totalidad y las posibles áreas de mejora.

Asimismo, la información disponible a menudo es poco precisa. No se han instituido mecanismos de evaluación ni presentación de informes sistemáticos sobre las principales estadísticas de adquisiciones.

La ineficiencia de los sistemas empleados en el proceso de compras genera discrepancias entre la información que publica la SFP y la del Instituto ya que no hay compatibilidad entre el Sistema de Abasto Institucional (SAI), la plataforma contable del presupuesto (PREI) y el portal COMPRANET.

La falta de integración genera la necesidad de capturas manuales en los distintos sistemas, incluida la extracción y consolidación, generando errores y discrepancias.

Con el objetivo de mejorar la eficiencia, puntualidad, exactitud, consolidación y presentación de datos que apoyen la gestión estratégica, es necesario crear procesos de contratación más eficientes y ágiles en un entorno digitalizado creando un sistema que cuente con datos exactos para efectos de gestión y planificación en tiempo real.

3.5.6.3 Robo de bienes

Un serio obstáculo al empleo eficiente de recursos es el robo de bienes, en particular de medicinas, materiales e instrumentos quirúrgicos.

La Auditoría Superior de la Federación recibe varios informes sobre la escasez y venta ilegal de materiales y medicinas.

En este sentido es necesario, asegurar la distribución de medicamentos vigilando los lotes con un código único que identifique plenamente el canal de distribución y facilite su investigación en caso de robo, otra acción es marcar tanto bienes como medicinas por ejemplo con la leyenda “Propiedad del IMSS, no apta para la venta. Si usted pago por este medicamento, fue robado”

3.5.6.4 Cambio cultural

La integridad de la función de adquisiciones depende esencialmente de un sistema reactivo de sanciones, mas no existe un enfoque preventivo contra la corrupción.

El Instituto cuenta con un código de ética que marca los valores fundamentales de la Institución así como la conducta esperada por parte de los funcionarios, sin embargo no marca los lineamientos específicos de comportamiento ni plantea situaciones a las que pueden estar expuestos en el día a día como el conflicto de intereses, soborno o tráfico de influencias.

Por otra parte desde 2011 el Instituto usa un sistema de confiabilidad para determinar los cargos que puedan ser vulnerables a actividades de corrupción o nepotismo, mediante un examen psicométrico y una entrevista para evaluar las competencias y habilidades de los candidatos.

Una prevención eficiente no solo se basa en sanciones y controles, es necesario crear una cultura de integridad y prevención de corrupción, generando conciencia sobre los riesgos e impactos que plantea la corrupción en las adquisiciones. Por tanto una estrategia de disciplina necesita complementarse con una estrategia en base de valores.

Es necesario que el Instituto cree campañas de concientización, teniendo en cuenta las particularidades del sector salud y que se mejore la comunicación con el personal sobre las conductas inadecuadas mediante nuevos canales de comunicación.

La correcta administración del proceso de compras del Instituto Mexicano del Seguro Social garantizara la óptima utilización de los recursos del Estado.

Conclusiones y recomendaciones

En México, el Instituto Mexicano del Seguro Social ha representado un pilar fundamental para mantener la paz social, para luchar contra la pobreza, las desigualdades e impulsar la redistribución de la riqueza de la nación.

Hoy día, se ha consolidado como la Institución de seguridad social más grande de América Latina, brindando servicios de salud y protección social a más de 70 millones de mexicanos. Sin embargo, enfrenta distintos retos debido principalmente a: los cambios demográficos y epidemiológicos que imponen nuevas exigencias en los servicios médicos, la infraestructura disponible y a su situación financiera.

Debido a las restricciones financieras del Instituto, las oportunidades para aumentar el gasto son limitadas. Por lo tanto la función de adquisiciones es indispensable para obtener una mayor cantidad y calidad en los bienes y servicios de manera oportuna.

La compra pública de bienes y servicios es una tarea que ofrece un gran reto a la administración del Instituto ya que debido a la cantidad de recursos invertidos, esta es vulnerable al desperdicio, al fraude y a la corrupción.

El marco jurídico para las adquisiciones en México da preferencia a la adjudicación de contratos mediante licitaciones públicas (subastas con sobre cerrado a primer precio), para asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, etc.

A pesar de que el auge del estudio económico de la teoría de subastas es reciente, este brinda las herramientas necesarias para elegir el diseño adecuado de las subastas, que permitan una asignación eficiente de recursos.

¿Cuál es el mejor diseño de subasta? La respuesta depende de las características del bien o servicio del que hablemos, ya que cada diseño puede ser superior en una dimensión mientras que otro diseño lo sea en otra.

Un buen diseño de las subastas debe garantizar la óptima utilización de los recursos públicos invertidos. En este sentido se deben establecer reglas claras que permitan la participación de un mayor número de competidores así como reducir todo tipo de comportamiento estratégico que puedan implementar los participantes (colusión, predación de precios, disuasión de entradas, etc.).

Para obtener el máximo valor en las compras públicas se debe fomentar la competencia y transparencia durante todo el proceso de compras, cerrando los espacios para hacer mal uso de los recursos y disminuyendo la probabilidad de caer en actos de corrupción.

Más allá de los errores y aciertos, queda a la vista una deuda pendiente con los mexicanos, que invita al Instituto a continuar con la adopción de mejores prácticas en materia de compras públicas, que le permitirán enfrentar el desafío de proveer más y mejores servicios.

Es necesario reconocer que mejorar la eficiencia del proceso de compras, no resolverá los problemas financieros y de infraestructura del Instituto, pero si resulta una condición necesaria para mejorar la calidad de los bienes y servicios que brinda el Instituto y para forjar un puente de confianza entre la Institución y los ciudadanos.

La experiencia muestra que incluso las mejores ideas necesitan verse acompañadas de una implementación adecuada para ser exitosas.

El contar con los recursos materiales necesarios brinda el punto de partida para un servicio de calidad, mas no existe una relación directa ya que depende de la aplicación de todas las áreas del Instituto, por lo que es sumamente importante reiterar el compromiso institucional del buen uso de los recursos.

El reto para el Instituto es diseñar e implementar un número importante de cambios, para que los mexicanos se beneficien a la brevedad posible y en el largo plazo de este esfuerzo de mejoramiento de esta importante Institución.

Bibliografía

- Ayala, José (2001) Economía del Sector Público mexicano, Esfinge.
- Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (2004) La Seguridad Social en México, CESOP.
- Conferencia Interamericana de Seguridad Social (2002) Problemas de Financiación y opciones de solución, informe sobre la Seguridad Social en América, CISS.
- Díaz, Jose (2000) La Seguridad Social en México un enfoque histórico, revista de la Escuela Libre de Derecho de Puebla.
- Durá, Pedro (2003) Teoría de subastas y reputación del vendedor, CNMV.
- Gobierno Federal (2000) Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (Fracción reformada DOF 16/01/2012), DOF.
- Gobierno Federal (1992) Ley sobre celebración de Tratados, DOF.
- Grupo de Práctica de Adquisiciones (2010) Manual de Adquisiciones, UNOPS.
- IMSS (2010) Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
- IMSS (2013) Informe de Servicios personales 2013.
- IMSS (2013) Informe al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión sobre la situación financiera y los riesgos del Instituto Mexicano del Seguro Social 2012-2013.
- IMSS (2010) Manual de Organización del Instituto Mexicano del Seguro Social.
- IMSS (2007) Manual de Organización de la Secretaria General.
- IMSS (2007) Manual de Organización de la Unidad de Vinculación.
- IMSS (2007) Manual de Organización de la Coordinación de Comunicación Social.
- IMSS (2007) Manual de Organización del Órgano Interno de Control.
- IMSS (2007) Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Médicas.
- IMSS (2007) Manual de Organización de la Dirección de Prestaciones Económicas y Sociales.
- IMSS (2007) Manual de Organización de la Dirección de Incorporación y Recaudación.

- IMSS (2007) Manual de Organización de la Dirección Jurídica.
- IMSS (2007) Manual de Organización de la Dirección de finanzas.
- IMSS (2007) Manual de Organización de la Dirección de Innovación y Desarrollo Tecnológico.
- Infante, Diego (2007) Conceptos básicos de teoría de juegos y teoría de subastas, Universidad de la Sabana.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2011) Competencia en las compras Públicas: Evaluación de la Calidad de la Normatividad en México, IMCO.
- Instituto Mexicano para la Competitividad (2011) Evaluación del Acuerdo de Trabajo IMSS-OCDE-CFC, IMCO.
- Juan, Mario Hidalgo (2005) Modelos de subastas y su aplicación a los concursos, ASEPUMA.
- Secretaria de la Función Pública (2013) Informe de labores 2012-2013, SFP.
- Leenders, Michael (1988) Administración De Compras Y Materiales, México.
- Lomelí, Leonardo (1997) La economía de la Seguridad Social en México. Antecedentes y Reformas de los sistemas de Seguro social y Salud Publica, UNAM.
- Lomelí, Leonardo (2002) La seguridad social en México: el reto de los próximos cincuenta años, Economía Informa.
- Lomelí, Leonardo (2003) Una historia sin fin: los problemas no resueltos de la seguridad social en México, Configuraciones .
- López, José Pedro (2012) Aspectos Jurídicos de la Licitación Pública en México, UNAM.
- McAfee, Preston (1998), Four Issues in Auctions and Market Design, Latin American Econometric Society Meetings.
- Moreno, Salvador (2008), Desarrollo Regional y Competitividad en México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- OCDE (2011) Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México, OECD Publishing.

- OCDE (2008) Compendio de ejemplos y lecciones aprendidas de las experiencias con el uso de la Metodología para la Evaluación de los Sistemas Nacionales de Adquisiciones Publicas, OECD Publishing.
- OCDE (2012) Estudio sobre la contratación pública. Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano del Seguro Social, OECD Publishing.
- Narro, José (1993) Las seguridad social mexicana en los albores del siglo XXI, FCE.
- Nugent, Ricardo (1997) La seguridad social: su historia y sus fuentes, UNAM.
- Ruiz, Clemente (1997) Sistemas de Seguridad Social en el siglo XXI Fundación Luis Donaldo Colosio A.C. Editorial diana.
- Sampieri, Roberto y Collado, Carlos y Lucio, Pilar (2000) Metodología de la Investigación, el proceso y sus técnicas, McGraw-Hill.
- Sanchez, Manuel (2006) Economía mexicana para desencantados, Salud, Educación y trabajo, Fondo de Cultura Económica.
- Secretaria de la Función Pública (2010) Manual Administrativo de Aplicación General en Materia De Adquisiciones, Arrendamientos Y Servicios Del Sector Publico, México.
- Shubik, Martin (1983) Auctions, bidding, and contracting: uses and theory, New York University.
- Vickrey, William (1961) Counterspeculation, Auctions and Competitive Sealed Tenders, Journal of finance 16.