



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE ECONOMÍA



**“LAS COMPRAS CONSOLIDADAS, UNA ALTERNATIVA FRENTE A
LA CORRUPCIÓN EN LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES
EN MÉXICO”**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE “LICENCIADO EN
ECONOMÍA”**

PRESENTA:

FRANCISCO SOLÍS PINEDO

ASESOR:

DR. HÉCTOR CASTAÑEDA CORIA

CIUDAD UNIVERSITARIA, CD. MX.

2019



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

“LAS COMPRAS CONSOLIDADAS, UNA ALTERNATIVA FRENTE A LA CORRUPCIÓN EN LAS ADQUISICIONES GUBERNAMENTALES EN MÉXICO”

Índice	Página
Semblanza profesional.....	4-6
Planteamiento del problema.....	6
Justificación.....	6
Hipótesis.....	6-7
Objetivos.....	7
Presentación.....	7-10
Capítulo 1. Las Compras gubernamentales.....	11-72
1.1 Marco teórico.....	12-22
1.2 Las Compras gubernamentales en el mundo..	23-29
1.3 Las mejores prácticas internacionales.....	30-35
1.4 El modelo de la OMC.....	35-42
1.5 El modelo de OCDE.....	42-59
1.6 El modelo de la CEPAL.....	59-69
Conclusiones del capítulo.....	69-72
Capítulo 2. El caso de estudio.....	73-109
2.1 Las compras gubernamentales en México.....	74-81
2.2 Fundamentos legales.....	82-96
2.3 El papel de las Oficialías Mayores como entes del gobierno mexicano.....	96-98
2.4 El papel de la Dirección General de Recursos Materiales en las secretarías de estado federales...	98-100
2.5 La ética y las prácticas ilegales.....	100-107
Conclusiones del capítulo.....	107-109
Capítulo 3. Las Compras Consolidadas a manera de propuesta.	110-157
3.1 La importancia del cambio.....	111-117
3.2 Las Compras Consolidadas como modelo de combate a la corrupción.....	117-146
3.3 Procedimiento a manera de propuesta.....	146-157
Conclusiones.....	157-161
Bibliografía.....	162-163

ÍNDICE DE TABLAS

REFERENCIA	NOMBRE O TÍTULO	PÁGINA
Tabla 1	PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES DE GOBIERNO 2017.	19
Tabla 2	CONCEPTUALIZACIÓN.	21
Tabla 3	PARTICIPACIÓN DEL PIB EN LAS COMPRAS PÚBLICAS POR REGIÓN.	24
Tabla 4	INDICADORES DE MEDICIÓN EN LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS.	31
Tabla 5	LOS PAÍSES FIRMANTES DEL ACP.	36
Tabla 6	MODELO GENERAL DE LA OCDE EN COMPRAS PÚBLICAS.	55
Tabla 7	UNIÓN EUROPEA.	61
Tabla 8	AMÉRICA DEL SUR.	61
Tabla 9	DISTRIBUCIÓN DE COMPRAS PÚBLICA SUDAMÉRICA POR PAÍS. 2014	62
Tabla 10	COMPRAS DE GOBIERNO A MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.	75
Tabla 11	PORCENTAJE DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO 2017.	78
Tabla 12	NÚMERO DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO.	79
Tabla 13	MONTO DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO.	79
Tabla 14	NÚMERO DE CONTRATOS POR TIPO DE CONTRATACIÓN.	80
Tabla 15	MONTO DE CONTRATOS POR TIPO DE CONTRATACIÓN.	81
Tabla 16	LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS MÁS CONTRATADOS POR MONTO, PERIODO ENERO-ABRIL 2019.	81
Tabla 17	PROGRAMA ANUAL DE FISCALIZACIÓN 2013-2019.	112
Tabla 18	COMPRAS CONSOLIDADAS POR UNIDAD CONSOLIDADORA: 2016-2019.	119
Tabla 19	RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS "CONSOLIDADOS" POR EJERCICIO.	124
Tabla 20	PROCEDIMIENTOS "CONSOLIDADOS" POR TIPO DE BIEN Y/O SERVICIO.	125
Tabla 21A	COMPRAS CONSOLIDADAS 2019 POR NIVEL DE GOBIERNO.	125
Tabla 21B	COMPRAS CONSOLIDADAS 2019 POR NIVEL DE GOBIERNO.	126
Tabla 21C	COMPRAS CONSOLIDADAS 2019 POR DEPENDENCIA U ORGANISMO DE GOBIERNO.	127
Tabla 21D	DISTRIBUCIÓN DE CONTRATOS CONSOLIDADOS POR PROVEEDOR/TIPO DE EMPRESA/MONTO DE CONTRATO 2019.	131
Tabla 21E	DISTRIBUCIÓN DE CONTRATOS POR ESTRATIFICACIÓN DE EMPRESAS.	142

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	ESTRUCTURA PEPPOL.	26
Gráfico 2A	ESQUEMA OPEN E-PRIOR.	26
Gráfico 2B	OPEN E-PRIOR.	27
Gráfico 3	ACUERDO SOBRE CONTRATACIÓN PÚBLICA (ACP)	36
Gráfico 4	AMÉRICA LATINA Y SUBREGIONES: COMPRAS PÚBLICAS COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 2014 (EN PORCENTAJES DEL PIB)	62
Gráfico 5	PROGRAMA ANUAL DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS, OBRA PÚBLICAS Y SERVICIOS RELACIONADO CON LAS MISMA Y META DE COMPRAS A MIPYMES.	75
Gráfico 6	PORCENTAJE DE CONTRATACIONES POR TIPO DE PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN.	77
Gráfico 7	NÚMERO DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO.	79
Gráfico 8	MONTO DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO.	80
Gráfico 9	NÚMERO DE CONTRATOS POR TIPO DE CONTRATACIÓN.	80
Gráfico 10	MONTO DE CONTRATOS POR TIPO DE CONTRATACIÓN.	81
Gráfico 11	PROCEDIMIENTO DE LICITACIÓN CON POSIBILIDAD DE PARTICIPACIÓN ELECTRÓNICA.	86
Gráfico 12	ESQUEMA GENERAL DE LOS PROCEDIMIENTOS.	92
Gráfico 13	ESQUEMA GENERAL DE LA ESTRUCTURA DE LAS DIRECCIONES GENERALES DE RECURSOS MATERIALES EN UNA SECRETARÍA DE ESTADO.	98
Gráfico 14	LA CURVA DEL COSTO MARGINAL DE LA PRODUCCIÓN.	147
Gráfico 15	CATÁLOGO DE BIENES Y SERVICIOS PARA CONSOLIDACIÓN.	151

*“...Te vi por última vez en 1992. En ese instante no acaté la trascendencia que tendrías en mi vida. Gran parte de lo que soy como persona, como jefe de familia y como profesionista me lo proveíste Tú: **sabiduría, consciencia, cosas materiales, grandes posibilidades en el desempeño laboral y una gran familia**, ahora que me reencontré contigo te veo transformada, fortalecida, comprometida con tu tarea de formar nuevas generaciones e individuos que serán en gran medida el futuro de México. Debo admitir que ahora que volví te miré con gran nostalgia pues me hiciste recordar sufridos pero maravillosos momentos. Mi mayor agradecimiento por todo eso”.*

Agradezco infinitamente al Dr. Héctor Castañeda Coria, por confiar en mí, por creer en mí, por aceptar ser mi guía en el desarrollo de este trabajo sin que previamente hubiera un vínculo que facilitara las cosas, por sus sugerencias y recomendaciones, por comprender y adaptarse a mis circunstancias de tiempo y espacio. Es necesario que sepa qué por todo ello, pasa a ser parte de los momentos que quedan grabados en mi vida. Mil gracias.

No puedo dejar de mencionar e igualmente agradecer, el área de servicios escolares, a su titular Lic. Víctor Canek Vega Contreras y su extraordinario staff de colaboradores, por todo su apoyo; son sorprendentemente serviciales, sin su apoyo, orientación y facilidades no hubiera sido posible este logro.

Igualmente expreso mi reconocimiento al titular Secretario de Exámenes profesionales y Servicio Social, Lic. Miguel Ángel Jiménez Vázquez, que extraordinario apoyo me ha dado. Muchas gracias.

Finalmente, a mi querida esposa Juana Olivia, mis hijos Karla Cecilia y Pablo de Jesus, les debía este pendiente, queda saldado. Gracias por darme la dicha de caminar a su lado, juntos como familia, por su apoyo, tolerancia, comprensión y respeto mutuo.

“Aconsejar Economía a los pobres es a la vez grotesco e insultante. Es como aconsejar que coma menos el que se está muriendo de hambre.” (Oscar Wilde)

Semblanza profesional.

En agosto de 1992 terminé la carrera de licenciatura en economía, sin titularme me llegó la primera oportunidad de trabajo en el sector público, para ser específico, la oferta de trabajo fue en la SHCP en el sector aduanero, por invitación de un individuo intachablemente honesto, probo a más no poder e inexplicablemente pobre, pero de gran sabiduría e inteligencia –por justicia debo mencionar su nombre: Ezequiel Núñez Calderón de la Barca– ¡Como te recuerdo viejo amigo y compadre, en la Tierra se te extraña!

En ese año salí de la Ciudad de México para incorporarme al trabajo profesional en el estado de Sonora (Aduna de Guaymas) por seis años, desempeñando funciones como Jefe de Departamento de Operación Aduanera y más tarde como Subadministrador, de ahí al puerto de Acapulco Guerrero por dos años más, posteriormente fui comisionado en la Aduana de Tuxpan en la región norte de Veracruz en la que estuve dos años, y finalmente un año en la Aduana de Ciudad del Carmen Campeche como Administrador de la misma.

Toda esa aventura duró de 1992 al año 2000 y concluyó con el cambio de gobierno priista a panista¹.

Del año 2001 al 2007 me dediqué a actividades en el sector privado y principalmente en el ramo de la decencia gracias a la experiencia adquirida en materia de comercio exterior y aduanas, ello en la ciudad de Tehuacán Puebla.

A mediados del 2007 y hasta el 2016 me invitan a colaborar en actividades administrativas relacionadas con las adquisiciones y como coordinador de proyectos de inversión de la entonces Financiera Rural (antes Banrural) hoy en día Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuaria, Rural, Forestal y Pesquera.

De octubre de 2016 a enero 2018, trabajando como Jefe de Licitaciones en la Procuraduría de Justicia de la Ciudad de México, desempeñando funciones en materia de adquisiciones dada mi experiencia en el trabajo anterior.

De junio de 2018 a enero de 2019, en el área de contrataciones, en el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), organismo desconcentrado de la Secretaría de Energía (SENER).

Desde febrero de 2019 y a la fecha, colaborando en el Consejo de la Judicatura Federal, específicamente en el Instituto de la Judicatura Federal, desempeñando funciones relacionados con la administración de contratos de servicios.

Tal desempeño cupo en breves párrafos, que me ha dejado grandes y extraordinarias experiencias; momentos de gran apremio, de fuerte presión, de extenuantes jornadas laborales, pero de logros satisfactorios en mi vida personal, familiar y profesional.

Aprovechando esa experiencia, veo una gran oportunidad para presentar el siguiente trabajo de investigación referente a las compras gubernamentales,

¹ Toma posesión como jefe de estado Vicente Fox Quezada.

específicamente enfocado a las adquisiciones a través del mecanismo de la “consolidación”, cuyas premisas planteo a continuación y que demostraré su veracidad a lo largo del desarrollo de este ejercicio.

Planteamiento del problema.

En la actualidad, en México se ha acentuado de manera significativa el problema de la corrupción en muchas dependencias del gobierno federal, estatal y municipal, que se ha manifestado en el desvío de recursos presupuestarios asignados a través del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), mediante la adjudicación de contratos en las compras gubernamentales de bienes y servicios adquiridos generalmente a “sobre precio”.

Justificación.

Dada la incidencia del fenómeno de la corrupción en diversas dependencias del gobierno, específicamente en el renglón de sus compras, el presente trabajo pretende describir las características de este problema, su magnitud y el grado de impacto en la economía del país, particularmente en la ejecución del gasto y sus manifestaciones en el entorno político-social de México. Igualmente, se propone un mecanismo generalizado de “COMPRAS CONSOLIDADAS” como un esquema alternativo para frenar la práctica de la corrupción o buscando disminuirla.

¿Por qué considero, que este mecanismo es viable en la práctica?

En primer lugar, porque mediante las Compras Consolidadas se puede ejercer parte importante del presupuesto del gasto asignado a las dependencias de manera realmente transparente; **(hipótesis principal)**.

En segundo, el gobierno en sus tres niveles puede obtener bienes y servicios en condiciones verdaderamente más competitivas, pues se puede comprar más con el mismo o menor presupuesto y de mejor calidad; **(hipótesis secundarias)**.

En tercero, se fomenta de manera real la libre y abierta participación de micro, pequeñas, medianas y grandes empresas del mercado nacional e internacional, impulsando con ello la dinámica en la economía nacional.

Finalmente, mediante este tipo de decisiones (comprando por la vía de la consolidación) se lograrían avances significativos en el combate a la corrupción como prioridad en las políticas públicas del actual gobierno.

Objetivo principal del trabajo.

Se busca demostrar que a través de un sistema generalizado de Compras Consolidadas pueden frenarse y/o disminuirse las prácticas de corrupción en las compras gubernamentales.

Presentación.

El servicio público mexicano, bajo la perspectiva de la actual administración, requiere de una serie de reformas enfocadas principalmente a la mejora de la gestión operativa al momento de ejercer el gasto para sus actividades cotidianas y para la ejecución de programas de desarrollo y de asistencia social.

Recientemente, Transparencia Internacional publicó el ***Índice de la Percepción de Corrupción para el año 2018 en el que documenta*** que México continúa siendo un parámetro internacional de malas prácticas en cuanto a la corrupción. Ese trabajo comprende diversos indicadores que califican la posición que ocupa México en materia de corrupción y los resultados no son muy alentadores pues de los 36 países comparados en América, México quedó en el lugar 28 de los 36 calificados, sólo 4 obtuvieron peores calificaciones. Igualmente resulta preocupante qué a pesar de ser considerada como una de las 20 economías más grandes del mundo, México ha sido calificado por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) como uno de los países más corruptos en el mundo.

Nuestro actual presidente ha manifestado de manera insistente que la corrupción ha sido el flagelo principal en el actuar de los últimos sexenios en los tres

niveles de gobierno, federal, estatal y municipal y que es uno de los principales problemas que explican el nivel de retroceso de la economía mexicana y las actuales condiciones de pobreza en que la mayor parte de sociedad se ve envuelta, y por eso resulta fundamental su frontal combate en la tarea de gobernar. En muchas ocasiones públicamente ha afirmado, que en los gobiernos que le anteceden, la corrupción imperó como principal característica, especialmente en el ejercicio del gasto público, específicamente con la adjudicación de contratos por la adquisición de bienes y de servicios a particulares mediante el compadrazgo, dádivas y miles de “moches” a servidores públicos y se adjudicaron contratos mediante la simulación de procedimientos licitatorios.

Frente a esta problemática, se estima que por primera vez en décadas el gobierno, recientemente instalado, está haciendo un esfuerzo real y frontal, enfrentando uno de los problemas más graves de nuestro país y que se convirtió en el modo de vida de las élites de gobierno y empresas muy influyentes en México.

A partir de mi experiencia en el servicio público en áreas destinadas o relacionadas con la adquisición de bienes y contratación de servicios en diversas dependencias del gobierno federal y de la Ciudad de México, me permite opinar al respecto con conocimiento de causa, y puedo decir que muchas de las afirmaciones que se dicen pueden ser razonablemente ciertas, otras, me parecen exageradas o fuera de la realidad, pues considero que dentro del servicio público hay funcionarios expertos en la materia, responsables, respetuosos de las normas, comprometidos, leales a las instituciones y disciplinados en el ejercicio del gasto.

El Estado se encuentra en una inmejorable oportunidad para impulsar iniciativas y darse a la tarea en la búsqueda de nuevos y mejores mecanismos encaminados a erradicar las prácticas de corrupción, “enderezar” muchas cosas, sancionar y castigar a malos funcionarios y proveedores del gobierno que sí los hay, y sobre todo mejorar y reforzar las actuales disposiciones normativas en materia de adquisiciones gubernamentales que no den pie a vacíos jurídicos que puedan ser aprovechados para la corruptela, tanto del lado del servidor público como de los particulares.

Si consideramos que la corrupción es sinónima de “apropiarse” de los bienes públicos para los fines privados, en México el poder público y el poder económico

han hecho alianzas a costa de la gente; la corrupción limita tanto al Estado como al sector privado. En muchísimos casos el Estado desafortunadamente incurre en prácticas inconvenientes y que son un consecuencia de la corrupción, por ejemplo el adquirir bienes y servicios a “sobrepeso”, entendiendo por ello el comprar a precios que superan por mucho los del mercado bajo el argumento de que al gobierno se le vende *más caro* debido al “costo de financiamiento” (lo que se busca demostrar en la presente investigación), que los proveedores impactan en el precio el costo de la mora en el pago y que el Estado tiene que absorber, circunstancia que va en contra del principio fundamental de una compra de gobierno que es el adquirir a precios lo más competitivos y bajo las mejores condiciones que ofrezca el mercado.

A partir de estas premisas, denomino este trabajo como *“Las compras consolidadas, una alternativa frente a la corrupción en las adquisiciones gubernamentales en México”*. Se pretende demostrar que el sistema generalizado de “COMPRAS CONSOLIDADAS” puede ser un mecanismo perfectamente viable para que el gobierno federal en su conjunto realmente reciba bienes y servicios en las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad como lo establece el artículo 134 de nuestra Constitución, y sobre todo erradique las malas prácticas en la adquisición de bienes y servicios, a través de procedimientos claros y transparentes.

Como punto de partida, en el Capítulo 1, presento una visión de lo que significan las compras gubernamentales en general, llevadas a cabo bajo las mejores prácticas internacionales recomendadas por directrices de modelos como el de la Organización Mundial de Comercio, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y bajo la visión de la Comisión Económica para América Latina CEPAL.

En el Capítulo 2, me ocuparé del sistema de compras individuales, refiriéndome a aquellas que efectúan cada una de las dependencias federales centrales y las desconcentradas, es decir el gobierno federal en su conjunto, destacando la importantísima y riesgosa labor que tiene la Dirección General de Recursos Materiales en cada una de las dependencias centrales y desconcentradas, como áreas facultadas por ministerio de ley para ejercer el gasto en materia de adquisiciones y contratación de servicio.

¿En qué radica pues la problemática de las malas prácticas en materia de compras del gobierno como lo es la corrupción?

En tres aspectos fundamentales que trataré de analizar puntualmente:

- a) Vacíos o huecos normativos que dan pie a malas prácticas en el proceso de compras, las cuales son aprovechadas tanto por servidores públicos como por proveedores del gobierno y que debido a ello las autoridades encargadas de perseguir este delito no prosperan persistiendo la problemática, por ejemplo me refiero al sonado asunto de la “estafa maestra” en el que se denuncia públicamente el desvío de importantes recursos presupuestales destinados a programas asistencialistas por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial Urbano (SEDATU), pero que en materia de rendición de cuentas se avanza poco, y mucho de ello creo que se debe a vacíos de tipo jurídico.
- b) La forma en que se llevan al cabo los procedimientos durante el proceso de la adquisición: adjudicación directa, invitación a cuando menos tres personas o invitación restringida y la licitación pública; desde luego que analizaré cada una de ellas, estableciendo el lado conveniente y el no conveniente y los riesgos de corrupción de uno y otro, y
- c) El más relevante: la calidad moral o sentido ético, tanto de los servidores públicos que tienen encomendada la tarea de adquirir y los particulares en la tarea de venderle al Estado. Aquí quiero hacer una reflexión anecdótica.

Como ya lo mencioné al principio y vale la pena repetirlo por su significancia, cuando por primera vez me invitaron a colaborar como servidor público a finales de 1992 en el sector que para mí era muy sensible en materia de corrupción, me refiero al sistema aduanero mexicano, tuve la fortuna de colaborar con un funcionario de conducta intachable, incorruptible, de calidad moral proba, que fue para mí un gran ejemplo a seguir, y que a lo largo de mis más de 20 años en el servicio público he confirmado día con día la importancia de conducirse con apego irrestricto a la ley y a las buenas costumbres. El aspecto de la moralidad de las personas encargadas de las compras del gobierno que laboran en el servicio público es de vital importancia, este aspecto incide de manera fundamental para que se dé o no la práctica de corrupción.

CAPÍTULO 1

LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES

Introducción del capítulo.

Este primer capítulo tiene como finalidad destacar algunos aspectos conceptuales sobre las compras gubernamentales, así como destacar la importancia que desde hace algunas décadas, tienen las “buenas prácticas internacionales” en el comercio internacional, además analizo las principales diferencias entre las compras gubernamentales desde el enfoque de la centralización (consolidación) y desde la perspectiva de la descentralización (compras individualizadas por cada dependencia del sector público).

A partir de esas premisas, confrontaré las dos teorías sobre compras de gobierno: la teoría de la centralización y la descentralización, sin perder de vista que ambas conllevan implícitamente riesgos de malas prácticas a la hora de llevar a cabo las compras públicas. En este sentido, analizo con detalle en qué consisten las “malas prácticas” sin perder de vista cuáles son las principales diferencias entre ambas teorías.

Destacaré las principales políticas desarrolladas y difundidas por organismos internacionales especializados en la regularización del comercio mundial, tales como la OMC, la OCDE, la UE, El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el BID, el BM y la CEPAL en Latinoamérica; enfatizando las recomendaciones relativas a las compras públicas a nivel mundial, destacando el fortalecimiento de las PYMES, la libre competencia, la relación precio-cantidad, la contratación pública, la adopción de esquemas electrónicos más modernos, ágiles y transparentes que generen condiciones más equitativas entre los participantes para generar mayor competencia, actualización del marco jurídico con leyes claras de contratación, entre otras.

En este capítulo también abordaré el modelo conocido como “Las mejores prácticas para realizar compras públicas” y sus indicadores de medición, implementado y difundido por los organismos antes mencionados, que comprende aspectos como el uso de nuevas tecnologías de información, conocidas como TIC,

que revolucionen el modo de comprar productos o contratar servicios de los gobiernos en todo el mundo.

Desde luego que se analizará cada uno de los modelos regionales, destacando las particularidades de cada uno de ellos y en consecuencia las concordancias o similitudes, los países que los han adoptado, entre ellos México, y las ventajas comparativas con respecto a los que aún se rigen por un esquema propio.

1.1 MARCO TEÓRICO.

ASPECTOS TEÓRICOS GENERALES.

En este apartado presento algunas consideraciones del proceso de compras públicas en las que existen aspectos teóricos que proporcionan recomendaciones específicas para el diseño de un mecanismo más o menos aceptable en la materia.

En todo el mundo, los gobiernos han diseñado dos maneras de adquirir o contratar servicios: desde la perspectiva de la “centralización” y desde la “descentralización”. Ello tiene que ver con la decisión de a qué nivel de la administración debe realizarse la compra, por ejemplo, se dice que adquirir de forma centralizada, sinónimo de “*consolidada*”, significa comprar a mayor volumen generando economías derivadas de los bajos costos pues se logra mayor eficiencia en la ejecución del gasto, se tiene mayor poder de negociación como comprador, favoreciendo las condiciones de competencia entre los fabricantes, distribuidores, comercializadores y los procesos están sujetos a mayores controles debido a que se trata de un proceso de compra altamente vigilado que exige mayores requisitos legales.

La principal característica de operar las compras de gobierno bajo un proceso de “*consolidación*” implica necesariamente añadir las necesidades de todas o varias dependencias u organismos gubernamentales y la estandarización de los bienes y servicios que se adquieren.

Considerar esas dos premisas se convierte una tarea costosa y difícil de resolver, pues concentrar la información de las necesidades de todas las

dependencias de gobierno resulta un serio problema; en todo caso se requiere crear un organismo *concentrador (consolidador)* especializado en la materia, el cual puede convertirse en una carga burocrática más para el estado que requerirá de un sin número de funcionarios técnicos especializados con sueldos elevados. Además, cada dependencia cuenta con circunstancias de carácter estratégico o de intereses particulares no necesariamente coincidentes con la toma de decisiones que pueda tener la instancia concentradora.

La centralización o consolidación en el proceso de compra puede implicar, aunque no necesariamente, la posibilidad de la componenda entre el responsable de consolidar y el particular; por consecuencia la corrupción y la discrecionalidad o inclinación sobre una empresa o firma en particular, cuyas consecuencias irían en contra de los objetivos centrales: comprar mayor volumen al menor costo posible, poniendo en riesgo las condiciones contractuales inclusive la decisión de qué comprar, seguiría persistiendo.

Respecto a las compras descentralizadas, es decir, cuando cada dependencia u órgano del gobierno realiza sus compras o contrata sus servicios de manera independiente, tienen otros rasgos particulares: por razones de practicidad se ajustan a lo que ofrece el mercado más no a sus propias necesidades y por consecuencia reducen el número de competidores o participantes, pues ya se tiene un segmento de posibles proveedores perfectamente identificado, lo que favorece arreglos de carácter inmoral (componendas) o dádivas a funcionarios de gobierno; bajo el esquema de la descentralización de las compras de gobierno se favorece una mayor participación de empresas pequeñas y medianas debido a que el volumen de las cantidades a contratar es menor, y a diferencia de la centralización o consolidación, se requiere mucho menor capacidad instalada y financiera de los proveedores.

Ambos conceptos teóricos (la centralización y la descentralización), conllevan riesgos implícitos que ya fueron señalados: las componendas, la corrupción, las malas prácticas, el favoritismo, etc., por lo que resulta de vital importancia considerar como factores diferenciales entre uno y otro la calidad moral de los sujetos participantes, además, el gobierno de cualquier país debe dotar de mayor

transparencia a los procedimientos, normas y controles en las compras gubernamentales.

Una alternativa que es muy útil para resolver los conflictos o mitigar las malas prácticas es el uso de plataformas electrónicas de compras públicas que asocie el proceso de comprar con controles de mayor centralización, que contenga información de proveedores, catálogos de productos, precios, condiciones de entrega, calidad de los bienes y servicios, y demás; un ejemplo de modelo bajo este esquema de compras electrónicas son los “contratos marco” en el que simplemente cada dependencia ordena el número de unidades que requiere para su ejercicio generando economías netas y reduciendo la carga administrativa pues se disminuye la cantidad de recursos humanos y materiales.

Una vez que se han analizado los dos mecanismos principales que cualquier gobierno tiene para realizar sus compras públicas, se debe dar un segundo paso consistente en definir el procedimiento a emplear para la adquisición, cuyas esquemas en general son los siguientes: *la licitación pública, el concurso privado de ofertas dirigido a pocos proveedores previamente seleccionados, la compra directa negociada o inclusive la subasta inversa*; cuyas diferencias entre una y otra es el monto involucrado, es decir, la licitación, el concurso privado y la subasta inversa son opciones cuando se manejan montos importantes y la compra directa para compras por montos menores.

Estudiosos de la materia como Klemperer, Krishna y Milgrom recomiendan a los gobiernos el uso de procedimientos como la subasta inversa y las licitaciones electrónicas en tiempo real a través de herramientas electrónicas, pues consideran que estos formatos son más dinámicos y eficientizan las operaciones de compra, en los que gana quien oferta al precio más bajo a consecuencia de las “pujas” de los proveedores mediante rebajas del precio inicialmente ofertado, a fin de obtener un contrato.

Klemperer, Krishna y Milgrom, según la experiencia recogida en sus estudios, sostienen que tanto la licitación pública como la subasta inversa a través de medios electrónicos reducen costos, evitan las malas prácticas y la colusión entre oferentes potenciales y hace al proceso de compra más transparente y provoca que el gobierno ejerza su gasto en condiciones reales de mejora. Klemperer va más allá, enfatiza

que lo más importante en una licitación y en la subasta no es el formato en sí, sino los mecanismos de control y transparencia que el estado implemente en los mismos para evitar la colusión, las componendas y el atraer más oferentes, pues un aumento en el número de participantes en la licitación incrementa la competencia sin discriminar la jerarquía de los participantes (pequeños, medianos o grandes, nacionales o extranjeros).

Me referiré ahora a analizar el fenómeno de las malas prácticas en las compras gubernamentales.

La corrupción tiene diversas connotaciones, sentidos e interpretaciones, que dependen de del hecho o situaciones que le dan origen, veamos algunas de ellas.

- a) “Dentro de un enfoque social y legal se encuentra definida como *la acción humana que transgrede las normas legales y los principios éticos*. En un sentido más analítico se puede decir que la corrupción significa el ***incumplimiento de manera intencionada del principio de imparcialidad con la finalidad de extraer de este tipo de conducta un beneficio personal o para personas relacionadas***. Cuando se dice incumplir el principio de imparcialidad, se está siendo referencia en el sentido de que exige que las relaciones personales, no deberían influir en las decisiones económicas que involucren a más de una parte. Por ejemplo, una empresa necesita de un proveedor de papelería, por lo que varias empresas licitan para quedarse con el puesto, sin embargo, el encargado de la selección es pariente de uno de los aspirantes, por lo tanto, la licitación la ganará el familiar”.²
- b) La corrupción tanto administrativa como política se refiere a los delitos que se cometen en el ejercicio de un cargo público, para conseguir una ventaja ilegítima, acto que se comete de manera secreta y privada. Las formas de corrupción son muy variadas, algunas de ellas son: el soborno, considerado como el más repetitivo de los delitos contra la administración pública, y que va desde la entrega de una módica suma a un oficial de seguridad, para evitar una multa, hasta el ofrecimiento de grandes cantidades de dinero para la evasión de obligaciones de tipo legal o administrativo; el tráfico de influencias, este se da cuando un funcionario público utiliza sus influencias para conseguir a favor de alguien allegado una actividad que involucre una posición o un trabajo de beneficio, el peculado, ocurre cuando un sujeto se enriquece de forma ilegal en perjuicio del Estado. El uso en provecho de los bienes públicos, el uso de materiales y equipos distintas al objeto de su compra; representan actos constitutivos de peculado.³

² <https://conceptodefinicion.de/>

³ <https://conceptodefinicion.de/>

- c) “Corrupción es la acción y efecto de corromper (depravar, echar a perder, sobornar a alguien, pervertir, dañar). El concepto se utiliza para nombrar al vicio o abuso en un escrito o en las cosas no materiales. La corrupción, por lo tanto, puede tratarse de una depravación moral o simbólica. Por ejemplo: “No debemos tolerar la corrupción de nuestras tradiciones por presiones extranjeras”, “Las declaraciones del ministro contribuyen a la corrupción del acuerdo de paz”. Se entiende como corrupción política al mal uso del poder público para **obtener una ventaja ilegítima**: “Los casos de corrupción de este país han llegado a las primeras planas de los diarios del mundo”, “El expresidente será enjuiciado por corrupción en la compra de un avión”, “Me encargaré de perseguir la corrupción para que no haya ningún escándalo en mi gobierno”⁴.
- d) “La corrupción se aplica principalmente a la actividad política. Es un fenómeno muy extendido y al mismo tiempo muy complejo. Si tuviéramos que definir la corrupción en pocas palabras diríamos que **es hacer trampas**. Como es lógico, hay muchas maneras de hacer trampas en la política. Hay un amplísimo vocabulario para referirse a ellas: **soborno, cohecho, tráfico de influencias, prevaricación, amiguismo**, etc. Todas estas palabras expresan una modalidad de corrupción. En casi todas ellas existe un móvil económico”⁵.

El mecanismo de las actividades corruptas es complejo, ya que el corrupto intenta que no se descubran sus trampas. Para realizarlas se pone en marcha una estrategia con apariencia de legalidad. Así, la mentira y la manipulación están camufladas en un procedimiento técnico y administrativo aparentemente normal. La policía y el sistema judicial persiguen la corrupción y cuando aparece un caso, los medios de comunicación lo presentan como un escándalo. La mayoría de la sociedad desaprueba las prácticas corruptas, porque son un síntoma de degradación.

La corrupción implica un acto delictivo, aunque también una inmoralidad. Es un comportamiento que no respeta reglas.

Desde este punto de vista, la corrupción se presenta en cualquier actividad, no sólo en la política. Puede haberla en el deporte, cuando dos rivales pactan un resultado. Hay corrupción en la actividad empresarial, al contratar a un trabajador al margen de la ley. Incluso puede haber corrupción en los cuerpos que persiguen la corrupción (por ejemplo, la policía). La corrupción puede afectar a cualquier sector. No es fácil combatirla, ya que *la condición humana es imperfecta y el interés*

4 Julián Pérez Porto y María Merino. Publicado: 2011. Actualizado: 2014.

5 Javier Navarro., <https://www.definicionabc.com/general/corruptcion.php>

económico es tentador. En México y en otros países está muy extendida y la actividad política tiene mecanismos corruptos.

- e) “Corrupción es la práctica consistente en la **utilización de las funciones y medios de las organizaciones, especialmente las públicas, en provecho, económico o de otra índole**, de sus gestores. Ahora bien, corrupción no es un término solamente reservado para la actividad pública, sino que también se utiliza para la actividad privada en empresas. Los gerentes generales y cargos medios de las empresas privadas también son elegibles para ser catalogados como corruptos si sacan provecho personal a través de los recursos económicos de la empresa para la que trabajan”⁶.
- f) “La corrupción es una improbidad o deterioro en el proceso de toma de decisiones en el que un tomador de decisiones se desvía o exige desviación del criterio que debe regir su toma de decisiones, a cambio de una recompensa o por la promesa o expectativa de una recompensa. Si bien estos motivos influyen en su toma de decisiones no pueden ser parte (legítima) de la justificación de la decisión”.⁷
- g) “Consiste en el abuso del poder para beneficio propio. Puede clasificarse en corrupción a gran escala, menor y política, según la cantidad de fondos perdidos y el sector en el que se produzca”.⁸
- h) “Según el Banco Mundial, en sus directrices para regular las compras en el marco de los proyectos que financia, se define corrupción como “...**ofrecer, dar, recibir o solicitar, directa o indirectamente, cualquier cosa de valor para influenciar la acción de un funcionario público en el proceso de compra o en la ejecución del contrato...**”⁹

Las causas que originan los actos de corrupción pueden ser internas o externas. Entre las causas internas se encuentran: falta de conciencia social, carencia de educación o de una cultura de compromiso, paradigmas negativos y distorsionados. Como elementos externos de la corrupción se encuentran: la impunidad, salarios bajos, concentración de poderes, corporativismo partidista, etcétera.

En lo político, la corrupción genera un impacto negativo al producir y consolidar la desigualdad social, y protege las redes de complicidad entre las elites

6 Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española.

7 Petrus C. van Duyne.- El manual crítico del lavado de dinero, enero 2019.

8 SFP, 2013 <https://www.gob.mx/sfp/documentos/definición-de-corrupción>

9 Véase Banco Mundial (2004), art. 1.14.

políticas y económicas. A nivel económico, por ejemplo, influye en el crecimiento de los costos de los bienes y servicios, fomenta la aprobación de proyectos basados en el valor del capital involucrado en los mismos.

En el caso de México, en estos momentos, tal y como conocemos a través de los diversos medios de comunicación locales, se han producido diversos casos de corrupción política. Esto viene a demostrar no sólo la impunidad con la que pueden actuar los distintos dirigentes sino también la necesidad del endurecimiento de las leyes para estas situaciones y de una reforma política generalizada.

Una de las asignaturas pendientes para la construcción de un orden democrático en México es el de la consolidación de un Estado de derecho, pues la experiencia social nos demuestra que más allá de una referencia a los planteamientos abstractos del orden constitucional y el contenido de las leyes en sí mismas, hay un problema real en cuanto a cómo se aplican los conceptos del estado de derecho en la vida cotidiana en la sociedad, ya que debido a esta carencia de efectividad o aplicación de este marco jurídico es que se provocan los actos de corrupción en el país, constituyendo un problema fundamental para poder transitar a un orden social más estable y respetuoso.

Ante esa situación, todo acto de corrupción puede considerarse como un problema grave y complejo para México, ya que afecta el estatus socioeconómico de la sociedad en general, género, edad, sectores, cualquier tipo de actividad, categorías laborales, ramas de poder, órdenes de gobierno, filiaciones políticas o cualquier otra clasificación. Se da a gran y pequeña escala, en situaciones ordinarias y excepcionales, a la luz del día y en lo obscuro. Esto genera altos costos que inhiben el desarrollo y va en perjuicio de los más vulnerables.

El tráfico de influencias, el soborno, la extorsión y el fraude son algunas de las prácticas de corrupción, que se ven reflejadas en acciones como entregar dinero a un funcionario público para ganar una licitación o pagar una dádiva o coima para evitar una clausura.

En un proceso licitatorio, se entiende por corrupción a las prácticas que tienden a favorecer a un oferente o a un grupo de oferentes en la que participa la autoridad encargada de llevar adelante el proceso de adquisición. La colusión, se

reserva para aquellos acuerdos implícitos o explícitos entre oferentes para reducir la competencia en la licitación y volcarla a su favor.

Existen diversas instituciones y organismos que tienen como clara función el acometer lo que sería el control de la citada corrupción. Entre ellos destaca, por ejemplo, Transparencia Internacional (TI), una organización no gubernamental, que se encarga de desarrollar distintas medidas con el claro objetivo de ponerle fin a la anteriormente citada acción. Veamos la siguiente tabla con datos comparativos recientes del nivel de corrupción en la que TI ubica a México.

Tabla 1. PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN EN INSTITUCIONES DE GOBIERNO 2017.								
Sectores	México	Brasil	Chile	Dinamarca	España	E.U.A.	India	Uruguay
PARTIDOS POLÍTICOS	4.6	4.3	4.2	2.9	4.4	4.1	4.4	3.5
PODER LEGISLATIVO	4.3	4.1	4.0	2.4	3.9	3.7	3.8	3.2
EJÉRCITO	3.2	2.7	3.0	2.3	2.6	2.9	2.5	2.9
ONGS.	3.2	2.9	2.9	2.4	2.4	3.0	2.9	2.5
MEDIOS DE COMUNICACIÓN	3.6	3.1	3.4	2.9	3.2	3.7	3.2	2.8
SECTOR PRIVADO	3.5	3.0	3.9	3.0	3.3	3.6	3.4	3.0
PODER JUDICIAL	4.3	3.4	3.9	1.7	3.5	3.3	3.3	3.1
POLICÍA	4.6	4.0	3.5	2.0	3.1	3.3	4.1	3.3
SERVICIOS PÚBLICOS	4.5	3.3	3.7	2.2	3.3	3.6	3.8	3.2

Fuente: Barómetro Global de la corrupción. Transparencia Internacional. La escala de percepción va de 1 a 5; donde 1 = nada corrupta y 5 es extremadamente corrupta.

Algunas conclusiones teóricas generales.

- Las posibilidades de prácticas colusivas en el proceso de compra se presentan durante la etapa de la recepción de las ofertas efectuadas por los proveedores potenciales. La competencia frecuente entre los mismos proveedores, por ejemplo, es algo que debe de evitarse si fuera posible. Por ello, cuando la colusión es un problema, es más conveniente favorecer contratos de más largo plazo, sin licitaciones frecuentes (a través de contratos plurianuales). La frecuencia de la competencia incrementa los beneficios y reduce los costos, para las firmas, de arribar a acuerdos duraderos. Algo análogo ocurre para compras diferentes en las que es probable que participen los mismos proveedores potenciales: de ser posible, deben licitarse en simultáneo. Los contratos marco, al acumular transacciones y volverlas más

esporádicas y por volúmenes mayores, cuentan con ventajas a la hora de dificultar los acuerdos colusivos.

- Las prácticas corruptas pueden aparecer y generar efectos en todas las etapas del proceso de compra descritas en la sección previa: tanto en la definición de qué adquirir, como en la recepción y evaluación de ofertas, y en el control del cumplimiento de las obligaciones contractuales de los proveedores. La primera decisión relevante en el proceso de compra es la determinación de lo que se va a adquirir privilegiando lo más posible por la estandarización de bienes para eliminar el favoritismo sobre algún proveedor en específico.
- Construir un proceso licitatorio estandarizado de compra que garantice su inviolabilidad y que estandarice la información que se debe proporcionar a los participantes, evitará la fuga de información privilegiada que pueda ser proporcionada a un proveedor que le permita tener ventajas sobre los demás participantes, una opción muy viable en este sentido es **la consolidación o centralización de las compras**, que se mejora cuando se emplean mecanismos de control electrónicos con medidas de seguridad que garanticen la integridad del proceso y su transparencia como ya se mencionó.
- Dado que, en general, las prácticas corruptas se manifiestan en precios más altos, el monitoreo de precios permite contar con una herramienta útil para la detección. La identificación de sobrepuestos requiere, básicamente, de información que permita efectuar una comparación entre los precios pagados por las distintas dependencias y los precios de referencia para cada bien o servicio. Es necesario, entonces, recopilar periódicamente información referente a los precios pagados por cada agencia y por cada categoría de producto. Contar con un precio de mercado claramente definido, dicho precio actúa como punto de referencia o comparativo para detectar su “sobre precio”. En síntesis, la recopilación de información y su monitoreo permanente constituye, en la adquisición de bienes, la herramienta central para detectar prácticas corruptas.

Como parte del desarrollo de la presente investigación, a continuación, se presentan los siguientes conceptos de tipo jurídico normativos.

Tabla 2. CONCEPTUALIZACIÓN

Terminología	Concepto	Referencias bibliográficas																				
CompraNet	El sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios, integrado entre otra información, por los programas anuales en la materia, de las dependencias y entidades; el registro único de proveedores; el padrón de testigos sociales; el registro de proveedores sancionados; las convocatorias a la licitación y sus modificaciones; las invitaciones a cuando menos tres personas; las actas de las juntas de aclaraciones, del acto de presentación y apertura de proposiciones y de fallo; los testimonios de los testigos sociales; los datos de los contratos y los convenios modificatorios; las adjudicaciones directas; las resoluciones de la instancia de inconformidad que hayan causado estado, y las notificaciones y avisos correspondientes. Dicho sistema será de consulta gratuita y constituirá un medio por el cual se desarrollarán procedimientos de contratación". Este sistema es desarrollado, administrado y controlado por la Secretaría de la Función Pública y recientemente, por la SHCP.	Artículo 2 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.																				
Proveedor	La persona que celebre contratos de adquisiciones, arrendamientos o servicios con el Estado.	Artículo 2 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.																				
Licitante	La persona que participe en cualquier procedimiento de licitación pública o bien de invitación a cuando menos tres personas.	Artículo 2 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público.																				
Investigación de mercado.	La verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información ¹⁰ .	Artículo 2 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Véase además el Artículo 134, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.																				
Área contratante	La facultada en la dependencia o entidad para realizar procedimientos de contratación a efecto de adquirir o arrendar bienes o contratar la prestación de servicios que requiera la dependencia o entidad de que se trate.	Artículo 2 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.																				
Área requirente	La que, en la dependencia o entidad, solicite o requiera formalmente la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios, o bien aquélla que los utilizará.	Artículo 2 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.																				
MIPYMES	Micro, pequeñas y medianas empresas, legalmente constituidas, con base en la estratificación establecida por la Secretaría de Economía, de común acuerdo con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y publicada en el Diario Oficial de la Federación, partiendo de la siguiente: <table border="1" style="margin-left: auto; margin-right: auto;"> <thead> <tr> <th colspan="4">Estratificación por Número de Trabajadores</th> </tr> <tr> <th>Sector/Tamaño</th> <th>Industria</th> <th>Comercio</th> <th>Servicios</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Micro</td> <td>0-10</td> <td>0-10</td> <td>0-10</td> </tr> <tr> <td>Pequeña</td> <td>11-50</td> <td>11-30</td> <td>11-50</td> </tr> <tr> <td>Mediana</td> <td>51-250</td> <td>31-100</td> <td>51-100</td> </tr> </tbody> </table>	Estratificación por Número de Trabajadores				Sector/Tamaño	Industria	Comercio	Servicios	Micro	0-10	0-10	0-10	Pequeña	11-50	11-30	11-50	Mediana	51-250	31-100	51-100	Artículo 3, fracción III de la Ley Para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa. Artículo 2 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Estratificación por Número de Trabajadores																						
Sector/Tamaño	Industria	Comercio	Servicios																			
Micro	0-10	0-10	0-10																			
Pequeña	11-50	11-30	11-50																			
Mediana	51-250	31-100	51-100																			
Partida o concepto	La división o desglose de los bienes a adquirir o arrendar o de los servicios a contratar, contenidos en un procedimiento de contratación o en un contrato, para diferenciarlos unos de otros, clasificarlos o agruparlos.	Artículo 2 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.																				
Presupuesto autorizado	El que la Secretaría (la de Hacienda y Crédito Público) comunica a la dependencia o entidad en el calendario de gasto correspondiente, en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Artículo 2 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.																				

¹⁰ El área encargada de realizar la "investigación de mercado será aquella especializada en la dependencia o entidad o, a falta de ésta, de manera conjunta las áreas contratante y requirente. Numeral 4.2.1.1.10 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Consolidación	La integración en un procedimiento de contratación de los requerimientos de varias unidades administrativas de una dependencia o entidad o entre varias dependencias y/o entidades.	Numeral 1 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. ¹¹
Contrato	El acuerdo de voluntades para crear o transferir derechos y obligaciones, y a través del cual se formaliza la adquisición o arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios.	Numeral 1 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Convocatoria a la licitación pública.	El documento que contiene los requisitos de carácter legal, técnico y económico con respecto de los bienes o servicios objeto de la contratación y las personas interesadas en proveerlos o prestarlos, así como los términos a que se sujetará el procedimiento de contratación respectivo y los derechos y obligaciones de las partes.	Numeral 1 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Estimación de precios.	Realizar la estimación preliminar de los precios de los bienes, arrendamientos o servicios cuyas necesidades se hayan identificado, con base en la información existente en CompraNet o, a falta de ésta, en la histórica de la propia dependencia o entidad, actualizada mediante el INPC o, en su caso, conforme a los precios oficiales aplicables.	Numeral 4 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Procedimientos de contratación de bienes, arrendamientos y servicios.	Las opciones jurídicas que tienen las dependencias y entidades para seleccionar al proveedor que asegure las mejores condiciones para el Estado, en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias ¹² .	Artículo 26, 26 Bis, 26 Ter. y 28 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Numeral 4.2.2. del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Garantías.	Son los medios jurídicos que permiten asegurar al acreedor contra el riesgo de insolvencia de su deudor; en este sentido, sinónimo de seguridad. En otras palabras, obligación impuesta a un contratante con el objeto de asegurar el goce pacífico de hecho y de derecho de la cosa entregada a la otra parte. ¹³ En general, toda forma o mecanismo legal para asegurar el cumplimiento de una obligación.	www. Enciclopedia - Jurídica.biz14.com Numeral 4.2.2. del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
Penas convencionales	Sanción económica que puede aplicarse a cualquiera de los contratantes por el incumplimiento de obligaciones pactadas ¹⁴ .	Numeral 4.3.3. del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

¹¹ Forma parte del ACUERDO por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2010.

¹² Existen tres procedimientos para la contratación de un bien, arrendamiento o servicio: a) Licitación Pública que puede ser: conforme a los medios que se utilicen, presencial, electrónica o mixta; por su carácter pueden ser nacionales o internacionales y estas últimas a su vez pueden ser internacionales bajo la cobertura de algún Tratado e internacional abierta., b) Invitación a cuando Menos Tres Personas; y c) Adjudicación Directa. Cada una de ellas será analizada en capítulos posteriores.

¹³ En materia de adquisiciones del gobierno son exigibles en general las siguientes garantías: para asegurar la amortización de los anticipos, para el cumplimiento de los contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y, para responder por los defectos y vicios ocultos de los bienes o de la calidad de los servicios contratados.

¹⁴ En materia de adquisiciones las penas convencionales aplicables se pueden ejercer por atrasos del proveedor en el cumplimiento de las fechas de entrega de los bienes o de inicio para la prestación del servicio, por la deficiencia de los bienes y/o servicios respectivamente, así como las deductivas que resulten procedentes por el incumplimiento parcial o la deficiente prestación de servicio.

1.2. LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES EN EL MUNDO

Para desempeñar sus funciones, los organismos gubernamentales necesitan a menudo comprar bienes y servicios con recursos públicos y para fines públicos. Esas compras se denominan contratación pública.

Uno de los principales objetivos de la mayoría de los regímenes de contratación es optimizar el uso de los recursos. En general, se considera que un régimen de contratación transparente y no discriminatorio es el mejor instrumento para alcanzar ese objetivo, ya que permite aprovechar al máximo la competencia entre los proveedores y permite a los gobiernos comprar en las mejores condiciones.

La concesión de trato preferencial a los bienes, servicios y proveedores nacionales discrimina a los proveedores extranjeros y actúa, por tanto, como un obstáculo al comercio en este sector. Esos obstáculos no están abarcados por las normas multilaterales de la OMC, ya que la contratación pública está expresamente exenta de las principales disciplinas del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) - véase el **párrafo 8 a) del artículo III**) y del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS - véase el **párrafo 1 del artículo XIII**).

La liberalización de los mercados de contratación pública tiene potencial para generar beneficios, tanto en lo que se refiere a la eficiencia de la contratación como a los intereses comerciales. Por consiguiente, los miembros de la OMC han trabajado en esta cuestión desde varios frentes, el principal sin duda es el relativo al Acuerdo Plurilateral de Contratación Pública ACP que ha dado lugar a una importante liberalización del comercio y que será tratado con mayor amplitud en el apartado 1.4 del presente trabajo.

Además, la Secretaría de la OMC ha venido realizando actividades de cooperación técnica para ayudar a los países en desarrollo y a los menos adelantados a participar de manera efectiva en la labor de la OMC en materia de contratación pública.

Las cifras estimativas referentes a la contratación pública representan, según la OMC, en promedio el 10% - 15% del PIB de una economía. Constituye un mercado

significativo y un aspecto importante del comercio internacional. La labor de la OMC en materia de contratación pública tiene por objeto promover la transparencia, la integridad y la competencia en este mercado.

En un contexto general, las compras públicas mundiales respecto de su Producto Interno (PIB) para 2012, muestran el siguiente comportamiento.

Tabla 3. PARTICIPACIÓN DEL PIB EN LAS COMPRAS PÚBLICAS POR REGIÓN.	
Región	% de su PIB
Unión Europea	21.66
África Subsahariana	17.82
Países BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica)	17.59
Oriente Medio y Norte de África	16.59
Estados Unidos	15.68
América Latina y el Caribe	15.52
China	13.71
Asia Pacífico	13.01
Resto del mundo	17.87

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial.

En el contexto mundial, en la última década, se han planeado diversas estrategias regionales de políticas relativas a las compras de gobierno, veamos algunas.

Unión Europea

La Unión Europea representa el mecanismo de integración con mayor nivel de coordinación de políticas regionales en compras públicas, siendo la región del mundo con mayor relación porcentaje del PIB/compras públicas (21.6%). Las directrices de la UE en materia de compras públicas pretenden eliminar el trato preferente que se conceden a empresas nacionales con una actitud proteccionista. Esta medida define el concepto de la compra pública de manera amplia, en el sentido de obtener el máximo de beneficios de las obras, suministros o servicios demandados, más allá del valor o precio en licitación.

La Comisión Europea emitió, en 2010, la Estrategia Europa 2020, la cual intenta superar la crisis económica en los países miembros y convertir a la UE en una economía inteligente, sostenible e integradora que disfrute de altos niveles de empleo, de productividad y de cohesión social.

En relación con las compras públicas, dichos lineamientos se centran en:

- Fortalecimiento de las PYMES (pequeñas y medianas empresas) facilitándoles el acceso a capital y hacer un uso pleno de las políticas de demanda, a través de la contratación pública y de una normatividad accesible para que puedan participar en las compras públicas.
- Medio ambiente: fomento de una contratación pública verde, como el uso de reglamentación, las normas de la construcción e instrumentos de mercado tales como impuestos, subvenciones y contratación pública para reducir el consumo de energía y recursos y utilizar los fondos estructurales para invertir en la eficacia energética de los edificios públicos y en un reciclaje más eficaz.
- La política de contrataciones públicas debe garantizar un uso más eficaz de los fondos y los mercados públicos deben seguir teniendo una dimensión que abarque a toda la UE.

En materia de gobierno electrónico y compras públicas, la UE ha alcanzado significativos avances. El Libro Verde sobre la generalización del recurso a la contratación pública electrónica en la UE protocolizado en el 2010 constituyó la primera aproximación de este esquema de integración regional para la reforma de normativas nacionales y modernización de los sistemas de compras públicas. El Plan de Acción de Administración Electrónica para Europa implementado desde el 2011 permitió la ampliación de empresas interesadas en participar en la región hasta en un 80% para 2016.

Otros logros de la iniciativa europea de compras públicas se encuentran:

El PEPPOL¹⁵ (Proyecto de contratación pública electrónica transfronteriza), gestionado por organismos del sector público de varios países de la UE que tiene

¹⁵ PEPPOL es una red que permite a las empresas de toda Europa comunicarse electrónicamente con compradores públicos en diversas etapas del proceso de adquisición. Así pues, y tal y como recoge su web peppol.eu, PEPPOL no es una plataforma de compras electrónicas, sino que proporciona un conjunto de especificaciones técnicas que se pueden implementar en soluciones de Procurement y servicios de intercambio de Business existentes para hacerlos interoperables entre sistemas

por objeto facilitar servicios e infraestructuras de TIC (Tecnologías de la Información y Comunicaciones) normalizados a gran escala para el desarrollo y la gestión de operaciones de contratación pública europea en línea. El proyecto aporta soluciones en los ámbitos del pedido y la facturación electrónicos, y facilita los elementos necesarios para la creación de sistemas para catálogos electrónicos, firma y validación y expediente virtual de la empresa.

Gráfico 1. ESTRUCTURA PEPPOL

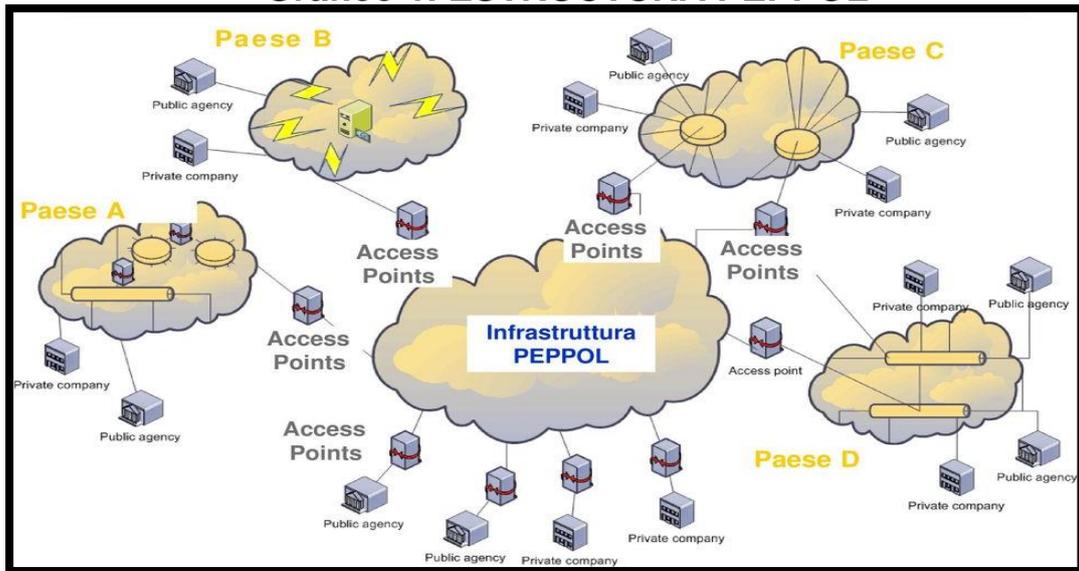
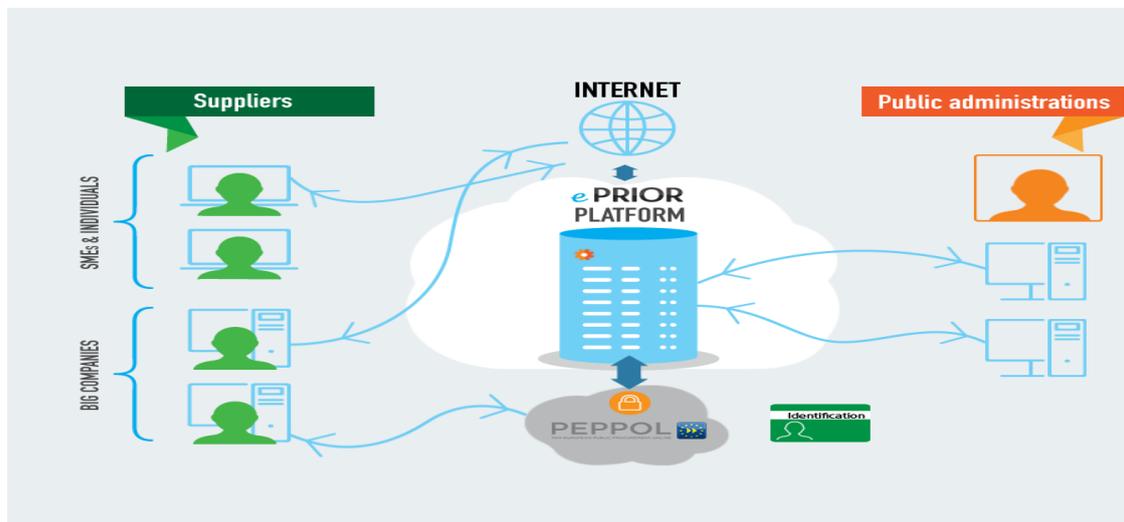


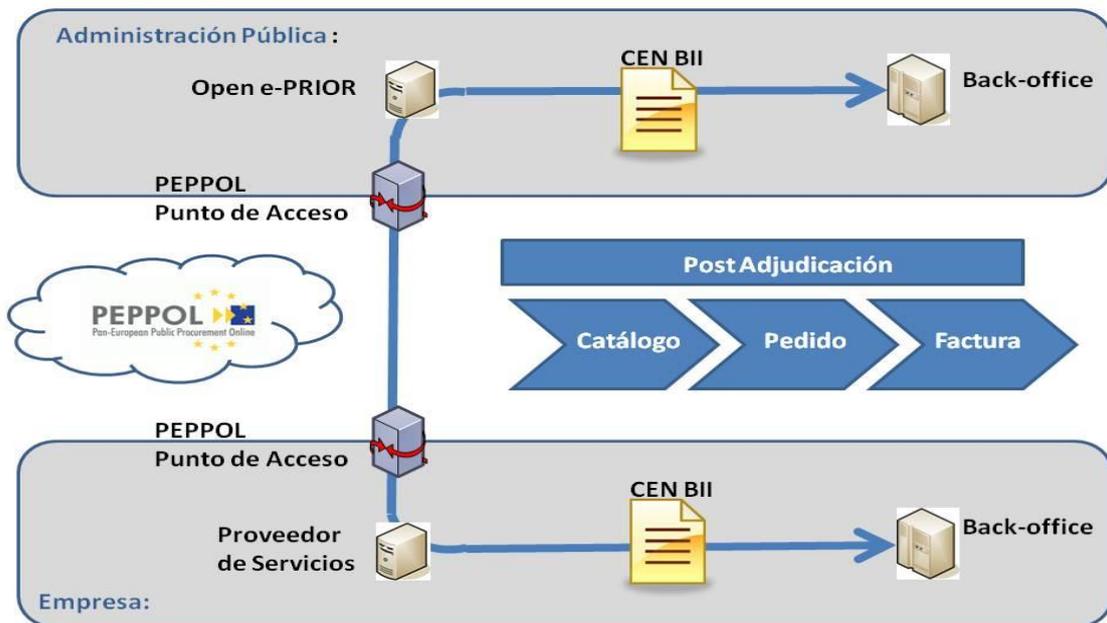
Gráfico 2A ESQUEMA OPEN E-PRIOR¹⁶



dispares en toda Europa. PEPPOL permite a los socios comerciales intercambiar documentos electrónicos basados en estándares a través de la red PEPPOL.

¹⁶ Open e-PRIOR = Plataforma (servidor) de Contratación Pública.
 CEN BII = Estándares de contratación.
 Back. Office = Sistemas de conexión.

Gráfico 2B
Open e-PRIOR



ESQUEMA GENERAL DE LA INFRAESTRUCTURA PEPPOL: E-PRIOR y E-CERTIS

FUENTE: "e Prior Open Source e-Procurement Platform": <http://ec.europa.eu/isa2/library/eprior/>

El Open e-PRIOR: tiene la finalidad de permitir el intercambio de documentos estructurados relacionados con los catálogos electrónicos, el pedido y la facturación electrónicos.

El e-CERTIS: es una herramienta de ayuda a los operadores económicos y las entidades adjudicadoras, en primer lugar, a comprender qué información se está solicitando o facilitando y, en segundo lugar, a encontrar información equivalente recíprocamente aceptable.

El e-CERTIS es una base de datos de certificados en línea. Se trata de un sistema de información que le indica a las empresas y a los compradores de los diversos certificados y certificaciones solicitados durante los procedimientos de contratación pública, es, por tanto, la base de datos europea sobre contratación pública, que consolida los principales documentos y certificados que las empresas deben prever opcionalmente para participar en la contratación pública en los distintos Estados miembros de la Unión Europea. El e-CERTIS está destinado a ser el mecanismo único de interconexión del mercado europeo (Dume).

La plataforma e-CERTIS incluye criterios, transmisores y pruebas.

Los criterios se clasifican de acuerdo con las siguientes categorías

Criterios de selección: capacidad económica y financiera.

Razones de exclusión: razones relacionadas con condenas penales.

Motivos de exclusión: motivos relacionados con la insolvencia, el conflicto de intereses o la negligencia.

Motivos de exclusión: motivos puramente nacionales de exclusión.

Motivos de exclusión: motivos relacionados con el pago de impuestos o cotizaciones a la seguridad social.

Criterios de selección: dispositivos de aseguramiento de calidad y estándares de gestión medioambiental.

Criterios de selección: aptitudes.

Criterios de selección: capacidad técnica y profesional.

El Código europeo de buenas prácticas para facilitar el acceso de las PYME a los contratos públicos pactado desde el 2008, permite a las instituciones contratantes de los estados miembros a aprovechar plenamente el potencial de las políticas regionales sobre las compras públicas a fin de garantizar condiciones equitativas para todos los operadores económicos que deseen participar en licitaciones públicas. El mencionado Código, reconoce una serie de obstáculos para el ingreso de las PYMES al mercado de compras públicas europeo:

- Dificultades relacionadas con el tamaño de los contratos, es decir, la incapacidad para poder participar en contratos muy grandes;
- Acceso a la información relevante;
- Mejorar la calidad y la comprensibilidad de la información proporcionada;
- Fijar niveles de capacitación y requisitos financieros proporcionados;
- Aliviar la carga administrativa;
- Poner énfasis en la relación calidad-precio y no meramente en el precio;
- Conceder plazo suficiente para preparar las ofertas; y

- Velar por que se respeten los plazos de pago.

A pesar de estas dificultades, con el tiempo las MYPES europeas han fortaleció su infraestructura y muchas han superado su estrato para convertirse en grandes empresas con presencia internacional, capaces incluso de participar en licitaciones convocadas internacionalmente.

Foro de Cooperación Económica Asia - Pacífico

El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), cuyos principales objetivos son: *mantener el crecimiento y el desarrollo económico de la región, contribuir al crecimiento económico mundial, reforzar y aprovechar los beneficios de dicho crecimiento, fortalecer el sistema multilateral de comercio, reducir las barreras al comercio de bienes y servicios y a los flujos de inversión* fue creado en Canberra, Australia, en noviembre de 1989. Participan en él 20 economías miembro (se excluye EUA tras su renuncia en el 2017): Australia, Filipinas, Papua, Nueva Guinea, Brunei, Hong Kong Chino, Singapur, Canadá, Indonesia, Tailandia, Chile, Japón, Taipéi Chino, China, Malasia, Perú, Corea, México, Rusia, Nueva Zelandia y Vietnam.

Dicho foro, creó el Grupo de Expertos en Compras Públicas, el cual ha generado los Principios sobre Compras Públicas, a partir de los siguientes criterios: relación calidad-precio; competencia abierta y efectiva; debido proceso; trato justo y no discriminación. Una de las recomendaciones del Grupo de Expertos es establecer leyes claras de contratación, reglamentos, políticas y procedimientos para asegurar que los procesos de contratación sean abiertos y transparentes.

Las compras y la banca al desarrollo.

Las prácticas de compras públicas también son desarrolladas por parte de instituciones financieras y de desarrollo internacional con impacto en países de la región, como es el caso del Banco Mundial, y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y otras instituciones internacionales promotoras del desarrollo. Estas instituciones han establecido políticas de compras aplicables a la ejecución de proyectos de desarrollo financiados.

1.3 LAS MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES.

En la actualidad, los órganos de gobierno responsables de la contratación pública de bienes y servicios continuamente están en la búsqueda de soluciones que promuevan una buena relación calidad-precio, es decir, mejorar la optimización de los recursos que de por sí son limitados y lograr adquirir bajo las mejores condiciones del mercado posibles.

Mejorar la profesionalidad requiere no sólo procedimientos de gestión, sino también un claro conjunto de valores y normas éticas que expongan cómo lograr este objetivo. Los países han expresado la necesidad de desarrollar un código de conducta modelo para los responsables de contratación que defina restricciones y prohibiciones claras, además de ofrecer recomendaciones sobre cómo gestionar su interacción con los sectores privados.

Como ya se analizó, en instituciones multilaterales como la Unión Europea y la Organización de Comercio Mundial, existe una preocupación sobre las medidas en las que las regulaciones internacionales sobre compras públicas adopten un sistema uniforme de **“buenas prácticas”** en las que se incorporen criterios éticos, legales, de control, de gestión administrativa, de transparencia, económicos, sociales y hasta medioambientales y que con ello se mejore la integridad de los procesos en las adquisiciones gubernamentales.

Dado el impacto social y económico que significan las compras públicas y su importancia en las políticas públicas generales, lograr diseñar un modelo de “las buenas prácticas para comprar” se ha convertido en una gran preocupación a nivel internacional, y es por ello que es responsabilidad final de los gobiernos definir y aplicar normas públicas claras tanto para los proveedores o contratistas como para los órganos de gobierno responsables de realizar y definir la tarea de comprar, definiendo la responsabilidad de las partes en cuanto a integridad.

En tal sentido, a continuación, se describen brevemente las principales directrices del modelo de **“las mejores prácticas para realizar compras públicas”** emanadas de los diferentes organismos mundiales reguladores del comercio multilateral.

Uso de nuevas tecnologías de información y comunicaciones (TIC)

Uno de los factores de cambio más persuasivos para la contratación es el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación que han influido en políticas y prácticas y han revolucionado el modo en que se compran productos y servicios. También han pasado a ser un instrumento central de la promoción de la transparencia en la contratación y en sistemas para que los responsables de éstas y los contratistas rindan cuentas. En concreto, han ofrecido un acceso fácil y en tiempo real a la información, a nuevas formas de interacción entre los oferentes y responsables del gobierno y han facilitado el control y seguimiento de la información sobre contratación.

Aplicación de indicadores (de medición) para evaluar el buen funcionamiento de los sistemas de compras.

Después de sistematizar las compras públicas a través del uso de herramientas tecnológicas, es necesario contar con un sistema de indicadores para identificar las fuerzas y debilidades de los procesos de compras contrastados con los estándares internacionales. En este sentido los indicadores pueden ser de dos tipos: los que son útiles para evaluar las reglas existentes respecto a las compras públicas y los que se emplean para evaluar el cumplimiento de las reglas.

Tabla 4. INDICADORES DE MEDICIÓN EN LOS SISTEMAS DE COMPRAS PÚBLICAS.

<i>I. INDICADORES PARA EVALUAR REGLAS EXISTENTES</i>	OBJETIVO DEL INDICADOR
Marco legislativo y regulatorio sobre compras de gobierno	Evalúa el si se cumple o no con los estándares internacionales. En este, se evalúa si las leyes y regulaciones son o no de acceso público.
	Se evalúa si la legislación sobre compras públicas contempla con claridad los métodos de compra permitidos, si están claramente definidos en la legislación y cuándo deben ser utilizados unos y otros. ¹⁷
	Evalúa si existen reglas para la publicación de procedimientos licitatorios, y la definición de los tiempos aplicables para cada una de las etapas de este.
	Evalúa si las reglas de participación y selección son o no discriminatorias y si favorecen o no la competencia.
	Verifica que la información y documentación que deben contener las propuestas son o no clara para los postulantes en las

¹⁷ En el caso de México, la legislación en la materia contempla con claridad tres métodos de compras públicas: a) la Licitación presencial, electrónica o mixta; b) la Invitación a Cuando Menos Tres Personas (físicas o morales) y la Adjudicación Directa. Cada una de ellas será tratada en el Capítulo 2 de este trabajo. Asimismo, la opción de cada una de ellas está condicionada por el monto del recurso programado para la ejecución de la compra, aunque también prevé casos de excepción que muchas veces han servido para incurrir en prácticas de corrupción por parte de servidores público, y que analizaré más adelante en el referido capítulo de este estudio.

	licitaciones., así como el proceso de evaluación y confidencialidad
	Valida que el marco regulatorio garantice la objetividad y transparencia y confidencialidad en el proceso de evaluación y selección de las propuestas, para minimizar el riesgo de influencias, abusos y en general actos de corrupción.
	Se examina si el acto de apertura de ofertas (propuestas) es público, con apertura total a la participación de proveedores aun cuando cumplan o no con todos los requisitos solicitados por los convocantes, garantizando una apertura y cierre de ofertas de manera pública para reducir al máximo la posibilidad de alteración de las ofertas.
	Se evalúa si la normatividad aplicable contempla el derecho de los postulantes a pedir una revisión del proceso, en qué etapas se permite la revisión y ante que instancia de gobierno se hace el reclamo a este derecho.
Existencia y calidad de las regulaciones.	La presencia de regulaciones que brindan mayor claridad y detalles para la aplicación de las leyes.
	La disponibilidad de documentos estandarizados para promover la competencia y confianza en los participantes
	La posibilidad de evaluar a los participantes para determinar su calidad y capacidad (solvencia).
	La existencia de manuales o guías para las distintas entidades contratantes.
	La existencia de modelos de contratos que garanticen la certeza jurídica tanto para los proveedores adjudicados y la instancia contratante.
Existencia de un sistema de compras públicas alineado a un sistema gubernamental en general.	Evalúa si las compras gubernamentales están soportadas por un proceso presupuestario general (presupuesto programado), garantizando que haya el recurso antes de empezar cualquier procedimiento de compra.
	Si está presupuestada la compra, deben existir plazos de pago.
Existencia de una entidad regulatoria.	Evalúa que la normatividad contemple las tareas y el funcionamiento de la entidad regulatoria.
	Que las tareas y funcionamiento de la entidad regulatoria sean claros y específicos.
	Las responsabilidades que tiene.
	La jerarquía que tiene en el gobierno y la reglamentación de su adecuado financiamiento.
	La división de tareas para garantizar una total independencia para evitar que tenga participación directa sobre las compras.
Mecanismos de monitoreo sobre el sistema de compras públicas y planes de mejoramiento.	Que el gobierno cuente con un sistema que permita mantener la información disponible y actualizada para las partes interesadas.
	Que contenga procedimientos claros para elaborar y monitorear estadísticas respecto de las compras públicas.
	Que se cuente con un plan para la capacitación continua tanto para los funcionarios y el sector privado respecto de las reglas y regulaciones.
	Que contemple un subsistema de monitoreo de la calidad de los procesos y de auditorías periódicas.
Capacidad del sector privado para responder a las necesidades del sector público.	Evalúa el cómo está organizado el sector privado y su importancia en el mercado, por ejemplo, el grado de organización de las Pymes.
	Evalúa las restricciones que impiden la participación de empresas privadas en las licitaciones públicas.
Procedimientos para la administración de los contratos y resolución de conflictos.	Existencia de cláusulas en los contratos para resolver disputas.
	La existencia de mecanismos que garanticen el cumplimiento de resultados en los procesos de resolución de disputas y arbitraje.
Existencia de controles internos y externos e	Evalúa si existe el marco legal para los procedimientos de control y auditoría interna y externa sobre las compras públicas.
	Constata que las recomendaciones derivadas de las auditorías son implementadas en la realidad y por periodos de tiempo suficientemente razonables.

implementación de auditorías externas.	Constata que los auditores cuenten con la información y capacidad suficiente para llevar a cabo las auditorías.
Acceso a la información.	Examina la calidad, la relevancia y la facilidad del acceso a la información relativa a las compras públicas.
Medidas contra la corrupción.	Inclusión de previsiones para contrarrestar la corrupción, el fraude y el conflicto de intereses.
	Si el sistema legal define responsabilidades y penalidades para los individuos y las empresas que cometan actos fraudulentos o corruptos.
	La existencia de mecanismos para prevenir y detectar fraudes y corrupción en las compras públicas.
	Mecanismos a través de los cuales tanto las entidades compradoras como los entes privados fortalezcan las buenas conductas y reporten los actos indebidos de ambos.
	Mecanismos para denunciar conductas fraudulentas o corruptas.
	La existencia de un código de ética para los particulares en los procesos de compras públicas.
II. INDICADORES PARA EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LAS REGLAS.	DESCRIPCIÓN DEL INDICADOR
Marco Legislativo y Regulatorio	Porcentaje de compras realizadas reguladas por el marco legislativo (en volumen y en número de compras).
	Porcentajes de invitaciones hechas para licitaciones abiertas publicadas
	Promedio del número de días entre la publicación de una licitación y la apertura de esta.
	Porcentaje de ofertas rechazadas en cada etapa de una licitación.
	Porcentaje de subastas que incluyen evaluaciones no cuantificables o subjetivas.
	Percepción pública acerca de la confidencialidad de los procesos de evaluación.
	Porcentaje de casos resueltos dentro de los tiempos establecidos en marco legal.
Marco Institucional y Capacidad de Ejecución.	Porcentaje de pagos hechos con retraso.
	Porcentaje de contratos importantes sin reportes de finalización.
	Porcentaje de personas encuestadas que opinan que las compras son realizadas de manera competente.
	Porcentaje de personas encuestadas que opinan que la regulación funciona sin conflictos.
	Número de funcionarios en el área de compras públicas que reciben entrenamiento formal en el año.
	Número de días promedio entre el anuncio de la licitación y la asignación del contrato.
	Porcentajes de contratos que tienen cláusulas de resolución de conflictos.
	Cantidad de opiniones de auditores externos acerca de la debilidad de los controles internos.

	Porcentajes de agencias auditadas con control interno.
	Porcentaje de conflictos resueltos dentro del plazo previsto por la legislación.
Integridad y Transparencia del Sistema de Compras Públicas	Porcentaje de casos que resultaron en sanciones o penalidades
	Porcentaje de opiniones favorables acerca de la efectividad de las medidas anticorrupción.

Como se puede ver, el buen funcionamiento de los sistemas de compras es clave para el buen funcionamiento y el desarrollo de los países. El modelo sobre “**las buenas prácticas en las compras gubernamentales**” descrito y que se ha resumido a partir de decisiones acordados por distintos organismos internacionales como la OMC, el BM, el BID, la propia OCDE, el FMI, es buena prueba de la importancia del tema y de la preocupación que en las dos últimas décadas tienen las naciones desarrolladas y las que están en vías de mejorar su situación económica en el contexto mundial, acerca de las cuales las buenas prácticas para los procesos de compras públicas y para la evaluación de dichos procesos, así como para encarar los cambios que permitan avanzar hacia mejores sistemas de compras.

Al respecto, se puede concluir que los mecanismos de compras son sistemas complejos y dinámicos y que para avanzar sobre el asunto es necesario que los gobiernos trabajen sobre tres aspectos principales:

1.- Asumir que diseñar un buen sistema de compras es tarea primordial y por tanto debe considerarse estratégica si se quiere ser eficiente en la implementación de los procesos de compra y lograr avances reales sobre la calidad de sus compras, en el aprovechamiento óptimo de los limitados recursos y el de realizar compras y contrataciones bajo las mejores condiciones que le pueda ofrecer el mercado: **menor precio posible, a mayor calidad, mayor disponibilidad de bienes y servicios, eficacia, transparencia, oportunidad**, etcétera.

2.- La necesidad de desarrollar capacidades propias para implementar un buen sistema de compras que sea funcional, práctico, económico, transparente y capaz de ser revisado periódicamente para mejorarlo continuamente, que no es otra cosa más que el realizar una evaluación adecuada de cuáles son las necesidades para mejorar los resultados y no sólo los procesos. Para conseguir un adecuado desarrollo de las capacidades se debe tener en cuenta que no existen recetas generales: las

especificidades de cada país hacen que sea probablemente imposible cumplir con planes rígidos, que no incorporan las características particulares de cada situación. Por ello es por lo que en general se recomienda hacer un proceso que incorpore los siguientes elementos: a) un amplio compromiso de los actores relevantes; b) un relevamiento profundo de las necesidades del país; c) la elaboración de un plan estratégico para el desarrollo de las capacidades de compras; y d) el monitoreo permanente y la flexibilidad en la implementación.

3. Reflexionar continuamente sobre lo que se debe considerar cómo buenas prácticas, para evaluar y mejorar en su caso el funcionamiento del sistema de compras de cada uno de los países.

1.4 EL MODELO DE LA OMC.

En el mundo, las compras públicas han sido objeto de legislaciones y agendas en el marco de las instancias multilaterales de comercio y desarrollo, con reformas significativas en los últimos años.

Un ejemplo de agenda multilateral del comercio lo tenemos con la creación del **Código de la Ronda de Tokio** sobre compras del Sector Público en 1981, emanado del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial de Comercio cuyo objeto principal es el de establecer un marco de derechos y obligaciones plasmados en leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas relativas a las compras del sector gubernamental con la idea de lograr la liberalización y extensión del comercio mundial.

El Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC es un acuerdo plurilateral, lo que significa que no todos los Miembros de la OMC son parte en él. Abarca la adquisición por el sector público de bienes, servicios y servicios de construcción, y promueve la apertura de los mercados, la buena gobernanza, la transparencia y la integridad. El ACP se renegóció recientemente a fin de actualizar su texto y ampliar significativamente los compromisos de acceso a los mercados; trata específicamente asuntos relativos a las compras públicas, que busca garantizar condiciones de competencia abierta, equitativa y transparente en los mercados de contratación pública, fue adoptado en abril de 1994 y entró en vigor en abril de 2014.

Tabla 5. LOS PAÍSES FIRMANTES DEL ACP.

PAÍS/ENTIDAD	AÑO DE ADHESIÓN
Canadá	1º de enero de 1996
Estados Unidos	1º de enero de 1996
Japón	1º de enero de 1996
Liechtenstein	1º de enero de 1996
Taipéi China	1º de enero de 1996
Nueva Zelanda	1º de enero de 1996
Singapur	25 de octubre de 1996
Unión Europea (con sus 28 estados miembros)	1º de enero de 1996
Moldova, República de	18 de septiembre de 1997
Corea, República de	1º de enero de 1997
Hong Kong, China	19 de junio de 1997
Suiza	20 de octubre de 1997
Islandia	28 de abril de 2001
Países Bajos con respecto a Aruba	12 de agosto de 2015
Armenia	15 de septiembre de 2011
Croacia	1º de julio de 2013
Noruega	15 de julio de 2015
Israel	Septiembre de 2015
Montenegro	14 de julio de 2016
Ucrania	18 de mayo de 2016

Organizaciones internacionales que tienen la condición de observador: Fondo Monetario Internacional, Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Centro de Comercio Internacional. **Nótese que ningún país de América Latina forma parte de dicho Acuerdo.**

Fuente: OMC

Analicemos el siguiente esquema.

Gráfico 3



En el ACP están consagrados tres principios generales: **No discriminación**; las partes se comprometen a abrir los mercados abarcados por el Acuerdo a los proveedores de bienes y servicios de las demás partes en el ACP. **Transparencia**; se establecen normas mínimas en cuanto a la publicación de la reglamentación en materia de contratación y de los anuncios de nuevas oportunidades de contratación abarcadas por el Acuerdo, a fin de que los posibles proveedores estén plenamente informados. **Equidad procedimental**; en el ACP figuran prescripciones específicas como las relativas a la revisión interna independiente de las reclamaciones, a fin de que todos los posibles proveedores reciban un trato equitativo.

Para asegurarse del cumplimiento de estos tres principios generales, los países firmantes se comprometen a fomentar el *uso de medios electrónicos en los procesos de compras públicas, emplear Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC) accesibles que garanticen transparencia y seguridad a las partes y, asumir la modalidad de subasta electrónica.*

Dentro del mismo, se hace referencia a las bases para la realización de contrataciones, a través de licitaciones internacionales entre los países miembros definiendo claramente listas de bienes y servicios sujetos de negociación entre los países miembros.

Hago la observación que la contratación internacional de servicios se regula a través del Acuerdo General de Comercio de Servicios de la OMC pero que no es aplicable para las contrataciones públicas, por lo tanto, la contratación internacional de servicios públicos puede ser negociada perfectamente al amparo del ACP (Acuerdo sobre Contratación Pública o Código de la Ronda de Tokio).

BENEFICIOS DEL ACP

Promoción del comercio. El ACP en la actualidad ofrece acceso a mercados de contratación de un valor promedio anual estimado en 1.7 billones de USD anuales. Las disposiciones del Acuerdo garantizan que esos mercados sigan abiertos a la competencia de proveedores de todas las partes en el ACP y a medida que se adhieren nuevos países al Acuerdo, aumenta el tamaño global del mercado.

Apoyo al desarrollo económico. El ACP contribuye al desarrollo y crecimiento económicos asegurando que las empresas nacionales puedan acceder

a mercados extranjeros, principalmente la estratificadas como MYPE, aumentando la competencia y la transparencia en los mercados de contratación nacionales, lo que a su vez ayuda a que los gobiernos se beneficien de una mejor relación calidad-precio y aprovechen mejor los recursos públicos además de fomentando la inversión extranjera directa y la transferencia de nuevas tecnologías del extranjero. En función de sus necesidades, los países en desarrollo que se adhieran al Acuerdo podrán beneficiarse de medidas de transición, como la incorporación gradual de compromisos de acceso a los mercados.

Mejora de la gobernanza. El ACP revisado¹⁸ es el primer Acuerdo de la OMC en el que se aborda explícitamente la corrupción, ya que prescribe que las partes lleven a cabo las contrataciones de forma que se eviten conflictos de intereses y prácticas corruptas. Esta prescripción está reforzada por disposiciones específicas sobre la transparencia en el ACP y por procedimientos en virtud de los cuales un proveedor puede impugnar una infracción del Acuerdo y/o la legislación nacional conexas.

De la lectura de dicho Acuerdo, de manera general, destacan cuatro directrices principales contenidas en el Apéndice 2.

I La referente al “Programa de Trabajo relativa a las PYME”¹⁹ (pequeñas y medianas empresas).

II La relativa a la “Contratación Sostenible”.

III “Normas de Seguridad en la Contratación Internacional”.²⁰

IV Programa de trabajo respecto de la Recopilación y Comunicación de datos Estadísticos”.²¹

¹⁸ El Acuerdo revisado entró en vigor el 6 de abril de 2014.

¹⁹ Anexo C del ACP (Acuerdo sobre Contratación Pública) incorporado en marzo de 2012.

²⁰ Anexo G del ACP (Acuerdo sobre Contratación Pública) incorporado en marzo de 2012.

²¹ Anexo D del ACP (Acuerdo sobre Contratación Pública) incorporado en marzo de 2012.

ANEXO C

DECISIÓN DEL COMITÉ DE CONTRATACIÓN PÚBLICA SOBRE UN PROGRAMA DE TRABAJO RELATIVO A LAS PYME.

En este Anexo se reconoce el importante papel que juegan las PYME en las compras de gobierno de cualquier país del mundo, por lo que los países firmantes del Acuerdo sobre Contratación Pública o Código de la Ronda de Tokio procurarán *evitar* la introducción o la continuación de *medidas discriminatorias* que distorsionen la contratación abierta; por lo que se busca que los países miembros deben prestar asistencia, promover, alentar y facilitar la participación de las PYME en la contratación pública de cualquier empresa PYME de cualquier país miembro, con ello se evita la introducción de medidas discriminatorias como lo puede ser el favorecer únicamente a las PYME nacionales. El Acuerdo prevé la medición de resultados puesto que los países que son parte deben notificar al “Comité de Contratación Pública” una ***descripción completa de las medidas y políticas, su marco jurídico, su funcionamiento y el valor de las contrataciones asignadas a las PYME.***

ANEXO E

DECISIÓN DEL COMITÉ DE CONTRATACIÓN PÚBLICA SOBRE UN PROGRAMA DE TRABAJO RELATIVO A LA CONTRATACIÓN SOSTENIBLE

Este programa se refiere básicamente a que los gobiernos participantes deben asegurar ofertar las mejores condiciones en cuanto a “precio-calidad” de los bienes y servicios y otros a demandarlos en dichas condiciones, es decir, lograr una contratación sostenible.

Los temas que abarca este programa son: integrar el concepto de “contratación sostenible” en las políticas de contratación nacionales, es decir, la legislación relativa al tema debe considerar como principio básico el contratar en las mejores condiciones de precio y calidad: “mejor relación calidad-precio”²² y por lo tanto es obligación de las partes comprar y vender bajo esta premisa.

²² Numeral 2, inciso c) del Anexo E del ACP.

ANEXO G

DECISIÓN DEL COMITÉ DE CONTRATACIÓN PÚBLICA SOBRE UN PROGRAMA DE TRABAJO RELATIVO A LAS NORMAS DE SEGURIDAD EN LA CONTRATACIÓN INTERNACIONAL

Esta agenda de trabajo se refiere a que los países deben tratar en sus legislaciones medidas tendientes a las mejores prácticas comerciales, como pueden ser el garantizar la seguridad pública sobre especificaciones técnicas de los bienes y servicios y el cumplimiento de condiciones establecidas en cada una de las compras gubernamentales de carácter internacional que obviamente se celebren entre las partes.

ANEXO D

DECISIÓN DEL COMITÉ DE CONTRATACIÓN PÚBLICA SOBRE UN PROGRAMA DE TRABAJO RELATIVO A LA RECOPIACIÓN Y COMUNICACIÓN DE DATOS ESTADÍSTICOS

Se refiere básicamente a que el Comité de Contratación Pública examinará la recopilación y comunicación de datos estadísticos de las partes, con la posibilidad de armonizarlas y preparar un informe sobre los resultados, la cual debe ser entregada en una fecha determinada para su publicación y para compartirla con los gobiernos de cada país miembro.

La información es preparada conforme a una metodología específica de cada gobierno que permita evaluar y comunicar los datos estadísticos de manera clara y transparente, la cual debe incluir el valor de los contratos adjudicados o el gasto total por conceptos en un periodo determinado.

RESULTADOS ESPECIFICOS

Los **compromisos adicionales** en materia de acceso a los mercados que figuran en el ACP revisado representan entre 80,000 y 100,000 millones de USD anuales y son los siguientes:

- 1. Inclusión de más de 500 entidades de los gobiernos centrales, subcentrales y de otro tipo en el ámbito del Acuerdo.**
- 2. Mejoras en relación con los bienes abarcados.**

3. Cobertura a nuevos sectores de servicios, en particular en la esfera de las telecomunicaciones.

4. Todas las Partes proporcionan una cobertura completa de los servicios de construcción.

5. Varias Partes han eliminado diversas restricciones relativas al acceso a los mercados.

Brevemente se refiere otro modelo complementario al ACP, el denominado “Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI) sobre Contratación Pública de Bienes y Obras, aprobada el 15 de junio de 1994, que aunque no tiene el carácter de obligatoria, contiene una serie de recomendaciones en materia legislativa (directrices jurídicas) que pueden adoptar o no libremente los países miembros.

Esta ley tiene por objeto ayudar a los Estados a *reformar y modernizar su régimen legal interno aplicable a la contratación pública*. La Ley Modelo regula ciertos métodos destinados a lograr el libre juego de la competencia en la contratación pública al amparo de la transparencia, equidad y objetividad del proceso de adjudicación, obrando así al servicio de la economía y eficacia de la contratación pública. La Ley Modelo va destinada a aquellos Estados que deseen promulgar algunas nuevas normas legales o reglamentarias de la contratación pública de alcance limitado a la **contratación de bienes y de obras**.

Sus principales directrices son las siguientes:

- Alcanzar una economía y eficiencia máximas en la contratación pública;
- Fomentar y alentar la participación de proveedores y contratistas en el proceso de contratación pública, en particular, cuando proceda, la de proveedores y contratistas sin distinción de nacionalidad para promover de este modo el comercio internacional;
- Promover la competencia entre proveedores o contratistas para el suministro de los bienes o la realización de las obras que hayan de adjudicarse;
- Ofrecer un trato justo e igualitario para todos los proveedores y contratistas;

- Promover la rectitud y la equidad de los procedimientos de adjudicación y la confianza del público en ellos; y
- Dar transparencia a los procedimientos previstos para la contratación pública.

1.5 EL MODELO DE LA OCDE

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE/OECD), estableció en 2003 una Mesa Redonda sobre Adquisiciones Públicas del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD), para evaluar, de manera integral, los sistemas nacionales de compras públicas, lo cual permite el intercambio de experiencia y buenas prácticas entre países de la región y la identificación de obstáculos con base en la transparencia y eficiencia en el uso de recursos públicos.

Con la intención de darle mayor uso a los sistemas de contrataciones nacionales, en 2005 se realizó una actualización de la propuesta, que pretendía evaluar los indicadores elaborados en la iniciativa del Banco Mundial y el CAD/OECD, además de darle seguimiento a los indicadores de medición de desempeño, y examinar procedimientos y políticas de un país a efectos de medir la equivalencia con los requisitos que exige el Banco para las licitaciones públicas internacionales. A partir del 2006 los esfuerzos se han centrado en crear procedimientos más sólidos de evaluación y adopción de decisiones.

Según estudios realizados por la OCDE, en las dos últimas décadas, las compras públicas a nivel mundial han evolucionado significativamente e impactado en el comercio mundial. Estas, las compras de gobierno representan aproximadamente del 15 al 20% del PIB en países de la OCDE. Preocupado por su crecimiento y bajo el argumento de que los países integrantes deben fomentar el comercio libre y en igualdad de circunstancias, ha realizado diversas investigaciones sobre el comportamiento de las compras públicas. Al respecto, ha publicado una serie de documentos que contienen los avances en el tema, así como varios estudios sobre la competencia y las malas prácticas comerciales.

Según ese organismo, en los últimos años las compras de gobierno enfrentan diversas complicaciones de competencia y de transparencia en sus procesos, basta mencionar dos conclusiones a las que se ha llegado:

Primera. Presencia de colusión y corrupción que aumenta los precios de los bienes y servicios que demanda el gobierno de forma considerable (20% o más).

Segunda. Daño potencial para los contribuyentes.

De acuerdo con cifras de la OCDE, cuando se presentan actos de colusión en los procesos de compras públicas, los gobiernos del mundo acaban gastando más de lo que se hubiera gastado en condiciones de competencia. Según la experiencia de los países miembros, la cartelización de los proveedores aumenta el costo de los bienes y servicios en aproximadamente el 20.5%. En términos de corrupción, adicionalmente las compras de gobierno son de las acciones que conllevan mayor riesgo debido a las grandes cantidades de dinero destinadas y a la interacción entre los sectores público y privado.

La complicidad entre oferentes en licitaciones públicas se presenta cuando las empresas, en lugar de competir entre sí, maquinan para aumentar los precios o reducir la calidad de los bienes o servicios que ofrecen. Las dependencias públicas hacen un esfuerzo para obtener un mayor valor por el dinero que invierten a través de licitaciones, cuyo objeto principal es **obtener precios bajos y mejores productos** para ahorrar recursos para invertirse en otros bienes y servicios y eso se supone que debe alcanzarse cuando las empresas compiten de verdad, es decir, conduciéndose con honestidad e independencia, siguiendo las reglas de juego establecidas en los procesos licitatorios.

Ese tipo de manipulaciones por parte de los proveedores disminuye la confianza de la sociedad en el proceso competitivo y disminuye los beneficios que debe ofrecer el mercado competitivo de manera libre.

En sus estudios, la OCDE concluye que las malas prácticas en las licitaciones asumen diversas formas, veamos algunas de ellas.

- **Los competidores acuerdan** con anticipación **quién presentará la oferta ganadora** para un contrato que se adjudicará mediante un proceso licitatorio, aumentando el monto de la oferta ganadora para

obtener utilidades mayores. Los competidores que aceptan no presentar ofertas o presentan una oferta perdedora son subcontratadas por el oferente ganador y reparten entre ellos las ganancias obtenidas ilegalmente.

- **Ofertas de resguardo o complementarias.** Son las más empleadas por los particulares. Se presentan cuando las empresas acuerdan presentar ofertas en la que un competidor oferta más alto que el ganador designado; un competidor presenta una oferta muchísimo más alta para ser aceptada; un competidor presenta su oferta con términos especiales inaceptables para la entidad compradora. Este sistema de manipulación aparenta una legítima competencia.
- **Supresión de ofertas.** Es una de las más comunes. Los competidores acuerdan que varios se abstienen o retiran su oferta presentada con anterioridad de tal manera que se adjudique el contrato al licitante designado previamente a precio alzado naturalmente.
- **Rotación de ofertas.** Las empresas coludidas acuerdan tomar turnos para ganar, es decir, ser el oferente que califique con el precio más bajo.
- **Asignación de mercado.** Los competidores se dividen el mercado por zonas geográficas asignándose dependencias compradoras específicas

La OCDE ha identificado con toda claridad que las malas prácticas en las compras gubernamentales se presentan debido a diversos factores y recomienda a los funcionarios encargados de las adquisiciones a prestar atención particular en ellos. Se analizan algunas de ellas.

- **Número reducido de compañías.** Es más probable que se dé la manipulación de ofertas cuando el número de empresas que proveen el bien o el servicio es reducido. Cuando menos sea el número de vendedores, será más factible llegar a un acuerdo en torno a la manipulación de licitaciones.

- **Asociaciones industriales.** Las asociaciones gremiales o industriales pueden servir como mecanismos pro competitivos que son legítimos a los miembros de un sector de negocios o de servicios para fomentar la aplicación de estándares, la innovación y la competencia. No obstante, cuando se utilizan para fines ilegales y anticompetitivos, los ejecutivos de las empresas usan estas asociaciones para reunirse y ocultar sus discusiones acerca de formas y medios para llegar a un acuerdo de manipulación de licitaciones e implementarlo.
- **Ofertas repetitivas.** Las compras repetidas aumentan las probabilidades de colusión. La frecuencia de presentación de ofertas ayuda a los miembros de un acuerdo de manipulación de licitaciones a asignar contratos entre ellos. En estos casos se recomienda que los contratos para la adquisición de bienes o servicios que tienen una frecuencia regular o recurrente podrían requerir de herramientas y vigilancia especiales para desalentar la colusión en la presentación de ofertas.
- **Productos o servicios idénticos o sencillos.** Cuando los productos o servicios que venden las personas o compañías son idénticos o muy similares, resulta más fácil que las empresas lleguen a un acuerdo en torno a una estructura de precios común.
- **Pocos o nulos sustitutos.** Cuando hay pocos o ningún sustituto adecuado de los productos o servicios que se está buscando adquirir, las personas o empresas que buscan manipular las licitaciones tienen la seguridad de saber que el comprador tiene pocas o ninguna opción y, por ende, es más probable que sus esfuerzos por elevar los precios tengan éxito.
- **Poco o ningún cambio tecnológico.** El déficit o la carencia franca de innovación en el producto o servicio en cuestión ayuda a que las empresas lleguen a un acuerdo y lo mantengan en el tiempo.

Para contrarrestar la problemática, la OCDE en el 2009, diseñó una guía general denominada ***“Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas”***, que consiste en una serie de recomendaciones generales para que los países miembros tomen medidas tendientes a reducir las malas prácticas en las compras públicas. A continuación, resalto los principales aspectos.

1. CONTAR CON INFORMACIÓN ADECUADA ANTES DE DISEÑAR EL PROCESO DE LICITACIÓN.

Los funcionarios a cargo de las adquisiciones gubernamentales, antes de diseñar un proceso de compra para lograr una mayor eficiencia en el gasto deben obtener suficiente información sobre la grama de productos o servicios disponibles en el mercado que cumplan con las características o especificaciones deseadas, igualmente contar con datos referentes a los posibles proveedores que ofrecen esos productos y servicios como lo es sus precios, sus costos y la comparación de ellos respecto de los proveedores seleccionados.

También en este aspecto, la OCDE recomienda que se debe haber coordinación con otros compradores del sector público y clientes que hayan comprado productos o servicios similares para mejorar su comprensión del mercado y sus participantes.

2. DISEÑAR EL PROCESO DE LICITACIÓN PARA MAXIMIZAR LA PARTICIPACIÓN POTENCIAL DE LICITADORES QUE COMPITEN GENUINAMENTE.

La competencia efectiva puede mejorarse si existe un número suficiente de licitadores con credibilidad, capaces de responder a la invitación a participar en la licitación y con incentivos para competir por el contrato. Por ejemplo, la participación en la licitación se puede facilitar si los funcionarios a cargo de las adquisiciones reducen los costos de la presentación de ofertas, establecen requisitos de participación que no limiten injustificadamente la competencia, permiten la participación de empresas de otras regiones u otros países, o buscan formas para motivar la participación de compañías pequeñas, incluso aunque no estén en posibilidad de licitar la totalidad del contrato.

Evitar restricciones innecesarias que reduzcan el número de licitadores calificados: especificar requisitos mínimos que sean proporcionales con el tamaño y contenido del contrato licitado. No conviene especificar requisitos mínimos que creen obstáculos a la participación, tales como controles de tamaño, composición o

naturaleza de las empresas que están en posibilidad de presentar una oferta; es deseable reducir las limitaciones a la participación extranjera en las compras gubernamentales; en la medida de lo posible, calificar a los licitadores durante el proceso de adquisición para evitar las prácticas de colusión; evitar que transcurran periodos largos entre la calificación y la adjudicación, pues esto podría facilitar la colusión; reducir el costo de preparación de la licitación. Esto puede lograrse a través una serie de formas:

- Racionalizando los procesos de licitación en términos de tiempo y de productos.
- Agrupar ofertas, es decir, distintos proyectos de adquisición para repartir los costos de preparar una oferta (CONSOLIDACIÓN).
- Mantener listas de oficiales de contratistas aprobados o de certificación por parte de organismos oficiales (PADRONES DE PROVEEDORES O CONTRATISTAS QUE ESTÉN CERTIFICADOS).
- Contemplar la asignación del tiempo adecuado para que las empresas preparen y presenten una buena oferta.
- Utilizar un sistema de licitación electrónica si está disponible.
- Tener flexibilidad con respecto al número de empresas de las que se requiere una oferta, por ejemplo, si se parte de requerir cinco licitadores, pero se reciben ofertas sólo de tres empresas, cabría considerar la posibilidad de obtener un resultado competitivo de las tres en lugar de insistir en realizar el ejercicio de nuevo, lo que probablemente dejará más claro que la competencia es escasa.

3. DEFINIR LOS REQUISITOS CON CLARIDAD Y EVITAR LAS MEDIDAS PREDECIBLES.

La elaboración de especificaciones y términos de referencia es una etapa del ciclo de adquisiciones públicas vulnerable a los sesgos, al fraude y la corrupción. Las especificaciones y los términos de referencia deben diseñarse de tal forma que eviten sesgos, sean claros y generales, sin ser discriminatorios. Como regla general, deben centrarse en el desempeño funcional, específicamente en lo que se busca lograr, más que en cómo lograrlo. Esto motivará la presentación de soluciones innovadoras y la obtención de mayor valor por el dinero invertido. La redacción de los requisitos

de una licitación afecta el número y tipo de proveedores que atrae el proceso y, por ende, incide sobre el éxito del proceso de selección. Cuanto más claros sean los requisitos, más sencilla será su comprensión para los participantes potenciales y más confianza tendrán cuando preparen y presenten ofertas.

Por otro lado, las oportunidades de adquisición de mayor valor y menor frecuencia aumentan los incentivos a competir entre los licitadores. Las especificaciones deberán verificarse independientemente antes de publicarse de manera definitiva a fin de garantizar que se comprendan de forma clara.

Los funcionarios a cargo de las adquisiciones deberían también estar conscientes de que, si se implementa de la manera equivocada (como de una forma fácilmente predecible), la técnica de reparto de contratos podría ser una oportunidad para que los conspiradores asignen mejor sus contratos.

Definir las especificaciones dejando lugar para productos sustitutos o en términos de desempeño y requisitos funcionales cuando sea posible. Las fuentes alternativas o innovadoras de suministro dificultan las prácticas de colusión.

Es conveniente trabajar con otros encargados de adquisiciones del sector público y realizar compras conjuntas.

4. DISEÑAR EL PROCESO DE LICITACIÓN PARA REDUCIR EFICAZMENTE LA COMUNICACIÓN ENTRE OFERENTES.

Al diseñar el proceso de licitación, los funcionarios a cargo de las adquisiciones deben estar conscientes de los diversos factores que pueden facilitar la colusión. La eficiencia del proceso de compra dependerá del modelo de licitación adoptado, pero también de cómo se diseñó y se llevó a cabo la oferta de adquisición. Los requisitos de transparencia son indispensables para que un procedimiento de adquisiciones sólido contribuya a la lucha contra la corrupción.

Estos requisitos tendrán que cumplirse de manera equilibrada, para no facilitar la colusión al difundir información más allá de los requisitos legales. Desafortunadamente no existe una regla única para el diseño de una subasta o una oferta de adquisición. Las ofertas deben estar diseñadas para adaptarse a la situación y, donde sea posible, considerar lo siguiente: Invitar a los participantes interesados a dialogar con el área de adquisiciones sobre las especificaciones técnicas y administrativas de la oportunidad de compra. Sin embargo, es importante evitar reunir a proveedores potenciales mediante la organización periódica de reuniones previas a la presentación de ofertas.

También es importante limitar tanto como sea posible la comunicación entre licitadores durante el proceso de presentación de ofertas.

Las ofertas abiertas posibilitan la comunicación y el intercambio de señales entre licitadores. Requerir que las ofertas se presenten en persona ofrece oportunidades para comunicaciones de última hora y establecimiento de tratos entre empresas. Esto se puede evitar mediante el uso de la presentación electrónica de ofertas, por ejemplo.

Es importante considerar atentamente qué información se revela a los oferentes al momento de abrir la licitación pública. Al publicar los resultados de una licitación, cabe considerar con atención el tipo de información que se publica y evitar revelar datos sensibles en términos de competencia, ya que esto puede facilitar la formación de esquemas de colusión o manipulación de ofertas en el futuro.

Es importante prestar atención al empleo de consultores de la industria para llevar a cabo el proceso de licitación, pues podrían tener relaciones de trabajo con licitadores específicos. En lugar de ello, se recomienda utilizar la experiencia de los consultores para describir con claridad los criterios y especificaciones y lleve a cabo el proceso de adquisición internamente.

5. ELEGIR CON CUIDADO LOS CRITERIOS PARA EVALUAR Y ADJUDICAR LA OFERTA

Todos los criterios de selección afectan la intensidad y la eficacia de la competencia en el proceso de adquisición. La decisión en torno a qué criterios de selección utilizar no sólo es importante para el proyecto en vigor, sino también para mantener un grupo de licitadores potenciales con credibilidad con un interés continuo por presentar ofertas para proyectos futuros.

Por ello también es importante garantizar que la selección cualitativa y los criterios de selección se elijan de manera que los licitadores con credibilidad, incluyendo las empresas pequeñas y medianas, no se vean desalentadas innecesariamente.

Al diseñar la oferta de adquisición, debe pensarse en el impacto que su selección de criterios puede tener en la competencia futura.

Los funcionarios encargados de las compras gubernamentales podrían requerir una declaración de cada oferente en torno a que la licitación se presentó como genuina, sin colusión con otras empresas y con la intención de aceptar el contrato en caso de ser adjudicado. Debe prestarse atención a solicitar la firma de una persona con autoridad en términos de representación de la empresa, sumando penalizaciones adicionales en caso de realizar afirmaciones fraudulentas o imprecisas.

Cuando se evalúen ofertas con base en criterios distintos del precio (como calidad del producto, servicios postventa, etcétera), es necesario describir los criterios y ponderarlos adecuadamente con anticipación, a fin de evitar cuestionamientos posteriores a la adjudicación. Si se utilizan correctamente, estos criterios recompensan la innovación y las medidas que racionalizan costos, a la vez que fomentan el establecimiento competitivo de precios. El grado al que se revelan con antelación los criterios de ponderación al cierre de la oferta puede afectar la capacidad de los licitadores para coordinar su oferta.

Cuando sea posible, dentro de los requisitos legales que rigen las notificaciones de adjudicación, debe mantenerse en confidencialidad los términos y las condiciones de la oferta de cada empresa.

Debe reservarse el derecho de no adjudicar el contrato si se sospecha que el resultado no será competitivo.

6. CREAR CONCIENCIA ENTRE SU PERSONAL ACERCA DE LOS RIESGOS DE LA COLUSIÓN EN LOS PROCESOS DE ADQUISICIÓN

La capacitación profesional es importante para fortalecer la conciencia de los funcionarios a cargo de las adquisiciones sobre temas de competencia en este sector. Los esfuerzos para combatir la colusión más eficazmente pueden apoyarse por medio de la recolección de información histórica sobre conductas en licitaciones, dando seguimiento constante a las actividades de presentación de ofertas y realizando análisis acerca de los datos relacionados con las ofertas.

Implementar un programa periódico de capacitación sobre detección de manipulación de ofertas para el personal con ayuda del organismo de competencia o de consultores legales externos.

Revise periódicamente el historial de ofertas de productos o servicios específicos buscando patrones sospechosos, especialmente en las industrias susceptibles de colusión.

Debe adoptarse una política para analizar periódicamente las ofertas adjudicadas.

Establecer procedimientos internos que alienten o requieran que los funcionarios reporten declaraciones o conductas sospechosas a las autoridades de competencia, así como al grupo de auditoría interna y al contralor del organismo de adquisiciones.

7. BUSCAR SEÑALES DE ADVERTENCIA EN TODOS LOS DOCUMENTOS QUE SE PRESENTEN

Los diversos documentos que presentan las empresas en un proceso de licitación contienen señales que apuntan hacia una conspiración para manipularla. Aunque las empresas que participan en el acuerdo para manipular la licitación

intentarán mantenerlo en secreto, el descuido, la culpa o la ostentación por parte de los conspiradores puede derivarse en señales que, en última instancia, llevan a descubrir la conspiración. Es importante comparar cuidadosamente todos los documentos en busca de evidencia que apunte a pruebas sobre la preparación de ofertas por la misma persona o que fueron preparadas en conjunto.

La detección de errores idénticos en los documentos de presentación de oferta o las cartas presentadas por compañías diferentes, como las faltas de ortografía, ofertas de compañías diferentes que presentan caligrafía o tipos de letra similares o que utilizan formatos o papelería idéntica, ofertas de diferentes compañías que contienen errores de cálculo idénticos.

8. BUSCAR SEÑALES DE ADVERTENCIA Y PATRONES RELACIONADOS CON EL ESTABLECIMIENTO DE PRECIOS

Los precios presentados en una licitación se pueden utilizar como herramienta para descubrir casos de colusión. En este sentido, es importante buscar patrones que apunten a compañías que podrían estar coordinando sus esfuerzos, como en el caso de aumentos de precios que no tienen explicación en aumentos de costos. Cuando las ofertas perdedoras son mucho más altas que la ganadora, los conspiradores podrían estar utilizando un esquema de licitación de respaldo. Una práctica común en estos esquemas consiste en que el proveedor del precio de respaldo incrementa 10% o más a la oferta más baja. Los precios que superan la estimación de costos o las ofertas previas para concursos similares también podrían ser indicio de colusión.

9. SIEMPRE BUSCAR CONDUCTAS SOSPECHOSAS

Buscar referencias sobre reuniones o eventos en los que los proveedores podrían tener oportunidad de discutir precios o conductas que sugieran que una compañía está tomando medidas específicas que sólo benefician a otras empresas. Entre los tipos de conductas sospechosas se podrían mencionar los siguientes:

Los proveedores se reúnen en privado antes de presentar ofertas, a veces cerca de la ubicación donde se presentarán.

Los proveedores socializan con regularidad o parecen mantener reuniones periódicas.

Una compañía sin posibilidad de cumplir el contrato con éxito presenta una licitación.

10. MEDIDAS QUE DEBERÁN APLICAR LOS FUNCIONARIOS ENCARGADOS DE LAS ADQUISICIONES SI SE SOSPECHA COLUSIÓN.

Si se sospecha la manipulación en una licitación, existe una serie de pasos que se deben tomar a fin de contribuir a revelarla y detenerla, al respecto, debe tenerse un firme entendimiento de la ley sobre colusión en procesos de adquisición, debe contarse con todos los documentos relacionados con la licitación, incluyendo la correspondencia, los sobres, etcétera, debe mantenerse un registro detallado de toda conducta y afirmaciones sospechosas, incluyendo fechas, personas involucradas y otras personas presentes y exactamente lo que ocurrió o se dijo, establecer contacto con la autoridad relevante de la jurisdicción en materia de competencia con la licitación y finalmente, ante tales elementos, debe considerarse la conveniencia de continuar o no con el procedimiento licitatorio.

El modelo de la OCDE antes descrito busca llegar al logro de objetivos claros de mediano y largo plazo en materia de COMPRAS GUBERNAMENTALES, resalto los principales.

❖ Operar con un sistema de compras públicas competitivo:

Que permita mantener los precios al nivel de los costos marginales a lo largo del tiempo, lo que implica reducir al mínimo los costos para las empresas y el gobierno.

Que impulse la innovación y que así las empresas aprendan unas de otras; y, por tanto, mejoran continuamente sus productos y disminuyen su costo. Lo que resulta

plenamente competitivo para el mercado internacional y los gobiernos logran el objetivo de comprar “bajo las mejores condiciones del mercado”.

Al respecto la OCDE ha señalado que un sistema competitivo de compras públicas conlleva beneficios para toda la economía en general, debido a que las compras gubernamentales involucran infraestructura clave para otras industrias (carreteras, ferrocarriles, electricidad, etcétera).

❖ Mejora en los procedimientos de compras públicas ha llevado a un ahorro significativo en varios países. Algunos ejemplos.

En Colombia, la adquisición de bienes de uso militar bajo nuevos procedimientos representó un ahorro de 47% sobre anteriores adquisiciones.

En Guatemala, la compra de medicamentos y de bienes de uso médico, representó un ahorro de 43%.

En Pakistán, región de Karachi, la Junta de Agua y Servicio de Drenaje tuvo un ahorro de 3.1 millones de dólares con el nuevo esquema de compras públicas.

En la Unión Europea, la aplicación de las Directivas en Compras Públicas del Comité Europeo²³, durante el período de 1993 a 2002, generó ahorros de entre 5 millones de euros y 25 mil millones de euros.

Japón: En 2003 los precios en 18 licitaciones disminuyeron en aproximadamente un 20% después de restaurar la licitación competitiva, como procedimiento para compras públicas.

Sudáfrica: Los precios de los productos de la industria farmacéutica disminuyeron en aproximadamente 27%, tras la intervención de la autoridad de competencia.

Desde 2003, en el Reino Unido, 103 empresas de la construcción fueron multadas con un total de 143 millones de euros por colusión en contratos. Esta conducta ilegal afectó el proceso de 199 licitaciones durante 6 años. Hubo afectación por más de 220 millones de euros en diversos proyectos, incluyendo escuelas y hospitales, así como también proyectos privados. La autoridad de competencia recibió pruebas de ofertas de resguardo (ofertas cubiertas) que

²³ Analizado en el punto 1.2 de este trabajo.

involucraban a muchas otras empresas en miles de procesos de licitación; sin embargo, centró su investigación en las infracciones alegadas (recurridas). Por poner en práctica este tipo de estrategias (ofertas de resguardo) las empresas involucradas pagaron una compensación a los oferentes perdedores por cantidades que oscilaban entre 3,000 y 70,000 euros.

En los Países Bajos se sancionaron a cerca de ochocientas empresas por un monto superior a los 100 millones de euros, pertenecientes al ramo de la construcción y servicios públicos por diversas violaciones a la reglamentación, colusión y corrupción.

Otros ejemplos de mejoras sustanciales en la disminución de sobrepuestos, colusión y en general en actos de corrupción, con la adopción de las recomendaciones de la OCDE los tenemos en países como Brasil: servicios de guardias de seguridad; China: construcción de escuelas; Indonesia: suministro de tuberías y servicios de mantenimiento de tuberías; Perú: suministro de servicios para la construcción; China Taipéi: grúas móviles; México: Suturas quirúrgicas, equipos de rayos X y radiografías, medicinas genéricas y Corea en el sector de los seguros²⁴.

El sobrepuesto en las compras de gobierno bajo recomendaciones y esquemas propuestos por OCDE ha alcanzado en promedio anual apenas el 12.75% desde el 2003 contra un 34.6% promedio sin recomendaciones²⁵.

El modelo de la OCDE en un contexto general establece las siguientes directrices en materia de compras públicas y que a mi entender comprenden un paquete muy moderno, completo y eficaz, y de seguirse al pie de la letra sin lugar a duda, garantiza la transparencia en las compras de gobierno y la compra en las mejores condiciones del mercado. A saber.

Tabla 6. MODELO GENERAL DE LA OCDE EN COMPRAS PÚBLICAS

RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	
	Fomentar un trato justo y equitativo a los potenciales proveedores aplicando el adecuado grado de transparencia en cada fase del ciclo de la contratación pública. Además, deberá exigirse a los

²⁴ OCDE, 2003. "Análisis de los sobrepuestos establecidos por carteles".

²⁵ Ídem.

<p><i>Un nivel adecuado de transparencia en las fases del ciclo de contratación.</i></p>	<p>proveedores que actúen con la debida transparencia en los procesos de subcontratación en que participen.</p> <p>Permitir el libre acceso, a través de un portal en Internet, a todas las partes interesadas, incluidos los potenciales proveedores nacionales y extranjeros, la sociedad civil y el público en general, a la información relativa a la contratación pública que tenga un especial vínculo con el sistema de contratación pública (por ejemplo, los marcos institucionales y las leyes y reglamentos), los procesos concretos de contratación pública que se convoquen (por ejemplo, información sobre la previsión de contratos públicos, las convocatorias o los anuncios de adjudicaciones), así como sobre la marcha del sistema de contratación pública (por ejemplo, referencias, resultados de seguimiento, etc.). De cara a su utilidad para las partes interesadas, toda información que se publique habrá de ser pertinente.</p> <p>Garantizar la transparencia del flujo de fondos públicos, desde el principio del procedimiento presupuestario y a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública a fin de permitir que las partes interesadas conozcan las prioridades de las autoridades y el gasto que éstas realizan, y que los responsables de la formulación de las políticas elaboren las necesarias estrategias para la contratación pública.</p>
<p><i>Integridad del sistema de contratación pública mediante normas generales y salvaguardas específicas</i></p>	<p>Exigir que todas las partes interesadas actúen con un elevado grado de integridad a lo largo del ciclo de contratación</p> <p>Fortalecer los códigos de conducta por los que se rigen los empleados del sector público (como los relativos a la gestión de los conflictos de interés y la revelación de información).</p> <p>Poner en práctica, instrumentos de aseguramiento de la integridad y adaptarlos oportunamente a los riesgos concretos del ciclo de contratación (por ejemplo, a los riesgos especialmente elevados de las relaciones entre sector público y el privado.</p> <p>Desarrollar programas de formación en materia de integridad dirigidos al personal de contratación pública, tanto del sector público como del privado, para concientizarles sobre las amenazas a la integridad, como la corrupción, el fraude, las prácticas colusorias y la discriminación, generar conocimientos sobre las posibles vías para hacer frente a estos riesgos y fomentar una cultura de integridad dirigida a prevenir la corrupción.</p> <p>Establecer requisitos, consistentes en controles internos, medidas de aseguramiento del cumplimiento y programas anticorrupción, dirigidos a los proveedores, incluido el oportuno seguimiento. Los contratos públicos deberán incluir garantías de exención de corrupción y llevar aparejadas medidas de comprobación de la veracidad de las declaraciones y garantías de los proveedores de que no participan en comportamientos corruptos en relación con el contrato y de que van a abstenerse de este tipo de conductas. Dichos programas deberán igualmente exigir el adecuado grado de transparencia en la cadena de suministro para favorecer la lucha contra la corrupción en la subcontratación; además, habrán de exigir que el personal de los proveedores reciba formación en materia de integridad.</p>
<p><i>Oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen.</i></p>	<p>Disponer de marcos institucionales, legales y reglamentarios que sean razonables y sólidos para potenciar la participación en los negocios con el sector público para garantizar unos sistemas de contratación pública sostenibles y eficientes.</p> <p>Disponer de marcos institucionales, legales y reglamentarios claros y sencillos</p> <p>Tratar a los licitantes, incluidos los proveedores extranjeros, de un modo justo, transparente y equitativo, teniendo debidamente en cuenta los compromisos internacionales adquiridos por los</p>

	<p>adherentes (como el Acuerdo sobre contratación pública en el marco de la Organización Mundial de Comercio, las directivas de contratación pública de la Unión Europea o los acuerdos bilaterales o multilaterales de comercio).</p> <p>Utilizar para las licitaciones documentación clara e integrada, normalizada en lo posible y adecuada a las necesidades que se pretende cubrir, con el fin de garantizar que: cada licitación pública esté diseñada de modo que fomente una amplia participación por parte de los potenciales competidores, incluidos los nuevos participantes y las pequeñas y medianas empresas.</p> <p>Ofrecer orientaciones claras para que los compradores estén debidamente informados (incluidas las especificaciones, así como las condiciones contractuales y de pago), e igualmente ofrecer información vinculante sobre los criterios de evaluación y adjudicación y su ponderación (indicando si se basan únicamente en el precio, si incluyen elementos mixtos precio/calidad o si dan cabida a objetivos secundarios de política).</p> <p>Recurrir a licitaciones abiertas a la participación, limitando el uso de las posibles excepciones y de las contrataciones con un único proveedor. Las licitaciones mediante concurso deberán ser el método habitual en la contratación pública, como instrumento adecuado que son para lograr la eficiencia, combatir la corrupción, obtener unos precios justos y razonables y garantizar resultados competitivos.</p>
<p><i>Fomentar una participación transparente y efectiva de las partes interesadas.</i></p>	<p>Establecer periódicamente diálogos transparentes con los proveedores y con las asociaciones empresariales para exponerles los objetivos en materia de contratación pública y garantizar un adecuado conocimiento de los mercados.</p> <p>Lograr una comunicación eficaz que permita a los potenciales proveedores comprender mejor las necesidades nacionales, y proporcione a los compradores públicos información con la que elaboren su procedimiento, conociendo mejor toda la oferta del mercado.</p> <p>Brindar oportunidades para la participación directa de las partes interesadas externas en el sistema de contratación pública, con el objetivo de potenciar la transparencia y la integridad a la vez que asegura un nivel adecuado de control, sin perjuicio del respeto constante de la confidencialidad, la igualdad de trato y demás obligaciones legales del procedimiento de contratación pública.</p> <p>Garantizar que las empresas extranjeras que participan en las licitaciones públicas reciben una información transparente y oportuna.</p>
<p><i>Desarrollar procedimientos que, satisfagan las necesidades de la administración pública y de los ciudadanos.</i></p>	<p>Simplificar el sistema de contratación pública</p> <p>Implantar procedimientos técnicos adecuados que satisfagan eficientemente las necesidades de los destinatarios.</p> <p>Elaborar especificaciones técnicas adecuadas, estableciendo criterios apropiados de adjudicación de contratos, garantizando que los evaluadores de propuestas poseen los adecuados conocimientos técnicos, y asegurándose de que, tras la adjudicación de los contratos, se dispone de los recursos y conocimientos necesarios para la gestión de estos.</p> <p>Crear, y utilizar, instrumentos que mejoren los procedimientos de contratación pública, reduzcan las duplicidades y logren una mayor eficiencia, incluyéndose entre estos mecanismos la centralización de la contratación pública, los acuerdos marco, los catálogos electrónicos, la adquisición dinámica, las subastas electrónicas, las contrataciones compartidas y los contratos con opciones.</p>
	<p>Uso de las novedades más recientes en materia de tecnología digital que aporten soluciones integradas de contratación electrónica</p>

<i>Mejorar el sistema de contratación pública mediante el aprovechamiento de las tecnologías digitales para dar soporte a la innovación, a través de la contratación electrónica, a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.</i>	Utilizar en la contratación pública las tecnologías de la información y la comunicación, pues permiten garantizar la transparencia y el acceso a las licitaciones públicas, impulsando la competitividad, simplificando los procedimientos de adjudicación de contratos y la gestión de éstos, procurando ahorros en los costos e integrando la información correspondiente a las esferas de la contratación y las finanzas públicas.
	Procurar herramientas avanzadas de contratación electrónica que sean modulares, flexibles, expansibles y seguras, a fin de que se garanticen la continuidad de las actividades, la privacidad y la integridad, se dispense un trato justo y se proteja la información sensible.
	Las herramientas de contratación electrónica deberán ser sencillas de utilizar, adecuadas a sus fines y, en la medida de lo posible, ser homogéneas entre todas las entidades que participan en la contratación pública.
<i>Contar con personal dedicado a la contratación pública con capacidad de aportar en todo momento, de manera eficaz y eficiente, la debida rentabilidad en este ámbito.</i>	Asegurarse de que los profesionales de la contratación pública tienen un alto nivel de integridad, capacitación teórica y aptitud para la puesta en práctica.
	Ofrecer a los profesionales de la contratación pública un sistema de carrera atractivo, competitivo y basado en el mérito, estableciendo vías de ascenso según méritos claros, brindando protección frente a las injerencias políticas en el procedimiento de contratación pública.
	Fomentar la adopción de enfoques colaborativos con entidades como universidades o centros políticos a fin de mejorar las capacidades y competencia del personal de contratación pública.
<i>Mejoras en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública.</i>	Hacer uso de la especialización y la experiencia pedagógica de estos centros del saber, en tanto en cuanto son herramientas valiosas que amplían los conocimientos en esta materia y establecen un canal bidireccional entre teoría y práctica capaz de impulsar la innovación en los sistemas de contratación pública.
	Evaluar de un modo periódico y sistemático los resultados del procedimiento de contratación pública.
	Los sistemas de contratación pública deberán obtener información coherente, actualizada y fiable y aprovechar los datos relativos a procedimientos anteriores, en especial en lo que atañe al precio y a los costos globales, para organizar evaluaciones de nuevas necesidades, ya que son una valiosa fuente de conocimientos con potencial de orientar las decisiones futuras en materia de contratación.
<i>Integración de estrategias de gestión de riesgos para la definición, detección y atenuación de éstos.</i>	Desarrollar indicadores para cuantificar el rendimiento, la eficacia y el ahorro de costos en el sistema de contratación pública.
	Elaborar herramientas de evaluación de riesgos que permitan identificar y abordar amenazas al óptimo funcionamiento del sistema de contratación pública.
<i>Aplicación de mecanismos de supervisión y control que favorezcan la rendición de cuentas a lo largo del ciclo de la contratación pública, incluidos los oportunos procedimientos de quejas y sanciones.</i>	Establecer un orden jerárquico claro en la supervisión del ciclo de la contratación pública para asegurarse de que las cadenas de rendición de cuentas están bien definidas.
	Desarrollar catálogos de sanciones eficaces y aplicables dirigidas tanto a los participantes del sector público como del privado, que sean proporcionadas al nivel de ilicitud para resultar suficientemente disuasorias sin generar un temor infundado a las consecuencias o una aversión al riesgo en el personal de contratación pública o entre los proveedores.
	Gestionar las quejas de un modo equitativo, ágil y transparente mediante la implantación de vías efectivas para la impugnación de resoluciones en materia de contratación pública, dirigidas a la corrección de defectos, a impedir conductas ilícitas y a generar

	confianza entre los licitadores, incluidos los competidores extranjeros, en la integridad y ecuanimidad del sistema de contratación pública.
	Asegurarse de que los controles internos (incluidos los controles financieros, la auditoría interna y los controles de la gestión), así como los controles y auditorías externos, están coordinados e integrados entre sí.
<i>Favorece la integración de la contratación pública en la gestión de las finanzas públicas en general, la presupuestación y los procesos de prestación de servicios.</i>	Racionalizar el gasto de la contratación pública combinando los procedimientos de contratación con la gestión de las finanzas públicas para mejorar el conocimiento sobre el gasto que se dedica a la contratación pública.
	Fomentar la presupuestación y financiación plurianuales para optimizar el diseño y la planificación del ciclo de la contratación pública.

Fuente Propia: Información resumida, obtenida de la OCDE. Recomendación del Consejo sobre contratación pública. Mejores Políticas para una vida mejor. Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial.

1.6 EL MODELO DE LA CEPAL.

Los gobiernos, especialmente los de América Latina, buscan lograr la eficiencia de su gasto y al mismo tiempo promover eficacia, transparencia, competencia, y valor por dinero. Sin embargo, para el gobierno este proceso es más complejo ya que le demanda obtener, filtrar, agregar y analizar una gran cantidad de datos, provenientes de múltiples fuentes y muchas veces en distintos formatos. Además, debe utilizar esa información de manera efectiva para tomar decisiones estratégicas en diferentes áreas, una de ellas la **contratación de bienes, servicios y obras**.

Para solucionar esto se requiere que el gobierno cuente con datos actuales, veraces y oportunos para analizar su comportamiento de gasto, conocer el mercado de proveedores en el que opera y de esta manera tome decisiones informadas al realizar sus procesos de compra. La transparencia, definida como el acceso oportuno y fácil de la información, es vital en este proceso.

En América Latina y el Caribe se ha difundido el uso de herramientas electrónicas para fomentar la transparencia y la eficiencia de las compras y contrataciones del Estado. Al menos un **80% de los** países cuenta con un portal electrónico para publicar las oportunidades de negocio de las diversas entidades, pero pocos tienen un módulo especializado para el análisis de datos o inteligencia

de negocios, por lo que es común en la región, que una misma dependencia pague precios de hasta 50% más, en bienes vendidos por el mismo proveedor.

La transformación digital que vive América Latina y el Caribe en el tema de adquisiciones gubernamentales puede facilitar la solución del problema. Y si tenemos en cuenta que el Estado toma a diario decisiones estratégicas sobre el uso de los recursos públicos y que varias de esas decisiones terminan definidas en un proceso de **contratación o compra (al menos 21% del gasto público)** se hace necesario contar con una estructura de información sobre quién, dónde, cómo y a qué precio contratan las entidades públicas.

Al respecto, Leslie Harper, Coordinadora del tema de Modernización de Compras Públicas para el Departamento de Instituciones para el Desarrollo del BID, ha comentado en diversos foros internacionales que *“...las expectativas para las contrataciones para el sector público en América Latina y el Caribe son muy buenas. La región ha pasado por una ola de reforma y modernización en las últimas dos décadas, lo cual ha resultado en mejoras sustanciales. Para 2016 casi todos los países de la región tienen ya una agencia de compras (64% bajo un ministerio y 36% una entidad del gobierno), responsable para el monitoreo y generación de políticas y la mayoría tiene al menos un portal informativo de compras, con 80% de esos portales con funciones interactivas o transaccionales...También ha habido un enfoque en la profesionalización, lo cual es súper importante dado el creciente rol estratégico de las compras públicas en las economías de la región. Finalmente se ha visto una tendencia hacia el uso de las compras públicas para impulsar políticas sociales como son la promoción de la inclusión de mujeres en las compras públicas y las empresas pequeñas y medianas...”*²⁶

El modelo CEPALINO en materia de compras públicas tiene su antecedente inmediato en la Reunión Regional sobre Compras Públicas realizada el 15 de julio

²⁶ Entrevista sobre licitaciones en América Latina con la especialista en compras públicas del BID, Leslie Harper. por **Rodrigo Mady** - 9 mayo 2017.

de 2015 con participación de los organismos gubernamentales dedicados a las compras de gobierno de los países de América Latina y el Caribe.

Los temas principales abordados fueron: a) *Analizar los diversos sistemas de contratación pública de los países y esquemas de integración de América Latina y el Caribe*; b) *Analizar el papel de las compras públicas en la economía de los países de la región*; c). *Identificar las experiencias exitosas en la región y el mundo en lo referente a negociación y compra pública conjunta*; y d) *Establecer acuerdos comunes para el desarrollo de compras públicas regionales*.

En la citada reunión, José Elías Durán Lima, Oficial Jefe de Asuntos Económicos de la Unidad de Integración Regional CEPAL, División de Comercio Internacional e Integración, planteó la necesidad de que los países latinoamericanos adopten un modelo estandarizado de compras gubernamentales asumiendo las diversas recomendaciones que han planteado diversos organismos internacionales como la OMC, CE, OCDE, ONU que ya fueron tratados en apartados anteriores, cuya experiencia histórica han dado claras señales de mejora en las gestiones de compras públicas, que han internacionalizado su comercio con otros países y han mejorado la administración de recursos financieros destinados a las adquisiciones.

Tabla 7. UNIÓN EUROPEA

Participación MIPYMES	Europa 2005
Alemania	37%
Francia	35%
España	35%
Reino Unido	31%
Italia	49%
Países Bajos	41%
República Checa	59%

Fuente: Observatorio de las cadenas de competitividad en México

Tabla 8. AMÉRICA DEL SUR

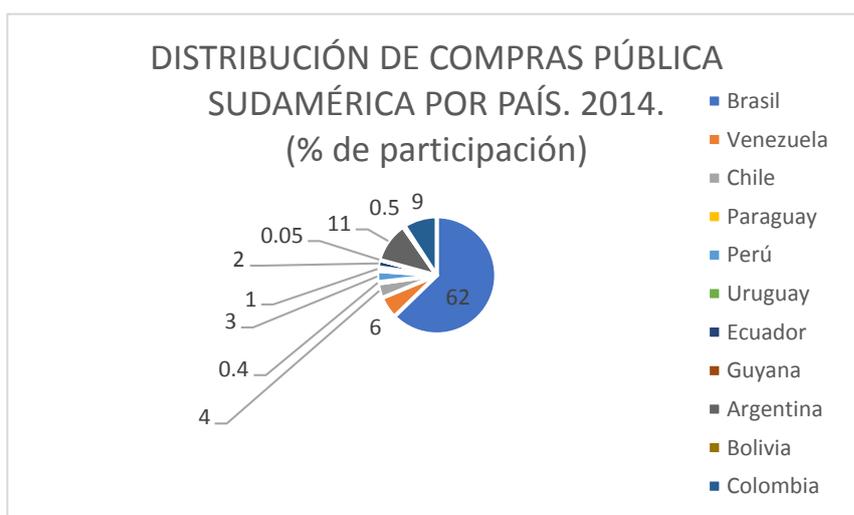
Participación MIPYMES por país 2010 y 2012				
País	Microempresas	Pequeñas empresas	Medianas empresas	Total
Brasil	18%	11%	...	29%
Chile	15%	21%	14%	50%
Ecuador	23%	20%	12%	55%
Paraguay	14%	18%	13%	45%
Perú	39%
Uruguay	14%	14%	14%	42%

Se analizan de manera general los aspectos planteados por Durán Lima.

➤ **POTENCIALIZAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA REGIÓN.** La idea significa democratizar el acceso a la información, impulsar el crecimiento, favorecer la igualdad de las PYMES, promover sectores y empresas, crear empleos, aumentar la transparencia y reducir la corrupción. Al respecto, destaca el importantísimo papel que juegan en las compras pública las pequeñas y medianas empresas en otros países. (véase el siguiente cuadro).

Tabla 9. DISTRIBUCIÓN DE COMPRAS PÚBLICA SUDAMÉRICA POR PAÍS. 2014

País	%
Brasil	62
Venezuela	6
Chile	4
Paraguay	0.4
Perú	3
Uruguay	1
Ecuador	2
Guyana	0.05
Argentina	11
Bolivia	0.5
Colombia	9

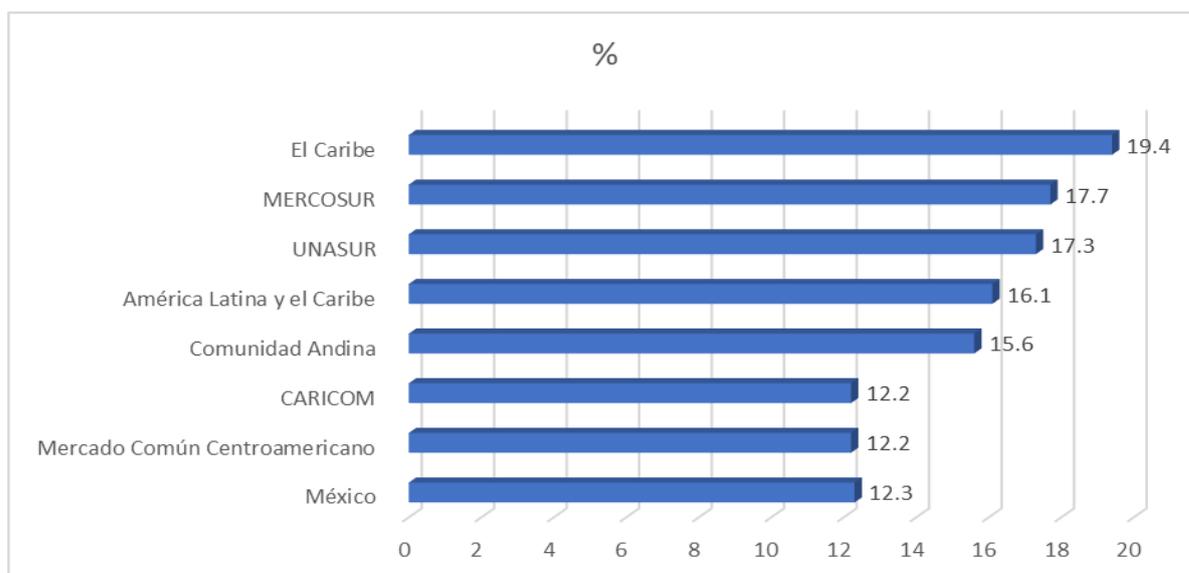


762,000 millones de USD Sudamérica

950,000 millones de USD América Latina y el Caribe

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos de Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial, 2015.

Gráfico 4. AMÉRICA LATINA Y SUBREGIONES: COMPRAS PÚBLICAS COMO PROPORCIÓN DEL PIB, 2014 (EN PORCENTAJES DEL PIB)



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS OBTENIDOS EN LA CEPAL (BASE DE DATOS DE INDICADORES DE DESARROLLO MUNDIAL DEL BANCO MUNDIAL, 2015).

FORTALECER LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN ABIERTOS, TRANSPARENTES, COMPETITIVOS Y NO DISCRIMINTARIOS.

Los Estados latinoamericanos deben hacer el mejor uso de los recursos fiscales, pero esto no se traduce necesariamente en que las compras se decidan sólo por factores económicos, y aún en los casos en que el factor económico esté al centro de la política de compras, siempre existirán otras variables en juego. La tarea del Estado no se agota en regular la forma en que gasta los recursos, debe asumir una serie de funciones anexas, donde la adquisición de bienes y servicios presenta como particularidad el que requiere de la colaboración y participación de los privados y el hecho de que la labor contractual del Estado —cualquiera que sea su orientación— está bajo el escrutinio permanente de los electores.

Los gobiernos, al decidir con qué particular contratar no basta con que demuestren que se hizo en condiciones económicas favorables para el Estado, deben además abstenerse del uso de procedimientos discrecionales o poco transparentes, y en general, ceñirse a ciertas formalidades que preserven el interés público comprometido. De esta forma, podemos identificar básicamente tres funciones distintas que desempeñan las políticas de compra. **Una función de utilidad pública**, donde la autoridad satisface las necesidades que le son propias a su quehacer; **una función administrativa**, tendiente a asegurar la transparencia y con ello la probidad administrativa y el control del gasto de la administración; y, finalmente, **una función económica**, relacionada con la adquisición de bienes y servicios al menor costo posible.

FUNCIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA. Las compras requieren de una institucionalidad adecuada para satisfacer las necesidades que le competen al Estado. Un **marco regulatorio idóneo** permite a los gobiernos cumplir con la función proveedora de bienes y servicios que le cabe al Estado para con sus ciudadanos. En esta esfera, la suscripción de compromisos internacionales reafirma la institucionalidad al establecer compromisos vinculantes ya no sólo a nivel doméstico, donde el factor internacional cumple un rol catalizador frente a presiones de grupos internos y permite reforzar las disciplinas.

Dentro de esta función de utilidad pública y a pesar de los beneficios de apoyarla a través de compromisos internacionales, hay que considerar que el proceso no puede ser automático, sino que debe ser llevado en forma gradual, a fin

de que no resulte traumático. La apertura del mercado de las compras es una decisión muy sensible y de gran impacto social y económico —aún en ausencia de protección en los mercados internos— por los fuertes requerimientos de recursos que exige el adecuado funcionamiento de cualquier sistema. Por ello, la apertura debe ser gradual y planificada, sin apresurar a los gobiernos, en especial los en desarrollo, en la adopción de sistemas de compra desarrollados y abiertos cuando no existen los recursos ni las capacidades institucionales adecuadas para generar confianza en el sistema.

FUNCIÓN ADMINISTRATIVA. Tan importante como el diseño de políticas de compras que maximicen el buen uso de los recursos fiscales, es la existencia de mecanismos que resguarden la forma en que tales recursos se invierten. La función administrativa se relaciona con **la transparencia, la probidad administrativa, el buen gobierno y el control de los gastos de la administración**, cabiéndole al Estado una labor de información para con los proveedores y la opinión pública, sobre el funcionamiento, oportunidades, gestión y resultados del sistema.

Cuando hablamos de compras hablamos de contratos celebrados por el Estado. Existe un interés público comprometido, por lo que, aunque los funcionarios públicos, como representantes de la voluntad estatal, realicen su labor con el máximo esmero y dedicación, estarán siempre sujetos a reparos por su desempeño, de ahí la importancia de **diseñar mecanismos que aseguren decisiones lo más transparentes, técnicas y eficientes posibles**, todo lo cual redundará en la percepción que la ciudadanía tenga del gobierno. A nivel internacional, esto se hace patente cuando observamos la preocupación por *mejorar la transparencia* en materia de compras y los esfuerzos por *combatir la corrupción*.

Si la disponibilidad cada vez menor de recursos es común a todos los gobiernos y ha motivado cambios importantes en materia de compras, no es menor el rol que ha cumplido la ciudadanía, favoreciendo reformas pro-competencia y exigiendo mayores niveles de eficiencia. Este proceso ha variado la concepción histórica de las compras, existiendo una presión constante y creciente por abolir prácticas habituales en muchos países de América Latina, que utilizaban este mercado para beneficiar ciertos sectores o financiar determinadas actividades

políticas. A tal punto llega esta distorsión, que estudios del Banco Mundial²⁷ muestran que la ineficiencia del proceso de compras puede significar un sobreprecio de hasta un 15%, al que se suma un 15 o 20% adicional cuando existe corrupción en el proceso.²⁸

En este intento por mejorar las políticas de compra desde la esfera de cómo se invierten los recursos, es posible identificar ciertos objetivos propios de la función administrativa, los que pueden ser evaluados al diseñar políticas de compra mediante procesos transparentes y competitivos.

a) Resguardo de los recursos fiscales vía ahorro y mejor gestión: Siendo la buena gestión de los recursos una tarea inherente al quehacer del Estado y considerando el ámbito de las compras como uno de los más importantes en el uso de recursos, es clave para el ahorro de los recursos fiscales, la existencia de procedimientos y prácticas de contratación orientados al mejor uso de los recursos fiscales. El diseño de políticas de compra orientadas a la mayor eficiencia y eficacia del proceso, y que fomenten su cumplimiento, redundará en un mayor ahorro final y mejoras en la gestión.

b) Obtención de los mejores bienes y servicios y potenciamiento de mercados más competitivos y transparentes. Si bien el buen uso de los recursos es un elemento clave en toda política de compras, la tarea no termina allí. Mejoras en las políticas de compras permiten también mejorar la calidad de los bienes y servicios. Al Estado le cabe un rol social o de bien común, debiendo realizar labores en pro del desarrollo de los mercados, así como favorecer el mejoramiento de la oferta de bienes y servicios disponibles, por ejemplo, a través de especificaciones técnicas adecuadas o de una demanda planificada y comunicada a proveedores que los incentive a producir mejores productos.

c) Minimización del riesgo de corrupción y mejoramiento la rendición de cuentas. Otro elemento clave al establecer procesos de compra es el impacto que

²⁷ Anticorrupción dentro de una perspectiva más amplia de desarrollo y Gobernabilidad. Presentación de D. Kaufmann del Instituto del Banco Mundial en la reunión para la firma de la convención anticorrupción de la ONU, Mérida, Yucatán, México 9 diciembre, 2003

²⁸ Otro estudio del Banco Mundial (2000), indica que, frente a encuestas a proveedores, un 51% indicó que para asegurarse los contratos de compras pagaron siempre, o al menos usualmente, sobornos a funcionarios, los que alcanzaron entre un 2 y un 9% del valor final de los contratos.

ello provoca a reducir las posibilidades de discrecionalidad en el manejo de los recursos fiscales involucrados en la adjudicación de propuestas, minimizando el riesgo de conductas corruptas en los oficiales encargados del proceso y mejorando el desempeño de los recursos fiscales.

Asimismo, el establecimiento de mejores procesos de compra mejora la percepción del Estado, en cuanto facilita que sus entidades informen adecuadamente y respondan oportunamente por la ejecución y resultados de sus planes y programas, mediante informes que permitan un control y evaluación adecuada de la ciudadanía.

d) *Gobernabilidad*: las TIC aplicadas a todo el proceso de contratación permiten poner a disposición de los ciudadanos, de los órganos de control, de los empresarios y de la comunidad en general la información, no solo cada uno de los procesos de contratación, sino sobre la totalidad de la gestión pública contractual. Se permite hacer seguimiento a la forma en que el Estado hace uso de su presupuesto facilitando que los ciudadanos exijan de él probidad y responsabilidad.

Los costos asociados a la contratación pública, tanto para los proveedores como para las entidades contratantes se reducen a través de la estandarización, la despapelización, la rapidez en las transacciones, la disminución en los tiempos de duración de los procesos. Las entidades contratantes logran extraer más “valor a menor precio” de sus bienes y servicios adquiridos al contar con más ofertas a mejores precios a través de métodos de selección menos costosos. Mayores índices de publicidad permiten frenar monopolios y tumban las barreras de acceso que afectaban la participación de las pequeñas y medianas empresas, permitiendo que incluso a nivel regional los proveedores conozcan las oportunidades de negocios que ofrecen las entidades contratantes de todos los niveles del gobierno.

Uno de los aspectos más importantes es el contar con un Registro Único de Proveedores electrónico, el cual permite el obtener una lista de posibles proveedores en relación con un bien o servicio a contratar, de manera inmediata, actualizada y transparente. La transición a un sistema de compras públicas plenamente electrónico no plantea dificultades de índole técnico o de tecnología. Se trata ante todo de un reto político y económico, que no puede superarse sin una firme voluntad al más alto nivel político de los países.

FUNCIÓN ECONÓMICA. Junto con definir mecanismos de *buen gobierno* es necesario contar además con herramientas que permitan minimizar escenarios que atenten contra el uso eficiente de los recursos, dado que las compras públicas presentan especificidades inexistentes en el ámbito privado, donde las empresas cuentan con incentivos para maximizar el uso eficiente de sus recursos. Al analizar el funcionamiento del mercado de las compras se aprecia que *no existe toda la información a disposición de los interesados*. Si las entidades contaran con toda la información sobre un bien y quisieran contratar el mejor bien al menor costo posible, bastaría con dirigirse al proveedor con el precio más bajo y se resolvería el problema.

Otra particularidad de las compras es la existencia de operaciones que se desarrollan en mercados de *competencia imperfecta*, donde *no siempre existe multiplicidad de oferentes y demandantes*, sino que generalmente la competencia se da en un sólo lado del mercado, con pluralidad de oferentes frente al Estado como único o mayoritario demandante. Esta particularidad pudiera llevar a pensar en la conveniencia de que los gobiernos latinoamericanos unifiquen sus sistemas de compra para tener mayores posibilidades de constituirse como monopsonio para ejercer su poder de mercado, minimizando los costos de contratación. No obstante, *toda imperfección de mercado implica pérdida de bienestar social y por ende una mala asignación de recursos*, de ahí que tal concentración genere ineficiencias que también deben ser medidas y analizadas.

Son consideraciones de este tipo la que permiten concluir que es necesario considerar una función económica dentro del diseño de los procesos de compras, pudiendo identificarse algunos elementos relevantes, que sirven de orientación en el diseño de tales procesos.

a) *Asimetrías de información*. La falta de acceso a la información está en el centro de cualquier análisis de políticas de compra. En general, los gobiernos no están en condiciones de conocer a priori los costos corrientes y esperados de ninguna empresa en particular, por tanto, carecen de información relevante para la transacción. Además, su acceso a la información es costoso y muchas veces no está disponible. Aun cuando el Estado decide recurrir a la asesoría de particulares que conozcan el mercado, ello no le garantiza que se elimine totalmente las asimetrías y en todo caso siempre encarecerá el costo del proceso. De ahí la importancia de

minimizar este costo mediante procesos de compra que permitan la participación más eficiente de interesados (no siempre la mayor cantidad), desarrollando, por ejemplo, distintos tipos de licitación, dependiendo del bien o servicio a ser adquirido.

b) Compromiso de las entidades con los procesos de contratación. Las entidades de compra se pueden ver tentadas a abandonar una política de adjudicaciones ex post, cuando terminado el proceso surge un tercero que ofrece mejores condiciones para la suscripción del contrato, con lo que siempre existirán incentivos para que las entidades se retracten de un contrato una vez conocidas las propuestas.

Sin embargo, en el largo plazo ello no resulta económicamente óptimo ya que desincentiva las ofertas futuras, por lo que resulta clave para determinar el precio final de un bien, el grado de compromiso para cumplir las reglas que asuma la entidad adquirente, en la medida que tal compromiso induce a los proveedores a presentar ofertas serias, pudiendo guiarse el proceso hacia escenarios económicamente favorables.

c) Asimetrías entre proveedores. Al hablar de las asimetrías de información se indicaba que las entidades normalmente desconocen la valoración que todos los proveedores hacen de un bien y que si la conocieran podrían contratar directamente con el proveedor más barato (con mayor valoración del bien). Pero, además, la valoración es también asimétrica entre los proveedores, de ahí que sea clave para las entidades determinar si las asimetrías existen y su razón, para de esa forma diseñar mecanismos que permitan privilegiar a los proveedores que den mayor valoración al bien, haciendo más competitivo el proceso.

Será también importante el número de participantes y la capacidad de las entidades para prever si todos ellos poseen toda la información y así evaluar la conveniencia de hacerla pública.

d) Revelación de información por las entidades. Cuando son las entidades quienes poseen la información necesaria para valorar un bien y tal información no es conocida por todos los proveedores, resulta clave evaluar la conveniencia de transmitirla a todos los interesados o mantener un carácter reservado.

Dado que esta información será nueva, sino para todos, al menos para algunos de los proveedores, hacerla pública aumenta la estimación del bien por quienes no manejan tal información, quienes mejorarán sus ofertas aumentando la competencia. Como contrapartida, enfrentados a la opción de que la información sea reservada, si ella se hace pública, el valor para sus tenedores se hace cero, influyendo negativamente sus ofertas.

Como resultado de la Reunión Regional sobre Compras Públicas realizada el 15 de julio de 2015 en Quito, Ecuador, se logra avanzar sobre un MODELO DE COMPRAS GUBERNAMENTALES para América Latina y el Caribe, del cual destaco las siguientes conclusiones.

1. El concepto de compra pública ha evolucionado hasta llegar a entenderla como una herramienta de desarrollo que permite incorporar a sectores vulnerables de la sociedad dentro del proceso económico general, y generar no sólo egresos al Estado, sino a buena parte del dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleo, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo.
2. Las compras públicas representan una actividad estratégica para el Estado, la cual conjuga elementos ambientales, tecnológicos, sociales y comerciales. Pueden ser utilizadas, en el marco de políticas de fomento de la industria y el comercio exterior dirigida a objetivos concretos, como inducir cambios estructurales que permitan la diversificación de la producción, generación de mayor valor agregado a las exportaciones, competitividad e innovación tecnológica, convirtiéndose así en una herramienta para el desarrollo sustentable.
3. El sistema de compras públicas permite al Estado disponer de un instrumento de política económica que puede ser aprovechado para promover determinados sectores de la economía nacional, mediante decisiones sobre el contenido y objetivos de los procesos de contratación.
4. En ese sentido, se constata una tendencia en los países de la región para asumir compromisos sobre los sistemas de compras públicas en el marco de los esquemas de integración regional en los cuales participan, adoptando

normas internacionales, aunque han sido reticentes a comprometerse en acuerdos de carácter multilateral y global.

5. Al respecto, es notorio el hecho de que tanto los tratados de libre comercio (NAFTA/TLC/T-MEC) con terceros países como los acuerdos internacionales sobre compras públicas han servido para cambiar y modernizar los sistemas de compras públicas nacionales en los países de la región.
6. Las PYMES representan el principal proveedor potencial del Estado, por lo cual deben fomentarse políticas para garantizar su participación en procesos de compras públicas, programas específicos que les permitan incorporar nuevas tecnologías, desarrollar su competitividad y su capacidad para exportar. Las PYMES deberían ser tratadas de manera diferenciada en políticas de inclusión y de acceso a mercados de compras públicas.
7. Se crea conciencia sobre la necesidad de adoptar un Sistema Único de Compras Públicas con herramientas tecnológicas que permita la simplificación de los procedimientos de compra, la difusión clara y concisa de información tanto para los gobiernos como para el sector privado, que fomente la transparencia y las buenas prácticas para combatir los actos de corrupción o los desvíos en los procedimientos.

Conclusiones generales del Capítulo.

- **El análisis general al que puedo llegar una vez estudiadas las recomendaciones relativas a las compras públicas y sus buenas prácticas de los principales organismos internacionales, es que todos convergen hacia un sistema moderno y desarrollado que permita al logro del objetivo principal: comprar en las mejores condiciones que ofrece el mercado, cuyos beneficios principales son los siguientes.**
- ✓ **Empresas MIPYMES de más de un país pueden ajustar su oferta exportable adicionando producción;**
- ✓ **Cooperación entre instituciones demandantes para generar economías de escala;**

- ✓ Mejora tecnológica ya que la generación de escala requiere de la inclusión de TIC;
- ✓ Formalización MIPYMES.
- ✓ Homologación y estandarización de los marcos regulatorios;
- ✓ Disminución de la corrupción;
- ✓ Aumento de transparencia;
- ✓ Conformación de redes. Red de Gobierno Electrónico.
- ✓ Un mercado ampliado para las Compras Pública podría estimular la integración regional;
- ✓ Los beneficios serían mayores a las eventuales pérdidas;
- ✓ Se promovería la mayor integración de MIPYMES.
- ✓ Marcos regulatorios con preferencias a empresas MIPYMES que promuevan la cooperación y un mayor contenido local seguirán favoreciéndose;
- ✓ El mercado ampliado de Compras Públicas podría favorecer la complementariedad productiva.
- ✓ Entre otras.
 - El mecanismo de comprar de forma consolidada propicia importantes posibilidades de disminuir actos de corrupción, discriminación y discrecionalidad;
 - Comprar en mayor volumen al menor costo posibles;
 - Mayor participación de empresas de todo tipo: pequeñas, medianas y grandes empresas, por lo tanto, mayor competencia y por tanto estimula los mercados de bienes y servicio en todo el mundo, es decir, mayor competitividad económica.
 - Implementar mecanismos de control electrónicos da mayor transparencia e integridad a los procesos de compras públicas, disminuyendo las posibilidades de corrupción en cualquiera de sus modalidades, mismas que fueron revisadas puntualmente en el capítulo.

- **Las malas prácticas no solo se traducen en aspectos poco éticos socialmente inadmisibles, tienen un gran impacto negativo en las compras de gobierno que se refleja principalmente en sobre precio de los bienes y servicios que compra o adquiere el Estado.**
- **Fortalecimiento de las PYMES.**
- **Todos los modelos expuestos en el capítulo nos llevan a diversas coincidencias: promoción del comercio bilateral y multilateral, apoyo al desarrollo económico de los países miembros, evitar al máximo los conflictos de interés y prácticas corruptas, verificación de resultados a través de datos estadísticos claros sin maquillajes o manipulación, modernización del régimen legal interno en cada país aplicable a las compras públicas, diseño de procesos licitatorios que maximicen la participación sustantiva de licitantes en competencia francamente genuina.**

CAPÍTULO 2

EL CASO DE ESTUDIO

Introducción del capítulo.

En este capítulo, expongo el sistema de compras individuales, es decir, aquellas que efectúan cada una de las dependencias federales centrales y las desconcentradas, subrayando la labor que tiene la Dirección General de Recursos Materiales en cada una de las dependencias centrales y desconcentradas, como instancias facultadas para ejercer el gasto en materia de adquisiciones y contratación de servicio.

Hago hincapié en el problema de la corrupción en las compras del gobierno, en tres aspectos fundamentales: a) vacíos en la normatividad que dan pie a malas prácticas en el proceso de compras, que son aprovechadas tanto por servidores públicos como por proveedores del gobierno y que las instancias encargadas de perseguir este delito no prosperan persistiendo la problemática; b) la forma en que se llevan al cabo los procedimientos de adquisición como la adjudicación directa, invitación a cuando menos tres personas o invitación restringida y la licitación pública; analizaré cada una de ellas, estableciendo lo rescatable y lo que debe cambiar o eliminarse y los riesgos de corrupción de uno y otro, y c) el más importante desde mi punto de vista: lo moral y lo ético, tanto de los servidores públicos que tienen función de adquirir y el sector privado en la tarea de venderle al Estado.

Presentaré cifras reveladoras en cuanto al nivel de inversión que el Estado destina para sus operaciones, desglosando los tipos de procedimientos, las dependencias que tienen mayor participación, los tipos de contratos, los productos y servicios en los que invierte mayormente, así como su comportamiento en los últimos diez años.

Dese luego, dedico un apartado respecto de las normas jurídicas y administrativas que regulan las compras gubernamentales en México, estableciendo con claridad las instancias facultadas para realizar esta importante tarea y los organismos públicos regulatorios, y las etapas y procedimientos de contratación

2.1 LAS COMPRAS GUBERNAMENTALES EN MÉXICO.

Las compras del sector público en México se refieren a las *adquisiciones, arrendamientos y servicios de bienes muebles, así como obra pública y los servicios* que contraten, *con cargo total o parcial a recursos federales*, las dependencias, entidades (empresas gubernamentales) de la Administración Pública Federal, estados y municipios.²⁹

El Gobierno Federal cada año adquiere importantes cantidades y una gran variedad de materias primas, refacciones, artículos de oficina, productos alimenticios, productos de cuero, plástico y hule, vestuario, uniformes, medicinas, servicios de vigilancia y de mantenimiento de maquinaria hasta servicios científicos, equipo industrial, servicios de construcción de vías de comunicación y de obras para el abastecimiento de los servicios y hasta la ejecución de grandes proyectos de infraestructura, entre muchos otros.

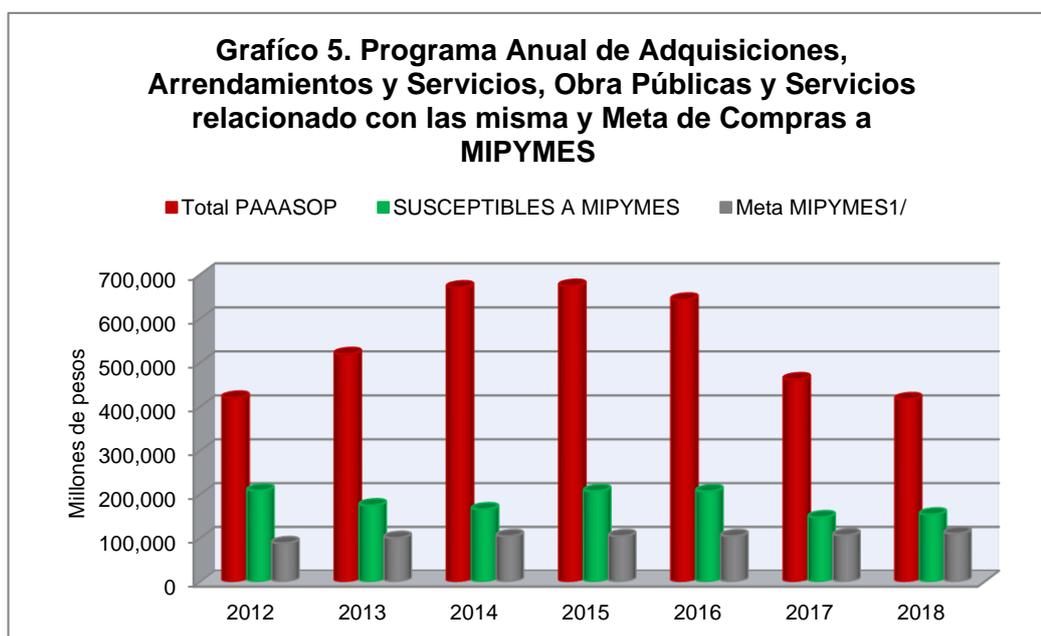
Si analizamos las cifras, el gobierno mexicano es un gran comprador de bienes y servicios de las micro, pequeñas y medianas empresas puesto que, desde el segundo semestre de 2009, su comportamiento ha crecido significativamente: en 2009 se adquirieron 17,660 millones de pesos. En 2010, la meta de compras de Gobierno a MIPYMES de 46,000 millones de pesos se vio rebasada ya que se adquirieron 61,451 millones de pesos; en 2011 la meta se estableció en 72,316 millones de pesos y se adquirieron más de 83,000 mil millones de pesos y en 2012 se superó lo estimado a más de 85,000 millones; 102,522 millones en 2013, 105,000 millones en 2014, y para el 2017 las cifras alcanzaron un total de 106,000 millones.

En términos globales, las cifras publicadas fueron las siguientes.

²⁹ Concepto y sujeto de las compras del sector público. Informe General del Área de Libre Comercio de las Américas ALCA. <http://www.ftaa-alca.org/Wgroups/WGGP/esp/gpdoc2/CAPIT1.htm>

Tabla 10. COMPRAS DE GOBIERNO A MICRO, PEQUEÑAS Y MEDIANAS EMPRESAS.

AÑO	Total, PAAASOP ³⁰	SUSCEPTIBLES A MIPYMES	Meta MIPYMES
2012	419,815	208,115	87,953
2013	518,953	174,382	100,000
2014	670,488	165,329	104,000
2015	673,734	206,807	104,000
2016	642,575	206,535	104,000
2017	461,657	147,127	106,000
2018	416,381	153,460	110,000



Fuente: Unidad de Política de Contrataciones Públicas/Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa/Secretaría de Economía. Cifras al mes de diciembre de 2018

Se compra siguiendo procesos estandarizados para la contratación de bienes, servicios y obra pública que con los años han recogido principios y recomendaciones emanados de diferentes organismos internacionales en materia de regulación sobre las compras públicas y sus prácticas (OMC, OCDE, CEPAL, UE) que ya se trataron en el capítulo anterior.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, con sus respectivos reglamentos, establecen los procedimientos que el sector público federal debe seguir

³⁰ Programa Anual de Adquisiciones Arrendamientos, Servicios y Obra Pública.

para realizar sus compras. En general, las dependencias públicas pueden hacer sus adquisiciones a través de tres procedimientos: Adjudicación Directa, Invitación a Cuando Menos Tres Personas (físicas o morales) y Licitación Pública, inclusive existe otro procedimiento muy simplificado denominado de “*compras menores*” que por el valor de los bienes y servicios a comprar no requiere de un proceso de mucha formalidad por tratarse de compras directas cuyo monto no supera los \$ 29,000, pero que en global alcanzan cifras considerables.

Según la COFECE³¹, la principal razón de ser de las contrataciones públicas, tanto de las pequeñas compras como de los grandes proyectos de infraestructura, es *proveer al Estado de los mejores insumos para llevar a cabo sus funciones constitucionales y legales* y, por tanto, son una vigorosa herramienta para el cumplimiento de los objetivos públicos, siempre que maximicen los recursos públicos y aseguren la provisión de bienes y servicios públicos de la mayor calidad posible.

Así, el diseño de los procedimientos debería orientarse a: i) *obtener la mayor concurrencia posible* de participantes, evitando barreras artificiales al número de licitantes como requisitos técnicos innecesarios, utilizar métodos distintos a la licitación, o limitar la participación a ciertas empresas, entre otros; ii) *generar competencia intensa entre los participantes*, favoreciendo la presentación de posturas de precio agresivas y evitar establecer reglas que favorezcan a algunos participantes; y iii) *reducir los espacios para la formación y sostenimiento de acuerdos colusorios*. Asimismo, se debe privilegiar la eficiencia administrativa en la implementación y seguimiento de los procedimientos de contratación.³²

Transparencia Mexicana hizo una revisión de datos en el portal de Compras Públicas del gobierno federal CompraNet³³. Revisó cómo compraron en 2013 las 25 dependencias de gobierno. El ejercicio arrojó que, del valor total de los procedimientos registrados por estas dependencias, 25% se adjudicó de forma

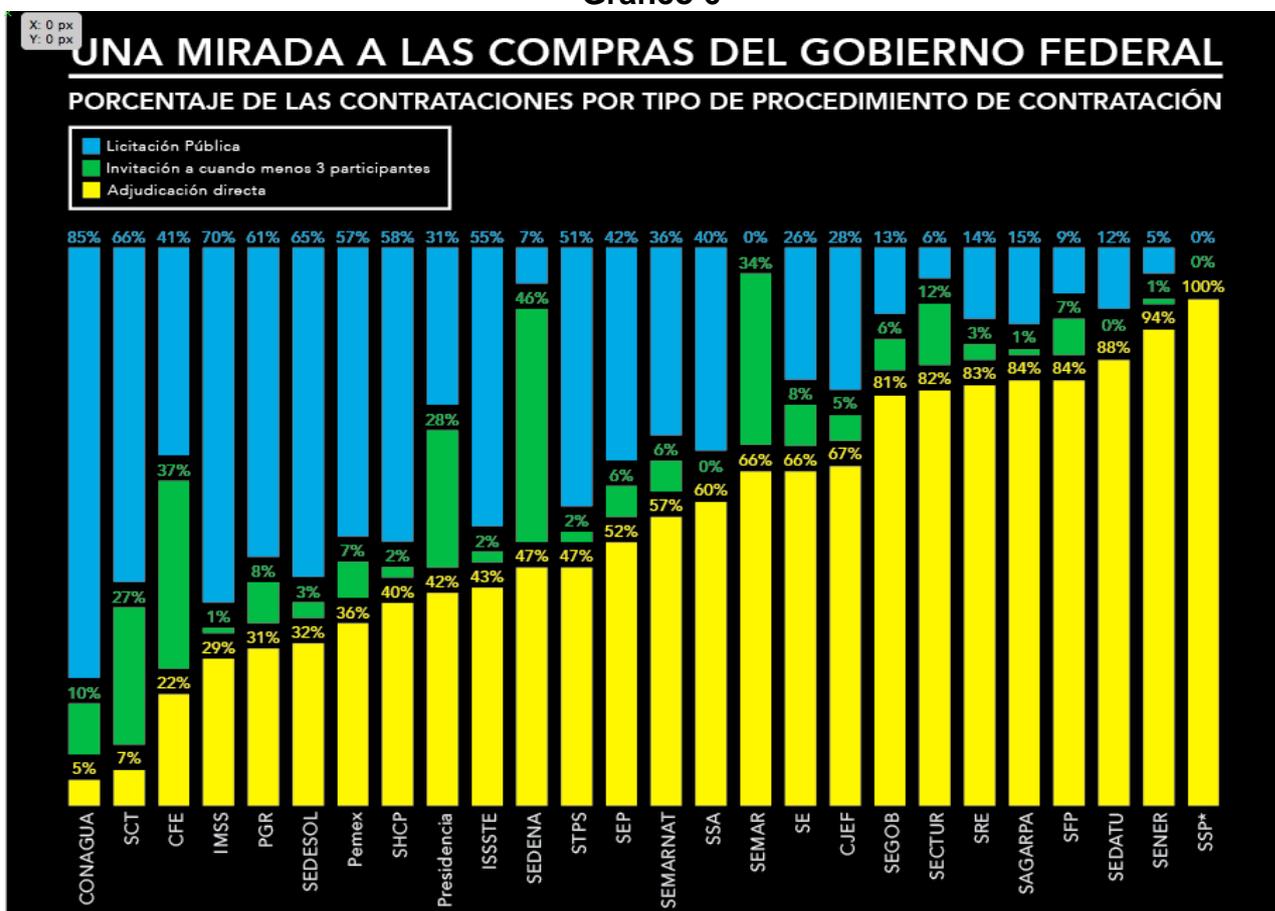
³¹ Órgano autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se encarga de promover, proteger y garantizar la competencia y libre concurrencia.

³² Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas – COFECE. Julio 2018.

³³ Es el sistema de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas de la Administración Pública Federal. Este sistema transaccional propicia la operación de los procedimientos de contratación con transparencia y agilidad, asimismo permite darles seguimiento desde la publicación de la convocatoria hasta el fallo correspondiente.

directa, 20% por invitación a cuando menos tres personas y 55% por licitación pública³⁴.

Gráfico 6



Fuente: Publicación de Transparencia Mexicana/Unidad de Comunicación Estratégica, 2013.

Cifras más recientes (2017-2018) muestran el siguiente comportamiento:

Se adjudicaron más de 228 mil contratos públicos, con un valor superior a los 585 mil millones de pesos. 78% de los contratos se otorgó por medio de una adjudicación directa, 10% por medio de una invitación a cuando menos tres personas, y solo 12% por medio de una licitación pública³⁵.

En 2008, las compras públicas representaron 18.4 % del PIB, distribuido de la siguiente forma: – Entidades públicas: 8.7% – Gobiernos estatales y municipales: 5.5% – Gobierno federal: 2.9% – Seguridad Social: 1.5%, que sumaron \$59 mil

³⁴ Una mirada a las compras del Gobierno Federal: ¿qué nos dicen los números? Rafael García, 30/09/2014.

³⁵ En términos del monto de los contratos, los porcentajes corresponden a 29% por adjudicación directa, 10% por invitación a tres personas y 60% por licitación pública.

millones de dólares: – 65.2% para la adquisición de bienes y servicios – 34.8% para las obras públicas.

Las compras públicas del gobierno federal representan el 72% del gasto total, distribuido de la siguiente manera: Pemex (46%), la CFE (11.3%), el IMSS (6.6%), la SCT (4.8%) y el ISSSTE (3.6%)

De los 35 mil 739 contratos superiores a un millón de pesos (equivalentes en total a 553 mil millones de pesos), 11 mil 794 contratos (o sea 33%) se adjudicaron de forma directa (por un monto total de 182.49 mil millones de pesos), y 10 mil 384 contratos (o sea 29%) fueron adjudicados por invitación a cuando menos tres personas (por un total de 53.3 mil millones de pesos). Esto implica que, de todos los 553 mil millones de pesos contratados, 235.79 mil millones de pesos se adjudicaron por medio de mecanismos de contratación distintos a la licitación pública (42.6%) y 317.21 mil millones de pesos se adjudicaron a través de licitaciones, es decir el 57.4%.

Tabla 11. PORCENTAJE DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO 2017.

Tipo de procedimiento	Total, de contratos		Contratos con valor superior a un millón de pesos		Valor de los contratos en millones de pesos	Adjudicación por mecanismos distintos a la licitación pública (%)	Adjudicación por licitación pública
Adjudicación Directa	177,840	78%	11,794	33%	\$182,490	\$235,790 (42.6%)	
Invitación a cuando menos tres personas	22,800	10%	10,364	29%	\$ 53,300		
Licitación pública abierta	27,360	12%	13,581	38%	\$317,210		\$317,210 (57.4%)

FUENTE: Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas – COFECE. Julio 2018

Tabla 12. CIFRAS GLOBALES
NÚMERO DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO

Año	Licitación Pública	Invitación a tres	Adjudicación directa	Total
2012	30,064	22,063	107,618	159,745
2013	29,750	24,969	116,678	171,397
2014	32,930	27,687	129,372	189,989
2015	31,235	24,917	161,877	218,029
2016	30,547	25,534	173,629	229,710
2017	29,038	22,198	182,289	233,525
2018	24,956	14,294	121,822	161,072

Gráfico 7

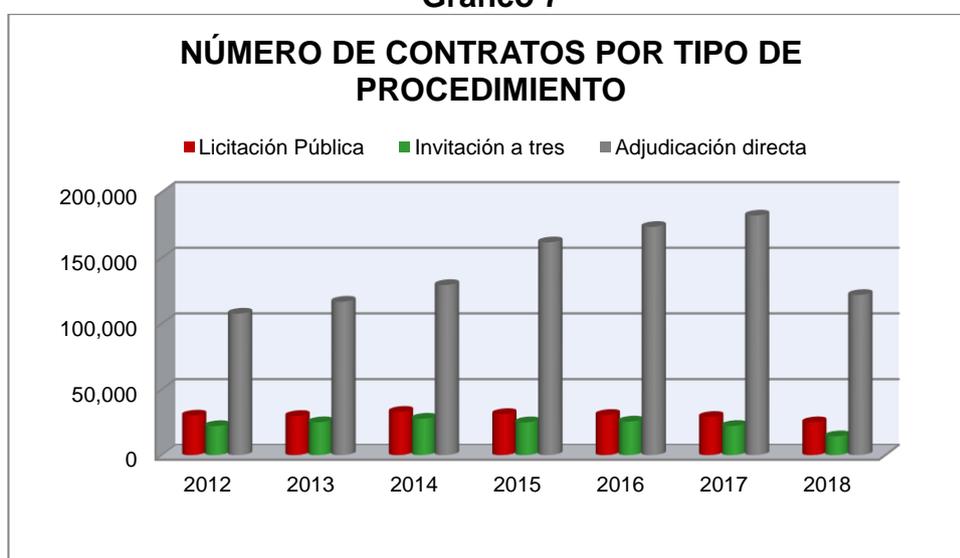


Tabla 13. MONTO DE CONTRATOS POR TIPO DE PROCEDIMIENTO.

Millones de pesos				
Año	Licitación Pública	Invitación a tres	Adjudicación directa	Total
2012	238,091	37,679	96,861	372,631
2013	234,773	41,538	107,776	384,086
2014	330,946	56,494	123,761	511,201
2015	274,795	48,416	135,808	459,018
2016	258,268	53,687	119,789	431,743
2017	383,114	55,017	153,536	591,667
2018	232,241	33,782	143,017	409,040

Gráfico. 8

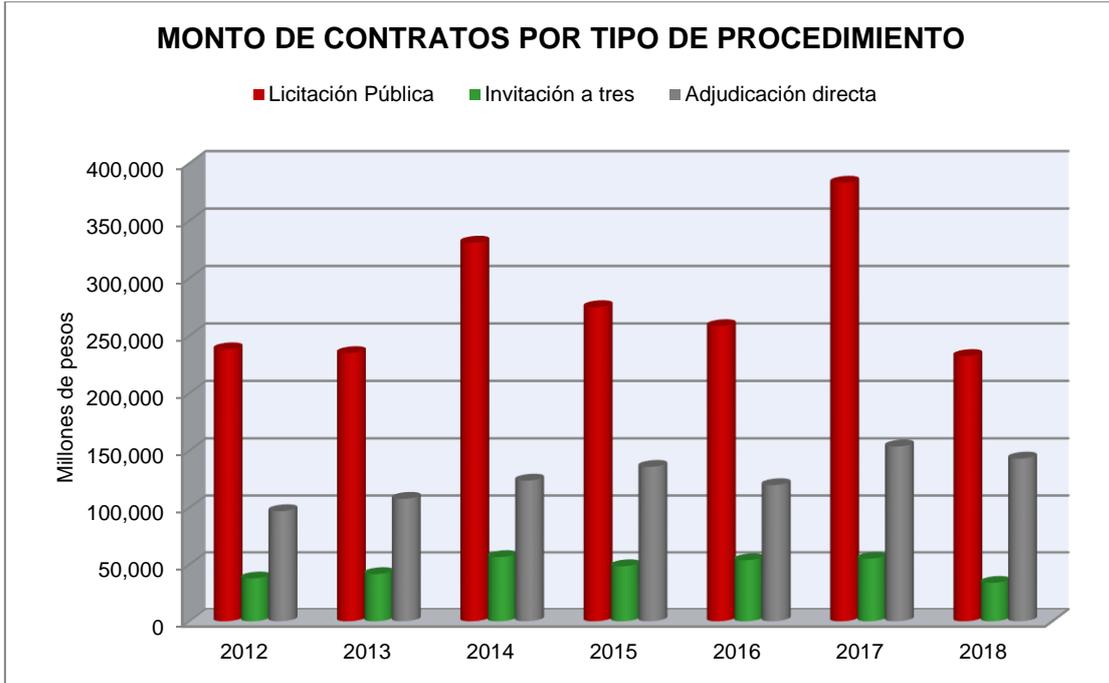


Tabla 14. NÚMERO DE CONTRATOS POR TIPO DE CONTRATACIÓN.

Año	Adquisiciones	Arrendamientos	Servicios	Obra Pública	Servicios relacionados con OP	Total
2012	87,674	695	45,294	134	25,948	159,745
2013	93,524	891	50,081	287	26,614	171,397
2014	99,596	965	57,884	495	31,049	189,989
2015	114,461	1390	75,225	906	26,047	218,029
2016	116,688	1293	82,304	3,764	25,661	229,710
2017	118,695	1434	87,242	22,261	3,893	233,525
2018	76,784	1033	65,349	14,864	3,042	161,072

Gráfico 9

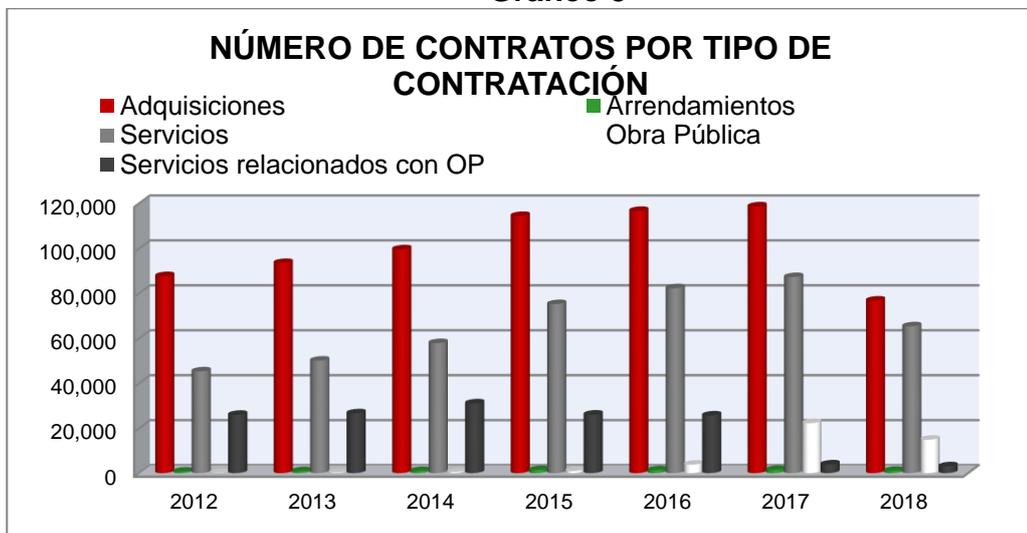
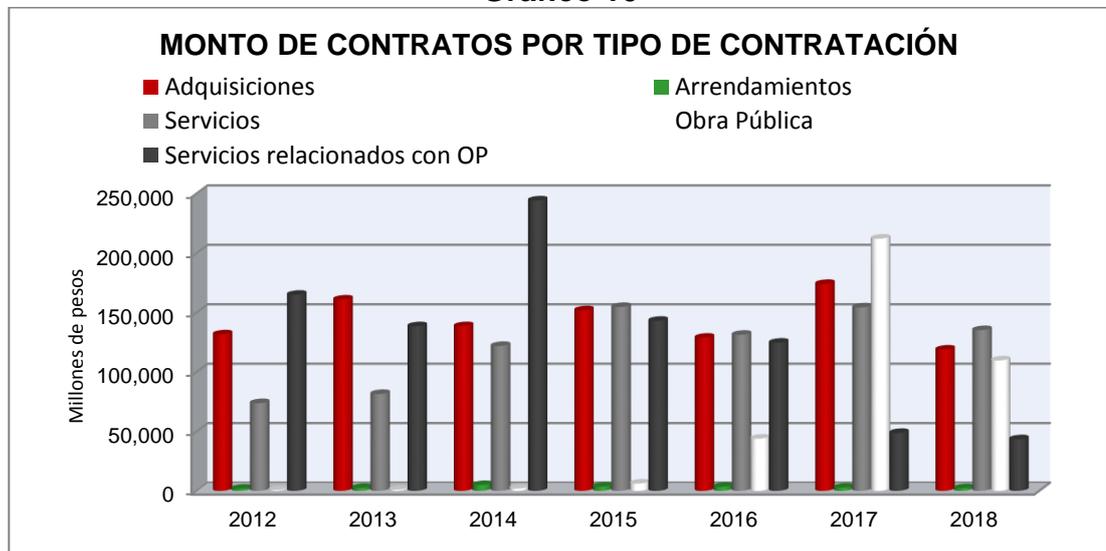


Tabla 15. MONTO DE CONTRATOS POR TIPO DE CONTRATACIÓN.						
Millones de pesos						
Año	Adquisiciones	Arrendamientos	Servicios	Obra Pública	Servicios relacionados con OP	Total
2012	131,518	1,831	73,704	723	164,854	372,631
2013	160,839	2,492	81,426	968	138,362	384,086
2014	138,400	4,878	121,787	1,920	244,216	511,201
2015	151,801	3,553	154,606	6,113	142,945	459,018
2016	128,730	3,435	131,183	43,863	124,531	431,743
2017	173,974	2,696	154,242	212,086	48,668	591,667
2018	118,739	2,199	135,118	109,621	43,363	409,040

Gráfico 10



Fuente para las tablas de la 12 a la 15 y los gráficos del 7 al 10: Datos extraídos de CompraNet 5.0, Secretaría de la Función Pública. Los datos incluyen los contratos reportados por las dependencias y entidades de la APF, Entidades Federativas y municipios que ejercen recursos federales. Datos al 4 de diciembre de 2018

Tabla 16. LOS PRODUCTOS Y SERVICIOS MÁS CONTRATADOS POR MONTO, PERIODO ENERO-ABRIL 2019.
(Millones de pesos)

Otras construcciones de ingeniería civil u obra pesada	21,116.00
Mantenimiento y rehabilitación de las vías de comunicación	20,523.00
Otras construcciones de ingeniería civil u obra pesada	19,951.00
Construcción de vías de comunicación	13,552.00
Subcontratación de servicios con terceros	11,939.00
Mantenimiento y rehabilitación de las vías de comunicación	11,733.00
Servicios integrales	10,892.00
Medicinas y productos farmacéuticos	9,807.00
Construcción de vías de comunicación	8,734.00
Obras de construcción para edificios no habitacionales	5,629.00

Fuente: Transparencia Presupuestaria. Observatorio del Gasto. Secretaría de la Función Pública.

2.2 FUNDAMENTOS LEGALES.

En el apartado anterior se ha mencionado que el Gobierno Mexicano realiza sus compras de bienes y contrata servicios y obra pública principalmente bajo tres modalidades o procedimientos establecidos en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y normatividad aplicable. En el presente apartado me referiré a los principales fundamentos legales que regulan estos procedimientos.

La LAASSP³⁶ dedica diversos artículos (desde el 26 hasta el 39) al procedimiento de licitación pública. El artículo 26 establece que las dependencias y entidades para sus compras o contrataciones deberán asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en el mercado en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y otras circunstancias correlativas, este principio tiene concordancia con lo establecido en el artículo 134 de la CPEUM³⁷, y para ello, debe seleccionarse el procedimiento que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure dichas circunstancias.

Los tres procedimientos son: a) la Licitación Pública, la Invitación a cuando menos tres personas (físicas o morales) y la Adjudicación directa.

Dicho artículo enfatiza que las adquisiciones, arrendamientos y servicios deben adjudicarse, por regla general, 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 disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente y demás.

La licitación pública es un procedimiento administrativo de preparación de la voluntad contractual, por el que un ente público en ejercicio de la función

³⁶ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

³⁷ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 134 "...Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados."

administrativa invita a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas en el pliego de condiciones, formulen propuestas de entre las cuales se seleccionará la más conveniente.

Las licitaciones públicas pueden ser presenciales, electrónicas o mixtas.

Son presenciales aquellas en las que solo se podrán presentar propuestas en sobre cerrado, de forma documental, durante un acto de presentación y apertura de propuestas y todos los actos de esta (junta de aclaraciones, presentaciones y fallo) deben ser presenciales, es decir, debe el licitante estar presente físicamente en dichos actos.

Son electrónicas, cuando únicamente se permite la participación de los licitantes a través de una herramienta electrónica, en el caso de México, se presentan en el Sistema CompraNet.

Son mixtas, cuando los licitantes pueden participar de manera presencial o a través del sistema CompraNet y ambas modalidades se realizan simultáneamente, de igual manera, los actos de esta se llevan a cabo por ambas modalidades, presencial y electrónica.

Las etapas de la licitación pública en México son:

- **Convocatoria Pública.** Consiste en la invitación por parte de la Administración Pública al público en general³⁸.
- **Bases de Licitación.** Puede ser vista como un catálogo de requisitos que se deben de cumplir por aquellas personas (físicas o morales) que buscan participar en un procedimiento licitatorio con la intención de obtener un contrato con el Estado.
- **Junta de Aclaraciones.** Es la etapa en que las dependencias por solicitud de parte o de oficio aclaran las bases de licitación que por alguna razón son oscuras o poco entendibles³⁹.
- **Presentación de Propuestas Técnicas y Económicas.** Se formulan propuestas mismas que son susceptibles de evaluarse a fin de que cumplan

³⁸ La Convocatoria se publica, por disposición legal, en el Diario Oficial de la Federación y en el sistema de CompraNet, de manera simultánea. Artículo 30 de la LAASSP.

³⁹ Artículos 33 y 33 Bis de la LAASSP.

con todos los requisitos establecidos por la autoridad convocante, para luego ser seleccionada la más conveniente⁴⁰.

- **Apertura de Propuestas Técnica y económica.** Es un acto muy protocolario fundamentado en los artículos 34 y 43 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En este, se procede a la recepción del sobre que contiene las propuestas técnica y económica y a la apertura de estos. La autoridad competente (convocante) hace una revisión general de los documentos contenidos en las propuestas a efecto de corroborar que cumplan con todos los requisitos solicitados en las bases concursales o en su caso, denotar y hacer público los aspectos que no se cumplen.⁴¹
- **Evaluación de las propuestas y Dictaminación.** Se revisan puntualmente tanto la parte técnica, jurídica y económica a efecto de asegurarse su cabal cumplimiento o para descalificar aquellas que no cumplen con algún aspecto que afecta la solvencia de esta⁴². Las conclusiones a que se lleguen (dictaminación) deben ser presentadas por la Unidad Administrativa responsable del procedimiento mediante un DICTAMEN sobre cuáles son solventes y cuáles no, exponiendo claramente los motivos⁴³.
- **Fallo y Adjudicación del contrato.** En dicho evento la autoridad convocante anuncia su “fallo”⁴⁴ o decisión de adjudicar un contrato a una propuesta o más, que fue solvente y que además ofrece las mejores condiciones que hay en el mercado (precio, calidad, oportunidad, prontitud en la entrega); asimismo expone las razones por las cuales desechó o descartó las propuestas no que no resultaron ganadoras, debiéndose entregar copia de la misma a los

⁴⁰ Cuando una propuesta cumple con todos los requisitos establecidos en las “bases” se dice que es suficientemente solvente para ser considerada en la evaluación. En caso de no ser solvente, es “desechada” para ser tomada en cuenta.

⁴¹ Independientemente de que alguna propuesta no cumple con alguno de los requisitos, la propuesta se admite como presentada. Será en el acto de evaluación cuando sea desechada por no considerarse “solvente”, exponiendo la autoridad revisora las causas o motivos de su desechamiento o descalificación.

⁴² Artículos 34 y 35 de la LAASSP.

⁴³ Generalmente, el dictamen técnico lo realiza el área requirente de la dependencia, el dictamen jurídico lo realiza el área jurídica de la dependencia y el dictamen económico el área de Adquisiciones.

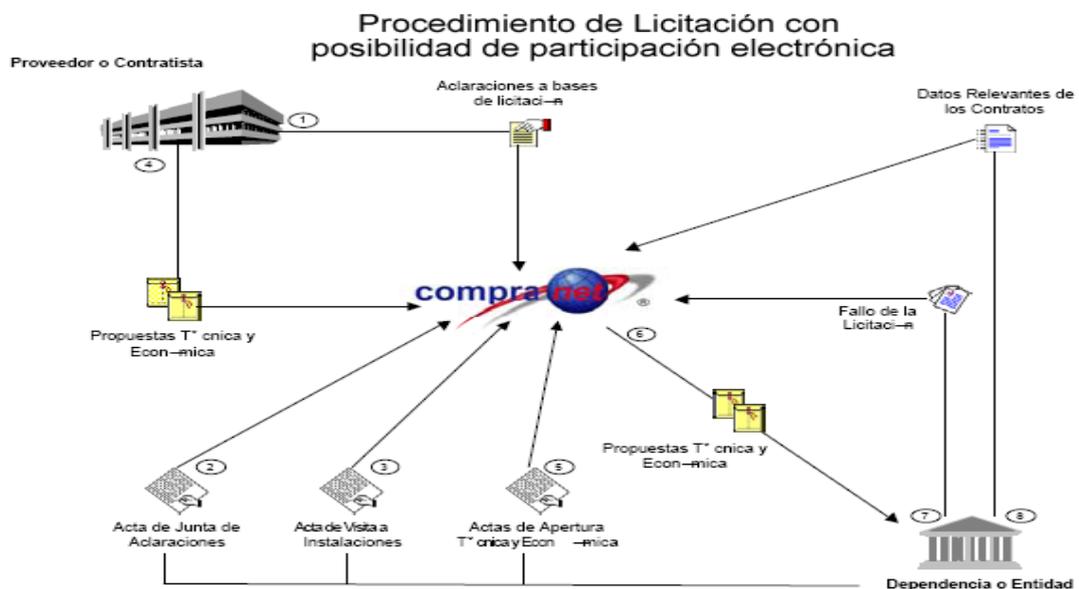
⁴⁴ Artículo 37 de la LAASSP

asistentes y poniéndose a disposición de los que no asistieron ante la dependencia⁴⁵.

El artículo 27 de la citada ley, recoge a mi entender, las recomendaciones de organismos internacionales que ya fueron descritas ampliamente en el Capítulo 1, en el sentido de hacer uso de herramientas tecnológicas para llevar a cabo los procedimientos de las contrataciones públicas para hacerlas más abiertas, transparentes, participativas, controlables, de tal manera que se evite lo más posible la discriminación, la discrecionalidad y las malas prácticas como la colusión, es decir, la corrupción en general. Dicho artículo recomienda que las licitaciones públicas puedan llevarse a cabo a través de medios electrónicos.

Para ello, la Secretaría de la Función Pública implementó desde abril de 1997 el sistema CompraNet⁴⁶, que propicia la operación de los procedimientos de contratación con transparencia y agilidad, asimismo permite darles seguimiento desde la publicación de la convocatoria hasta el fallo correspondiente. Véase el siguiente diagrama.

Gráfico 11



⁴⁵ Usualmente se tiene la idea de que un licitante es “desechado” o “descalificado”, lo cual es totalmente erróneo, pues lo que se desecha o descalifica es a la propuesta presentada y no al licitante.

⁴⁶ Derivado de las modificaciones al artículo 33, fracción XXV de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones, publicado el 30 de noviembre de 2019, el Ejecutivo determinó que el Sistema CompraNet formara parte de la SHCP.

CompraNet surge de la necesidad de modernizar las contrataciones gubernamentales haciéndolas más transparentes y eficientes. Fue uno de los proyectos emprendidos por la SPF (Secretaría de Función Pública) de México, en su programa para mejorar la atención y servicios a los ciudadanos. CompraNet da a conocer sus demandas de bienes, servicios, arrendatarios y obras públicas. De esta manera, los proveedores y contratista, una vez que acceden a dicha información, pueden presentar sus ofertas, y se puede realizar un seguimiento de todo el proceso hasta la entrega del bien o servicio. Se tienen diversos avances con el uso de esta herramienta tecnológica: se disminuye la corrupción; se deduce el tiempo y costos, permitiendo que desde cualquier lugar se realice el proceso, no importando la ubicación de las empresas, y garantizando siempre la igualdad de condiciones; disponibilidad total de la información; integración de la información del proceso de contrataciones gubernamentales, de manera pública; difusión y transparencia; permite el conocimiento por parte de todos los ciudadanos, de los datos de interés del gobierno (gastos de bienes, servicios, obra pública...); entre otros.

El artículo 28 establece que las licitaciones públicas podrán ser nacionales y bajo este carácter solo pueden participar personas físicas o morales de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país y cuenten con por lo menos el 50% de contenido nacional (mano de obra, insumos). A mi parecer, es una medida establecida pensando en propiciar el fortalecimiento de las empresas MIPYMES mexicanas, pero sin dejar de ser discriminatoria en detrimento de la libre competencia que también los organismos internacionales hacen hincapié.

El mismo artículo establece que las licitaciones públicas pueden ser internacionales bajo cobertura de tratados, es decir, solo pueden participar licitantes mexicanos y extranjeros de los países con los que nuestro país tenga celebrado aun tratado de libre comercio con un capítulo de compras gubernamentales. Por supuesto que también me parece discriminatorio, pero como dicen los expertos en derecho: la Constitución y los Tratados están por encima de cualquier ley reglamentaria y por tanto hay que hacerles caso.

Las licitaciones públicas internacionales pueden ser abiertas, es decir, pueden participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes o adquirir o arrendar siempre y cuando se haya realizado una licitación pública nacional que se haya declarado desierta⁴⁷.

A partir del artículo 29 y hasta el 39 se refieren a disposiciones de carácter general relativas a la licitación pública, es decir, formalidades generales aplicables a

⁴⁷ Se considera que un procedimiento es declarado desierto cuando no se presentaron propuestas o las presentadas no cumplen con los requisitos y condiciones establecidos en sus bases, es decir, no son solventes, o bien, no aseguran las mejores condiciones de mercado para el Estado.

dicho procedimiento (objeto, volumen a adquirir, fechas, requisitos a cumplir, plazos, documentación, junta de aclaraciones, etapas procedimentales, forma de presentar las propuestas, formalidades, entre otras)

Destaco básicamente el carácter de que es un procedimiento “público” abierto a la libre participación y por tanto no discriminatorio, convocado a través de una herramienta tecnológica como lo es CompraNet, se difunde a través del Diario Oficial de la Federación y es gratuito y que en general cumple con las recomendaciones de organismos internacionales como lo es la OMC, OCDE, ONU, BID, BM, CEPAL, etc.

Sin embargo, la Ley en la materia, en su artículo 41, prevé la posibilidad de persuadir la **LICITACIÓN PÚBLICA**, sustituyéndola por el procedimiento de Invitación a cuando menos tres personas, o Adjudicación directa por la vía de la excepción.

Principales excepciones:

- Cuando no existan bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables, o bien, que en el mercado sólo existe un posible oferente, o se trate de una persona que posee la titularidad o el licenciamiento exclusivo de patentes, derechos de autor, u otros derechos exclusivos, o por tratarse de obras de arte; la cual me parece por demás discriminatoria.
- 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 caso fortuito o de fuerza mayor. *Releo este párrafo y aún no encuentro un ejemplo o circunstancia que justifique firmemente este caso de excepción.*
- Se realicen con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública, en los términos de las leyes de la materia. Sin comentarios.
- Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto las

cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla;

- Se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones;
- Existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada;
- Se trate de adquisiciones de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos o semiprocesados, semovientes.
- Se trate de adquisiciones, arrendamientos o servicios cuya contratación se realice con campesinos o grupos urbanos marginados, como personas físicas o morales. *Aunque entiendo el objeto de este caso de excepción, lo considero igualmente discriminatorio y que va en contra de todo principio de libre competencia.*
- Se trate de adquisiciones de bienes provenientes de personas que, sin ser proveedores habituales, ofrezcan bienes en condiciones favorables, debido a encontrarse en estado de liquidación o disolución, o bien, bajo intervención judicial. *Otro caso que me parece sui géneris. Una empresa que está en estado de liquidación o disolución ¿qué grado de seguridad le puede brindar al Estado de comprar o adquirir bajo las mejores condiciones del mercado?*
- Las adquisiciones de bienes y servicios relativos a la operación de instalaciones nucleares, y
- Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco.

Me pregunto si en estos dos últimos casos de excepción no habrá empresas internacionales en el mundo que puedan competir como para no poderse llevar a cabo una Licitación Pública Internacional.

Respecto a los casos de excepción que señala la LAASSP y basándome en experiencia laborar en el área de adquisiciones, considero que es la parte más débil de la norma por dos razones que explico:

PRIMERA: Los casos de excepción han servido para que muchas dependencias evadan la Licitación Pública y opten por la Invitación a tres personas (en la mayor parte de estos procedimientos se invita estrictamente a tres) propiciando la colusión y la corrupción entre servidores públicos y proveedores previamente seleccionados a modo, y en verdad esta es una muy mala práctica.

SEGUNDA: Puesto que generalmente solo se invita a tres personas, los bienes y servicios se ofertan a sobre precio y el Estado se ve en la necesidad de comprar bajo esa característica, por tanto, no se cumple el principio del 134 Constitucional ni el del artículo 26 de la LAASSP.

Entonces es momento de reflexionar en los datos estadísticos antes expuestos, en los que claramente se muestra una tendencia a favorecer en un mayor porcentaje los contratos por Invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa, y puedo concluir sin temor a equivocarme, que se debieron a los casos de excepción permitidos por la ley y por otra circunstancia igualmente importante que es la referente a los topes presupuestales establecidos para cada procedimiento por el muy discutible “supuesto” del costo administrativo de un procedimiento y otro.

Respecto al procedimiento de **INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS** y de **ADJUDICACIÓN DIRECTA**, la LAASSP les dedica los artículos 42 y 43, considerando a estos procedimientos como casos de excepción a la licitación pública si tomamos en cuenta que en uno de los párrafos señala que *“... se podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación...”*⁴⁸

⁴⁸ Los topes presupuestales aplicables para el Ejercicio Fiscal 2019 de acuerdo al PEF 2019, para contratar bajo uno u otro procedimiento depende del monto autorizado de adquisiciones, arrendamientos servicios y obra pública a cada dependencia; por ejemplo, si el PEF autorizó un presupuesto superior a \$1'000,000.00 los montos de actuación PARA CADA CONTRATACIÓN son los siguientes.- ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIO: ADJUDICACIÓN DIRECTA hasta \$450,000.00; INVITACIÓN hasta \$3'105,000.00; LICITACIÓN PÚBLICA cuando el monto sea superior a los \$3'105,000.00. En el caso de CONTRATACIÓN DE OBRA PÚBLICA, los montos de actuación POR CADA CONTRATACIÓN

En el procedimiento de **invitación a cuando menos tres personas** al igual que la licitación pública existe competencia en igualdad entre los licitantes, solo que se reduce a invitar con carácter de exclusividad a unas cuantas personas (por lo menos 3), digamos que es un proceso selectivo, discriminatorio y hasta cierto punto discrecional.

Dadas esas inconveniencias, categóricamente se opina que debe preferirse la licitación pública sobre la invitación a cuando menos tres personas bajo los siguientes argumentos:

1. Si bien en la invitación a cuando menos tres personas también existe competencia, ésta se distancia de lo que en economía conocemos como el modelo de "**competencia perfecta**" al establecer barreras a la entrada de posibles interesados a participar en el procedimiento de contratación, lo cual es susceptible de producir que los "invitados" que son los únicos que pueden presentar proposición en dicho procedimiento no oferten su mejor precio o incluso que se concierten entre ellos para fijar el precio (colusión). En efecto, mientras un mercado determinado se aproxime en la medida de lo posible al supuesto de competencia perfecta (situación donde se tiene la mayor cantidad posible de proveedores participando en el mercado y donde juegan "las libres fuerzas de la oferta y la demanda"), habrá menos probabilidad de que un proveedor o un grupo de proveedores en particular tengan la capacidad de fijar y controlar el nivel de precios (precios artificiales y por tanto "**competencia imperfecta**"), resultando así una mayor eficiencia en la asignación de recursos; que posibles interesados que no son invitados fueran más eficientes, lo que les hubiera permitido ofrecer un mejor precio respecto del ofrecido por los proveedores que sí fueron "invitados" al procedimiento. Cuestiones ambas que impiden la generación de ahorros que pudieron haber sido obtenidos en dicha contratación. Observamos pues aquí que este procedimiento puede ser detonador de "malas prácticas" en las compras públicas de las que ya se habló mucho en el Capítulo 1 de este trabajo.

son: ADJUDICACIÓN DIRECTA hasta \$1'428,000.00; INVITACIÓN hasta \$ 12'295,000.00; y cuando el monto sea superior a los \$ 12'295,000.00 deberá ser por LICITACIÓN PÚBLICA. Para mayor referencia véanse los Anexos 3 y 9 del PEF 2018.

2. La existencia de barreras a la entrada, fundadas en la invitación a cuando menos tres personas es susceptible de propiciar ineficiencias en la asignación de los recursos de la sociedad en su conjunto, posibilitando que proveedores menos eficientes comercialicen sus bienes y servicios en perjuicio de proveedores más eficientes.

3. Si bien es cierto que la LAASSP⁴⁹ exige que los “invitados” al procedimiento de invitación a cuando menos tres personas cuenten con la capacidad de respuesta inmediata, así como con los recursos técnicos, financieros y demás que se requieran, la selección de los proveedores siempre presenta importantes *factores discrecionales* que en nada fortalecen al principio de transparencia que debe privar en las contrataciones públicas. En este sentido, debe considerarse la exigencia social de disminuir el número de procedimientos de excepción a la licitación pública.

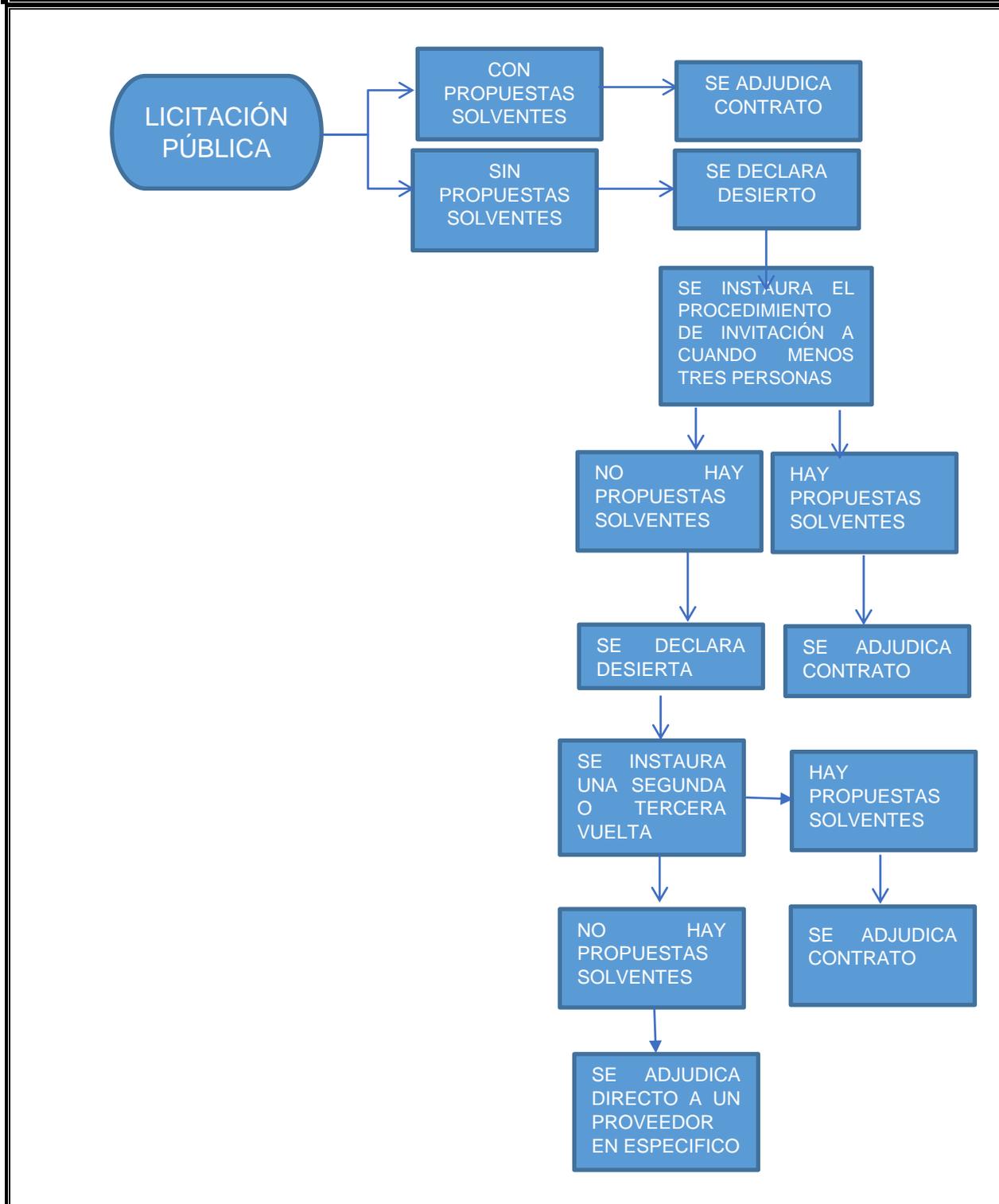
Otras disposiciones normativas secundarias aplicables a las compras públicas mexicanas, están contenidas en el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público vigentes de las cuales solo haré referencia pues son aspectos aclaratorios de las normas principales a las que ya nos referimos.

NORMA JURÍDICA	PROCEDIMIENTO	ARTÍCULOS
<i>Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.</i>	Licitación Pública	Del 35 al 59
	Invitación a cuando menos Tres Personas	71 y 72 77 y 78 ⁵⁰
	Adjudicación Directa	71, fracción IV y VI, 72, fracción III y 79
<i>Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.</i>	Licitación Pública	Apartado 4.2.2, numerales del 4.2.2.1.1 al 4.2.2.1.20; que comprenden desde la publicación de la convocatoria y hasta el fallo.
	Invitación a cuando menos Tres Personas	Apartado 4.2.3, numerales del 4.2.3.1.1 al 4.2.3.1.13
	Adjudicación Directa	Apartado 4.2.4, numerales del 4.2.4.1.1 al 4.2.4.1.3

⁴⁹ Artículo 40, párrafo tercero.

⁵⁰ El artículo 78 establece como condición para llevar a cabo un procedimiento de Invitación el que por lo menos debe haber tres propuestas solventes, en caso contrario la autoridad convocante deberá declararlo desierto y puede convocar a una segunda o tercera vueltas; o bien puede optar por la adjudicación directa siempre y cuando el procedimiento se haya originado de una licitación pública.

Gráfico 12. ESQUEMA GENERAL DE LOS PROCEDIMIENTOS.



Para cualquier procedimiento (LP, ICMT, AD) es condición necesaria realizar **LA INVESTIGACIÓN DE MERCADO**, por lo que resulta necesario hacer una revisión

dada su importancia por el impacto que pueden tener sobre prácticas ilegales no deseadas o como la OCDE lo señala “**malas prácticas**” en las compras públicas

Desde el punto de vista conceptual, la Investigación de mercado es una técnica mediante la cual se recopilan datos de cualquier aspecto que se desee conocer para, posteriormente interpretarlos y hacer uso de ellos. Sirven al comerciante o empresario para realizar una adecuada toma de decisiones y para lograr la satisfacción de sus clientes.

La finalidad de todo estudio de mercado es analizar la oferta y demanda existente en un determinado sector de actividad.

Para la administración Pública Federal, la Investigación de Mercado es la *verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información.* En tal connotación, se refiere a un paso anterior y necesario a un procedimiento de adquisición o contratación de servicios u obra pública que arrojará cierta información que servirá para medir si la compra se hace o no en términos de lo previsto por el artículo 134 de la CPEUM, es decir, en las mejores condiciones que ofrezca el mercado: calidad, precio, oportunidad, etc.

Desde el punto de vista jurídico, la IM en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios se entiende como la “*verificación sistemática de la existencia de bienes, arrendamientos, servicios, de proveedores o prestadores de servicios a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes, o prestadores del servicio, o cualquier otra fuente de información o una combinación de estas...*”⁵¹

La multimencionada Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público define a la IM como la “*verificación de la existencia de bienes,*

⁵¹ Artículo 7, fracción XII del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que establece las disposiciones en materia de actividad administrativa del propio Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 02-01-2015.

arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información⁵².

¿En qué radica su importancia?

- Principalmente, porque el Artículo 26, párrafo noveno, establece como obligatorio cumplir con este proceso: *“Previo al inicio de los procedimientos de contratación previstos en este artículo, las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado de la cual se desprendan las condiciones que imperan en el mismo, respecto del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación, a efecto de buscar las mejores condiciones para el Estado”*.
- De la IM se derivarán los precios promedio que imperan en el mercado, respecto de un bien o un servicio.
- A partir del precio promedio, la entidad compradora valorará las propuestas económicas de los particulares a efecto de determinar si los precios que oferta son **“convenientes”**⁵³ o **“no aceptables”**⁵⁴, pues estos son parámetros para determinar si realmente se está comprando en las mejores condiciones sobre todo respecto al precio de mercado.
- Determinará si en el mercado nacional hay o no proveedores con la capacidad para ofrecer los bienes o servicios de acuerdo con los requisitos, especificaciones técnicas, condiciones de entrega, requisitos administrativos,

⁵² Artículo 2, fracción X de la LAASSP.

⁵³ Artículo 2, fracción XII de la LAASSP: *Precio conveniente* es aquel que se determina a partir de obtener el promedio de los precios preponderantes que resulten de las proposiciones aceptadas técnicamente en la licitación, y a éste se le resta el porcentaje que determine la dependencia o entidad en sus políticas, bases y lineamientos. En términos generales se dice que un precio es conveniente cuando este no es inferior al 10% del precio promedio obtenido de la investigación de mercado. Los especialistas en materia de adquisiciones señalan que comprar bienes o contratar servicios que son inferiores en un porcentaje superior al 10% del precio promedio se incurre en un gran riesgo de adquirir o contratar bienes o servicios de muy baja calidad o que el proveedor o fabricante tendrá muchas dificultades para la entrega o cumplimiento del contrato y por lo tanto no resulta no conveniente adjudicarlo al proveedor en cuestión, aunque aparentemente sea le “mejor oferta económica”.

⁵⁴ Artículo 2, fracción XI de la LAASSP: *Precio no aceptable* es aquel que, derivado de la investigación de mercado realizada, resulte superior en un diez por ciento al ofertado respecto del que se observa como mediana en dicha investigación o en su defecto, el promedio de las ofertas presentadas en la misma licitación. Se sabe que cuando el bien o servicio se oferta a un precio superior al 10% del promedio de la IM, se estaría adquiriendo o contratando a un sobreprecio muy considerable.

oportunidad, calidad, etcétera, requeridos por la unidad compradora, y las marcas que se ofertan en el mercado.

- A partir de la IM, la unidad compradora contará con herramientas de medición para valorar el nivel de solvencia que lleguen a tener las propuestas presentadas en el procedimiento de compra futuro.
- La IM previa, puede arrojarle indicios a la unidad compradora de posibles malas prácticas o actos ilícitos como la “colusión” que pudiera identificarse en el mismo proceso licitatorio.
- A partir de la IM los organismos fiscalizadores del gobierno (auditores) pueden identificar posibles actos de corrupción entre los particulares y la unidad compradora, o el hecho de que no se haya contratado un bien o servicio en base al criterio de las *“mejores condiciones del mercado”*.
- La IM nos puede advertir también la “venta a sobre precio”, ya que si nos basamos en el supuesto de que la compra pública en amplios volúmenes debe dar margen a que los proveedores oferten bienes y servicios a precios bajos para el Estado, considerando inclusive el costo financiero que absorberá el proveedor hasta que le sea pagada la factura del bien o servicio suministrado, lo que puede ocurrir después de un largo periodo si consideramos: el tiempo de fabricación, el tiempo de entrega, el periodo de revisión de los bienes para ser aceptados o no de acuerdo a especificaciones físicas y técnicas, condiciones pactadas, el tiempo de revisión al que se somete la factura y finalmente otros 20 días para realizar el pago.

Para el sector privado que proporciona bienes y servicios, el aspecto del “alto costo financiero” lo han venido manejando bajo dos vertientes no favorables al Estado mexicano:

Primero. Al gobierno hay que venderle caro porque se tarda mucho en pagar y eso tiene un costo financiero que debe cubrir.

Segundo. Al gobierno no se le debe vender pues es un muy “mal cliente” puesto que siempre quiere comprar bueno, bonito y barato, y además se tarda mucho en pagar.

Tercero. Para poder “obtener” un contrato con el Estado se necesita contar con el “apoyo” de la unidad compradora para que pueda ser competitiva su propuesta, como para que se le pueda favorecer con la adjudicación de un contrato y además a aceptarle precios altos no competitivos porque debe incrementar en el precio del bien o servicio un porcentaje a pagar por el “apoyo” recibido, para ganar el contrato, es decir, un caso típico de corrupción.

Cuarto. Socialmente se tiene la creencia de que el Estado propicia la corrupción porque ejerce presión sobre los entes privados para recibir dádivas si quieren ser favorecidos con un contrato, es decir, se cree que el Estado es el único corrupto, cuando muchas de las veces, quien presiona es el ente privado para ganar uno o varios contratos que financieramente son muy favorables. Dejo a la reflexión la siguiente frase **“para que se dé la corrupción deben existir necesariamente dos circunstancias: que alguien pida y otro otorgue”**, entonces si esto es cierto, existe corresponsabilidad y entonces entramos a un terreno en que el sentido de la ética como factor condicionante de las malas prácticas es importantísimo de abordar, lo trataré en el último apartado del presente capítulo.

2.3 EL PAPEL DE LAS OFICIALÍAS MAYORES COMO ENTES DEL GOBIERNO MEXICANO.⁵⁵

En general, las Oficialías Mayores pertenecientes a la administración central, a los organismos descentralizados, a las empresas de participación estatal y mayoritaria y a los fideicomisos en el que el fideicomitente sea el gobierno federal o una entidad paraestatal tienen entre algunas de sus tareas las siguientes:

- **Aprobar políticas sobre el ejercicio del gasto** en las unidades administrativas.

⁵⁵ En los últimos días se ha mencionado que el presidente Andrés Manuel López Obrador planea realizar varias reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre ellas la desaparición de la figura de Oficial Mayor de las Secretarías de Estado y en su lugar funcionarán las Unidades de Administración y Finanzas, a cargo de la SHCP, que distribuirán los recursos en cada dependencia y controlará el gasto del presupuesto que realicen las instancias de gobierno federal y también se encargará de todas las compras y adquisiciones.

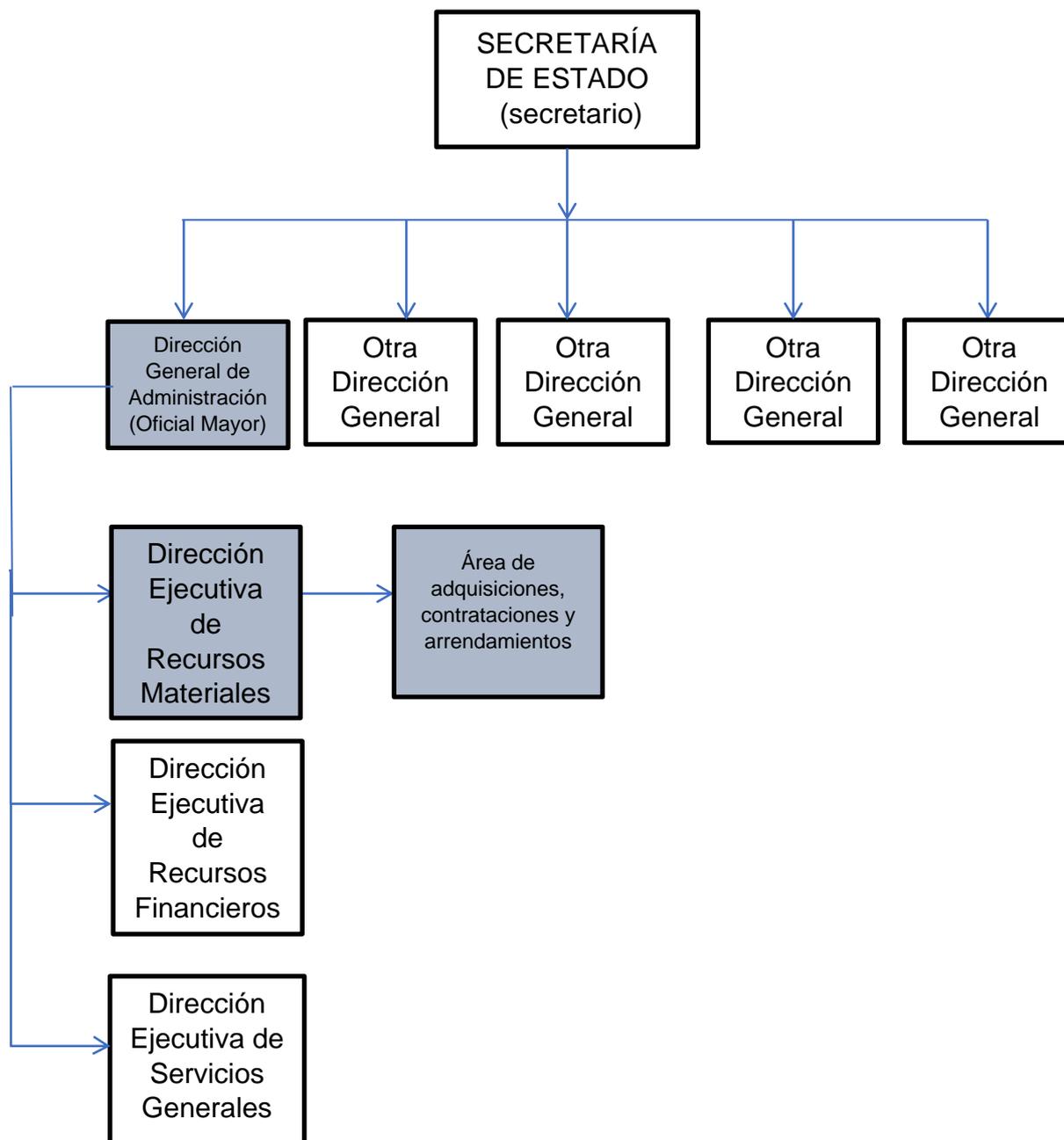
- **Proponer las políticas, bases, lineamientos y programas anuales** sobre adquisición, arrendamientos de bienes muebles e inmuebles, de realización de obras y prestación de servicios.
- Realizar la **programación de los recursos necesarios para la realización de las obras y servicios** en términos de las disposiciones presupuestarias aplicables.
- **Eficientar el manejo de los recursos financieros** necesarios para que las unidades cumplan con sus programas de trabajo, supervisando su aplicación de acuerdo con las disposiciones que emitan las dependencias globalizadoras.
- **Proveer en tiempo y forma los recursos materiales** y los servicios generales a las Unidades Administrativas, así como administrar y resguardar con eficiencia los bienes muebles y el patrimonio inmobiliario.
- Establecer e informar a las Unidades Administrativas las normas para el proceso interno de **programación, evaluación e información presupuestal**, de acuerdo con las políticas dictadas por los titulares de cada dependencia.
- Emitir **dictamen en relación con las licitaciones públicas** que se lleven a cabo a solicitud de las Unidades Administrativas que tenga adscritas.
- **Suscribir los contratos**, convenios, acuerdos y los documentos relativos al ejercicio de sus funciones.
- Participar en la **gestión del programa anual de inversiones** e intervenir en las adecuaciones programáticas que modifiquen las inversiones autorizadas.
- Autorizar la ministración de recursos de transferencias del Gobierno Federal.
- Proponer los ajustes y recomendaciones que en materia de programación y presupuestación.
- Coordinar los programas de actividades para la transparencia y el combate a la corrupción en la dependencia o entidad.

Se puede decir, que la Oficialía Mayor de cada dependencia tiene la importantísima tarea de planear, programar y ejecutar sus compras y la contratación de servicios y obra pública anualmente, a partir de un presupuesto que previamente le fue asignado y autorizado a través del Presupuesto de Egresos de la Federación

(PEF) y por lo tanto está obligado a eficientar su ejecución o ejercicio, conforme a los planes y/o programas establecidos con antelación.

2.4 EL PAPEL DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE RECURSOS MATERIALES EN LAS SECRETARÍAS DE ESTADO FEDERALES.

Gráfico 13.
ESQUEMA GENERAL DE LA ESTRUCTURA



En general, las direcciones generales de recursos materiales y servicios de las dependencias federales y organismos descentralizados y/o desincorporados tienen la característica de ser directamente las áreas encargadas de operar y

ejecutoras el gasto, conforme a las necesidades identificadas previamente en las distintas áreas de cada dependencia, entidad u organismo del ejecutivo federal, cuyas funciones principales son:

- Coordinar la formulación de políticas en materia de recursos materiales y servicios generales, para la aprobación del Oficial Mayor.
- Dirigir la instrumentación de las políticas relativas a los recursos materiales y servicios generales.
- **Coordinar la elaboración de las bases, lineamientos y programas anuales sobre adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes muebles e inmuebles, de realización de obras y prestación de servicios** y dirigir y supervisar la instrumentación de las bases, lineamientos y programas anuales sobre adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes muebles e inmuebles que sean patrimonio de la dependencia, de realización de obras y prestación de servicios.
- **Dirigir** y supervisar **la licitación**, adquisición de bienes, contratación de servicios, arrendamientos, obra pública y mantenimiento (procedimientos).
- Coordinar el funcionamiento de los comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios; de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas.

Funciones principales relacionadas con las “compras de gobierno”:

1. Las DGRMS formulan el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios a partir de la adecuada identificación de las necesidades de las dependencias o entidades en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, para cumplir oportunamente con sus atribuciones, así como con los objetivos y metas establecidos en sus programas y proyectos sustantivos, así como con los programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales, y conforme al presupuesto y calendario autorizados en el ejercicio fiscal correspondiente, es decir, Identifican las necesidades de bienes, arrendamientos o servicios que la dependencia o entidad requiere para el cumplimiento de sus atribuciones y cuantifican la necesidad presupuestaria para su adquisición y/o contratación.

2. Para la satisfacción de las necesidades, se deben identificar bienes o servicios susceptibles de ser sustituidos por aquéllos que utilicen tecnologías alternas o avanzadas más rentables, económicas y con mejores sistemas de operación; que atiendan lo previsto en las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria que resulten aplicables, y que cumplan con las disposiciones de seguridad industrial, salud ocupacional y sustentabilidad ambiental, conforme a los siguientes criterios: a) que contribuyan al ahorro de energía; b) que generen la menor emisión de contaminantes y/o gases que afecten o alteren el medio ambiente; c) que requieran el menor consumo de agua y/o proporcionen la mayor capacidad de reutilización de la misma; d) que generen la menor cantidad de residuos; entre otros.

3. Para las adquisiciones de bienes que se contratan deben atender lo siguiente: contar con información que permita, antes de iniciar el procedimiento de contratación, establecer estándares de calidad, para la distribución y entrega por el proveedor y, de ser posible conforme a un calendario preestablecido, con el propósito de manejar los inventarios a niveles óptimos y no hacer compras innecesarias o de “pánico” por el simple hecho de cumplir con un programa para evitar o incurrir en un “subejercicio del gasto”.⁵⁶

4. Las DGRMS junto con las áreas requirentes, contratantes y las que administran los recursos financieros, se coordinan para determinar un programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios que refleja las necesidades reales de las áreas, las fechas de abastecimiento y los períodos en que habrán de efectuarse los pagos, es decir, recurrir a una planeación lo más eficiente posible.

2.5 LA ÉTICA Y LAS PRÁCTICAS ILEGALES.

Este apartado tiene por objeto analizar los aspectos relacionados con la ética de los servidores públicos, procurando determinar el impacto de dichos extremos en

⁵⁶ Entendiéndose por este como el gasto realizado en menor cantidad en relación con lo programado originalmente, y cuya causa no es la generación de economías derivadas de la obtención de menores precios respecto de los proyectados en el PAAAS del ejercicio en cuestión.

el ámbito del Estado en materia de contratación pública, bajo el enfoque de la ética pública, que implica plasmar a través de reglas de derecho los principales postulados con el consecuente impacto en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos.

Puesto que el dinero que se maneja en este ámbito es público, es decir, es dinero que aporta la sociedad en su conjunto y por tanto pareciera que por naturaleza hace al sector estatal propenso a que se produzcan conductas corruptas o no deseadas, por lo que es necesario determinar el alcance e impacto del obrar de los servidores públicos llamados a actuar en la materia.

Como ya se expuso, en México hay reglas y normas que aseguran una compra ordenada y además áreas perfectamente establecidas con las facultadas para realizar, organizar y ejecutar las compras, solo falta un aspecto a considerar que es determinante en esta actividad **la parte ética y moral** de los servidores públicos encargados de las “compras públicas”.

La ética y la moral ahora más que nunca están vigentes. A su alrededor se entretajan creencias, calificativos y afirmaciones que hablan en su nombre, sin conocerse a ciencia cierta cuál es su significado o a cuáles códigos morales hacen referencia. Su reactualización se observa a través de debates en el mundo político y empresarial, en los círculos universitarios e instituciones de educación media, en reuniones de padres de familia, en periódicos y revistas, es decir, es un tema cotidiano y de preocupación en espacios públicos y privados.

La ética es la reflexión del propio modelo de vida (acciones, comportamientos, actos) en donde *la razón tiene un papel importante en la toma de decisiones para comprender, justificar y argumentar*. En este sentido, “evaluar el interés y el gusto o disgusto personal, teniendo en cuenta no solo los derechos, lo individual, sino también los deberes para con los otros y también que el interés personal no rebase el interés general”⁵⁷. En tal sentido la ética debe entenderse como la reflexión y autorreflexión de nuestros actos cotidianos en cualquier proceso, etapa o momento

⁵⁷ Gloria Elena Betancur Jiménez. Revista CES Psicología, Vol. 9, número 1-enero-junio 2016, “La ética y la moral: paradojas del ser humano”, p. 110, Medellín, Colombia.

de nuestra vida. La moral podría definirse como *las acciones de los sujetos, en la relación con los otros*. Esto es, la corresponsabilidad con relación a nuestras acciones y las implicaciones en la relación con los demás desde el punto de vista de la bondad o la malicia.

Se puede decir que la ética se encarga del estudio de la moral, la virtud, la felicidad y el deber. Cada uno de esos aspectos varía de acuerdo con el campo donde se desenvuelve y en la situación en la que se encuentra.

Para el caso de este trabajo es conveniente considerar la parte de la ética en la que los seres humanos deberíamos de pensar que es “bueno” o que es “malo” de acuerdo con los valores morales. *Tomar decisiones respecto de qué, a quién, dónde, cómo y a qué precio contratan las entidades públicas* debería hacerse pensando en lo que es bueno y lo que no lo es, lo que debería ser o hacerse y lo que no es y no debería hacerse; pero para ello es necesario establecer los estándares morales que servirán para regular la conducta del ser humano, y es aquí donde hacen conexión la “ética” con la “moral” y viceversa.

No perdamos de vista además una condición que debe ser tomada en cuenta: “la ética jurídica” entendiéndose por lo ético el *cumplir cabalmente con las normas, procedimientos, lineamientos, criterios, de tipo jurídico establecidos en las compras de gobierno* y la “moral jurídica”, como el *no buscar recovecos (dicen los abogados “vacíos jurídicos) o elementos persuasivos de la ley que sirvan para obtener o dar beneficios personales fuera del marco legal, sin que necesariamente signifique faltas a la ley, pero si a la moral.*

En la actualidad México no queda excluido en la adopción de normas que regulen la ética en la función pública, destacándose la inclusión de estas en códigos, leyes, reglamentos como ya fue expuesto, que implican un alto grado de sistematización en materia de disposiciones jurídicas.

Contratación y ética públicas.

Un análisis detenido de las normas tanto internacionales como internas que regulan el obrar en la Administración Pública, y más específicamente la ética pública,

nos hace vislumbrar que las mismas refieren directamente a la contratación pública, introduciendo disposiciones a efectos de *prevenir, erradicar y sancionar la corrupción* en la materia, poniendo énfasis en particular, en los principios de transparencia y apertura. Entre los principios de la contratación pública más relevantes encontramos:

- **Igualdad** de los oferentes o igualdad de trato. Este principio implica que se confiera un trato igualitario a los oferentes. Así, el principio implica la necesidad de **conferir igualdad de oportunidades**, estando prohibido cualquier tipo de discriminación.
- Estricto cumplimiento del pliego de **condiciones** o de las “bases concursales”, lo que implica que las bases deben ser de interés general, siendo que su cumplimiento interesa tanto al orden público como a los licitantes privados.
- La **libre concurrencia**. El principio de concurrencia implica que participen en los procedimientos de contratación la mayor cantidad de sujetos que se encuentren en condiciones de hacerlo, de manera que la unidad compradora cuente con la mayor cantidad de propuestas, que le permita seleccionar a quien resulte más idóneo para la prestación del objeto. Si tenemos en cuenta el *principio de igualdad de oportunidades*, en consecuencia, se garantiza la libre concurrencia o competencia.
- **Transparencia** y difusión. Este principio implica que todas las personas puedan conocer los procedimientos de contratación, a efectos de encontrarse en posibilidad de presentarse y participar de los mismos.
- **Probidad e integridad**. Los servidores públicos deben observar una conducta funcional honesta en el desempeño de su cargo con estando por encima de cualquier otra cosa el interés público. De esta forma, el servidor público debe observar una conducta honesta, exteriorizando la apariencia de que está actuando de esa forma, es decir, se debe actuar demostrando ser probo, lo que implica mantener una conducta recta que denote integridad en el obrar.

- **Imparcialidad.** Este principio se refiere a que los funcionarios públicos, que desempeñen una función pública o mantienen un vínculo laboral de cualquier naturaleza de los órganos competentes de la Administración Pública dejen de intervenir en el proceso de contratación cuando la parte oferente o contratante esté ligada por razones de parentesco hasta el cuarto grado de consanguinidad o tercero de afinidad. En igual sentido deberán excusarse en caso de tener o haber tenido en los últimos doce meses con dicha parte alguna vinculación de índole profesional, laboral o empresarial.
- **La buena fe, lealtad y respeto.** El servidor público debe actuar con buena fe y lealtad en el obrar administrativo, lo que implica ejercer las tareas en forma personal, con espíritu de colaboración, dando cumplimiento al principio de respeto, es decir, el servidor público debe respetar tanto a los restantes servidores públicos, como a toda persona con la que tenga trato en el desempeño de la función, evitando toda clase de desconsideración.

CONDUCTAS IRREGULARES EN MATERIA DE CONTRATACIÓN PÚBLICA.

- Utilización del régimen de **contratación directa en forma abusiva o impropia.**

Como ya se expuso en el apartado 2.1, es frecuente advertir que en varios casos se acude a la adjudicación directa bajo excusa de la alternativa de la “excepción” que implica que no se realice un procedimiento competitivo, mediante un falseo de la situación bajo la excusa de la urgencia o la emergencia. Lo reitero, muchas veces ese estado de emergencia no es tal, o bien la urgencia es provocada por los funcionarios actuantes para proceder por esta vía de excepción, exigiendo como “contraprestación el pago de una comisión o porcentaje sobre el importe de la adjudicación.

- **Colusión entre oferentes (pacto ilícito en daño de tercero)**⁵⁸

⁵⁸ Como ya se expuso ampliamente en el Capítulo 1, este tipo de acuerdos implica la realización de maniobras artificiales, y tiene por efecto u objeto, restringir, limitar, obstaculizar, distorsionar o impedir la competencia actual o futura en el mercado relevante. El ámbito de la contratación pública es vulnerable a que se produzcan pactos colusorios entre oferentes.

Los acuerdos colusorios consisten en concertaciones de carácter ilícito que producen un daño en tanto afectan el libre desenvolvimiento del mercado, que pueden adquirir diversas modalidades, tales como: **a)** presentación de propuestas “en las sombras”, de cortesía o simbólicas: Acuerdo entre potenciales oferentes, a efectos de presentar propuestas con precios previamente concertados, simulando existir competencia o pugna entre los mismos en el ámbito del procedimiento de que se trate. En dichos casos se establece de antemano quién presentará la propuesta más conveniente, procurando resultar adjudicado. Los restantes, presentan propuestas en forma simbólica, con *precios excesivos* o al menos más elevados que el de otro potencial contendiente, o bien, se adoptan diversos comportamientos, como ser el de *incluir en la oferta cláusulas que contravengan las bases*, lo que determina la descalificación de la propuesta por parte de la contratante; **b)** retiro de propuestas ya presentadas en procedimientos de contratación invocando la imposibilidad de efectuar la prestación por condiciones del mercado; **c)** reparto del mercado o adjudicación de zonas geográficas: Las empresas presentan ofertas en ciertos procedimientos, absteniéndose de presentarse en otros, repartiéndose el mercado, o bien, adjudicándose zonas geográficas.

- **Confeción de bases que rigen los llamados con condiciones y especificaciones que únicamente pueden ser cumplidas por determinadas empresas.**

La redacción de las bases concursales constituye una instancia que es vulnerable al sesgo, el fraude y la corrupción. Las especificaciones deben ser claras y completas, pero no discriminatorias, como ha insistido la OCDE y otros organismos internacionales de regulación comercial. Aquí debo ser enfático en la crítica. Mi experiencia profesional como servidor público he percibido que uno de los errores más comunes que se origina en las áreas requirentes y de adquisiciones es la elaboración de **anexos técnicos** con especificaciones físicas y técnicas **dirigidas** con toda claridad hacia una

marca, modelo o fabricante del bien o del servicio, lo que de origen vicia el procedimiento y desde luego las bases concursales.

- **Recepción de dádivas, regalos y otros beneficios** por parte de los funcionarios públicos con competencia en materia de contratación pública. En general, la normativa anticorrupción, así como los códigos de conducta en la función pública, prestan atención a regular la cuestión referente a los regalos y beneficios a los funcionarios públicos. Cabe destacar que se prohíbe recibir regalos y otros beneficios con la finalidad de realizar o retardar un acto relativo a la función, conducta que se encuentra tipificada como delito y que pretende frenar la posibilidad de un conflicto de intereses respecto de las atribuciones como funcionario público o cualquier acto de corrupción. El debate radica no en el valor de la dádiva o regalo sino sus implicaciones, es decir, siempre llevará implícito como objeto el de generar “un compromiso” para conceder favores a cambio de dádivas. Entonces, ¿las dádivas se convierten en regalos o sobornos?

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

Destaco aquí los aspectos básicos de la responsabilidad y que están tipificados en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se pueden esquematizar de la siguiente forma:

- **Responsabilidad disciplinaria:** Los funcionarios públicos que cometen faltas disciplinarias deben ser sancionados conforme a las diferentes causales tipificadas. A esos efectos, se siguen los procedimientos pertinentes que se establecen en los diversos ordenamientos jurídicos, otorgando todas las garantías necesarias, en respeto del principio del debido proceso y el derecho de defensa.
- **Responsabilidad por daño patrimonial al Estado:** El funcionario que adopta una conducta causando un daño a la propia Administración o a terceros, es susceptible de responsabilidad civil o penal, respondiendo patrimonialmente cuando se configuren los extremos que hacen nacer la responsabilidad citada. Por regla

general **el cohecho** que comprende el soborno, la solicitud y aceptación de dádivas, regalos u otros beneficios para retardar un acto debido, o para realizar un acto concreto y otro tipo de conductas como el **tráfico de influencias** que se refiere a la invocación de influencias (reales o simuladas), y en aras de ello solicitar o recibir un provecho económico, con el fin de influir decisivamente sobre un funcionario público para retardar u omitir un acto de su encargo, o bien por ejecutar un acto del mismo; **malversación o desvío de fondos públicos**: que dan a los recursos públicos una aplicación diferente a la que están destinados o cuando el funcionario público se apropia de dinero o cosas muebles de que estuviere en posesión por razón de su cargo, pertenecientes al Estado, o a los particulares, en beneficio propio o ajeno.

Conclusiones del capítulo.

En primer lugar, dado lo ya expuesto en este capítulo puedo concluir, que el Ejecutivo en su conjunto, cuenta con las normas, los mecanismos, las herramientas tecnológicas, la capacidad operativa, los criterios, principio, lineamientos y la capacitación; necesarios para realizar una “buena compra” buscando adquirir bajo el principio de eficiencia, calidad, oportunidad y a mejor precio.

En segundo lugar, tanto las oficialías mayores como las direcciones generales de recursos materiales y servicios en el ámbito gubernamental, tienen que ver muy directamente con las “compras públicas”, puesto que de ellas depende lo que se va a adquirir, cómo se va a adquirir, cuánto se va a gastar, y cómo se va a comprar, es decir, a través de qué mecanismos y procedimientos; de tal manera que ambas áreas deciden sobre las opciones de un procedimiento de “Licitación Pública” bajo cualquiera de sus vertientes, la “Invitación a Cuando Menos Tres Personas” o la “Adjudicación Directa”. Bajo cualquier panorama, la DGRMS y la OM tienen la labor de decidir cuáles serán las reglas del juego que deberán acatar los particulares en el proceso de compra: ¿blandas o duras?, y por supuesto, en estas áreas está en gran medida la decisión de sí se compra o no a través de procesos claros y transparentes que eliminen al máximo la sospecha, el direccionamiento, la discrecionalidad en favor de uno u otro participante, u otro acción que implique

algún actos de corrupción o de colusión o que se pueda estatificar dentro de las ya mencionadas “malas prácticas” en las compras de gobierno.

En tercer lugar, la corrupción constituye un lamentable flagelo, cuyo combate debe efectuarse a través de la ética. En materia de contratación pública adquiere trascendencia la figura del corruptor. Tal como se ha señalado, la corrupción no es un fenómeno que afecta únicamente al sector público, sino que puede existir coparticipación con la actividad privada. Así, se ha dicho que *“no existiría corrupción administrativa sin participación de un particular, que quizá esté inmerso en una empresa cuyo modo de trabajar sea la corrupción privada”*⁵⁹ pues tiene repercusión en ciertos aspectos que pueden darse en la contratación pública y puesto que en esta práctica participan dos entes, el prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción es una tarea de todos. Dado el cambio de gobierno en México, es buen momento para intentar por lo menos hacer conciencia de la necesidad de asumir un rol protagónico en la materia, pues bajo las circunstancias actuales en términos de lo económico, jurídico, político, de inestabilidad social y de inseguridad, todos debemos procurar el efectivo cumplimiento de los principios que rigen el obrar público desde el puesto que cada uno ocupa en el colectivo social, ya sea dentro o fuera de la maquinaria administrativa estatal.

Otras conclusiones secundarias.

Desde el ejercicio 2007 a junio de 2019 la Secretaría de la Función Pública tiene registro de 1,380 proveedores y contratistas inhabilitados y/o sancionados por diversos motivos, principalmente por incumplimiento a los contratos asignados, lo que nos indica que hay la intensión de combatir la corrupción y demás practica ilícitas, pero aun con ello, queda mucho por hacer en la materia.

⁵⁹ Claudia Arriaga. “Función pública y corrupción”, publicado en Revista de Derecho Público, N° 30, Montevideo, Pág.77.

A lo largo de la última década, las empresas MIPYMES tienen una destacada participación en la oferta de bienes y servicios dirigida hacia el sector público, rebasando por mucho las expectativas proyectadas desde el 2012, manteniendo esa tendencia hasta el 2018.

México compra bienes y contrata servicios bajo las medidas y recomendaciones sugeridas por organismos internacionales en la materia, tales como la OCDE y la OMC principalmente, cuenta con los fundamentos legales mínimos requeridos para llevar a cabo los procesos de adquisiciones con índices de transparencia, claridad, racionalidad, eficiencia y certidumbre más o menos razonables, pero susceptibles de mejorarse para ir disminuyendo gradualmente las malas prácticas como la corrupción y las componendas, según los principios recomendados por dichos organismos.

Pemex, la CFE, el IMSS, el ISSSTE, las SCT, son los principales compradores gubernamentales con una participación de alrededor del 70% del gasto total del gobierno.

Por fortuna, el mecanismo más utilizado en la actualidad para comprar bienes y contratar servicios es la licitación pública en apego a lo que disponen las normas en la materia, en un nivel promedio del 60% de todas las compras del gobierno federal, destaca que lo que el Estado invierte en sus compras significa un promedio anual del 19% respecto al PIB nacional en los últimos 10 años.

CAPÍTULO 3.

LAS COMPRAS CONSOLIDADAS A MANERA DE PROPUESTA.

Introducción del capítulo.

Finalmente, en el tercero y último capítulo trato el tema de las compras consolidadas, como aspecto central de la presente investigación.

Aquí expondré el por qué considero que la opción de adquirir y contratar a través de un sistema de “Compras Consolidadas”, es la mejor opción para el gobierno federal respecto de mejorar la ejecución del gasto, comprar en mejores condiciones, mayor aprovechamiento de los recursos que de por si son escasos, en la definición de los programas asistenciales prioritarios de carácter social, de impulsar el desarrollo y crecimiento económico a pesar de las dificultades internacionales de las que México no es ajeno y que tienen impacto negativo directo sobre nuestra economía, la actual guerra comercial entre China y Estados Unidos, el TEMEC que no termina de aterrizar, la incertidumbre política del actual gobierno, el gravísimo problema de la inseguridad y el crimen organizado, son factores internos y externos que detienen la dinámica económica, en este sentido he de destacar la intervención del gobierno para tratar de impulsar la economía a través de su gasto corriente. Hacerlo a través de la consolidación es lo más deseable, para erradicar o disminuir las malas prácticas, específicamente la corrupción en los procesos de adquisición de bienes y servicios, así como para obtener mejores condiciones en cuanto a la relación precio-cantidad-calidad- oportunidad-prontitud-eficiencia-transparencia, como lo prevé el artículo 134 de la Constitución mexicana.

Lo primero que analizo, con el afán de ser lo más objetivo posible en esta investigación, son las acciones que ha implementado el gobierno federal en materia de compras públicas, destacando lo referente a la revisión (auditorías) a los procesos de contrataciones y la rendición de cuentas, ya sea a través de la Secretaría de la Función Pública o de la Auditoría Superior de la Federación.

Igualmente dedico un apartado para analizar el comportamiento de las compras consolidadas en los últimos años, puntualizando la participación de las dependencias gubernamentales en los procesos de consolidación, así como los rubros sobre los que se mueven. Para ello, presento datos estadísticos que

considero revelan con claridad la tendencia; desgloso los datos a diferentes niveles, por ejemplo, la participación de las entidades federativas la cual prácticamente es nula, los monto de inversión por tipo de procedimiento: LP, ICTP y AD, cantidad de contratos consolidados, montos de inversión, la participación de la iniciativa privada en los procesos, la asignación de contratos, montos y sectores en los que más participan y el nivel de empresas que concursas.

Todo lo anterior, para dejar claro con datos, cifras e información objetiva, que el SISTEMA DE COMPRAS CONSOLIDADAS es el más conveniente por muchas razones que explicaré.

En un último apartado, a manera de aportación, propongo un modelo de consolidación de las compras públicas obteniendo mejores resultados que la experiencia de los últimos años ya de por sí es positiva. Es un modelo que define claramente a la entidad consolidadora y su papel en dicho proceso, un esquema bien definido de los bienes y servicios a consolidar (a manera de catálogo), el procedimiento a seguir para consolidar en mejores condiciones y bajo las mejores prácticas y finalmente la planeación del proceso, es decir, los plazos para cada etapa del proceso.

3.1 LA IMPORTANCIA DEL CAMBIO.

En los últimos años el gobierno federal ha implementado diversas acciones en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en las compras públicas, especialmente las implementadas por la Secretaría de la Función Pública.

- La instauración a nivel federal de una instancia de control y vigilancia (Órgano Interno de Control OIC) con el objeto de atender quejas de los particulares en relación con el desempeño de la autoridad compradora durante los procedimientos licitatorios y para atestiguar los procedimientos, conforme a la normatividad en la materia.

- Diseñó el Programa de fiscalización⁶⁰, que consiste en la programación sistemática de auditorías en diversos rubros entre ellos las compras públicas. En promedio se han programado 342 auditorías anualmente durante el periodo 2013 a 2019 en todo el país.

Tabla 17. PROGRAMA ANUAL DE FISCALIZACIÓN 2013-2019.

Ejercicio	Número de auditorías
2013	323
2014	332
2015	349
2016	351
2017	341
2018	348
2019	350

Fuente: Elaboración propia con datos publicados por la SFP a través de su página Web oficial: www.sfp.gob.mx.

- La instauración de acciones que propicien la integridad y la transparencia de la gestión pública, rendición de cuentas y el acceso a la información, a través de 303 Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés.
- La definición de una correcta planeación de la estrategia de contratación pública como la Licitación Pública, la Invitación a Cuando Menos Tres Personas, la Adjudicación Directa, la **Contratación Consolidada**, uso de Contrato Marco, las Contrataciones Abiertas, las Contrataciones Plurianuales, entre otras.
- El diseño de una Política General de Contrataciones que contempla básicamente tres acciones: a) adecuada planeación de las compras públicas, b) fomento a la competencia en los procedimientos de contratación de bienes, servicios y obra pública y c) la capacitación periódica o programada

⁶⁰ Son programas anuales y se implementan desde el año 2013.

(programas anuales) a funcionarios públicos relacionados con las compras públicas.

- La Implementación del Sistema de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados con las mismas (CompraNet).
- Establecimiento de medidas para prevenir la corrupción y evitar el conflicto de interés en las contrataciones públicas.
- La creación del Sistema Integral de Denuncias Ciudadanas de conductas indebidas y actos de corrupción por parte de servidores públicos.
- La incorporación en la legislación en materia de adquisiciones de la figura de los “**TESTIGOS SOCIALES**”⁶¹ que tienen como principal tarea dar testimonio sobre la transparencia y apego a las disposiciones jurídicas en el desarrollo de los procedimientos de contratación. El diseño de esta figura de participación ciudadana es un ejemplo de la promoción proactiva de instancias enfocadas a prevenir y detectar actos de corrupción en el servicio público.
- La reciente firma del *Memorándum de Entendimiento*⁶² con el grupo de trabajo anticorrupción de colaboración del G20 y la ONU, que establece un marco de colaboración en materia de combate a la corrupción y la impunidad; vigilancia, inspección y supervisión de los procedimientos de contrataciones públicas, y la aplicación de sistemas locales anticorrupción.

Por otra parte, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha realizado estudios y evaluaciones en materia de control interno, administración de riesgos y programas preventivos de la corrupción y promoción de integridad en 290 instituciones del gobierno federal con las siguientes acciones:

⁶¹ “Acuerdo por el que se establecen los Lineamientos que regulan la participación de los Testigos Sociales en las contrataciones que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal” publicado en el Diario Oficial de la Federación del 16 de diciembre de 2004.

⁶² La Secretaría de la Función Pública anunció la firma del “Memorándum” el 14 de mayo de 2019. <https://www.gob.mx/sfp/articulos/la-funcion-publica-y-la-onu-inician-colaboracion-historica-para-combatir-la-corrupcion-en-mexico?idiom=es>

- Creación del Sistema Nacional Anticorrupción o de Fiscalización⁶³ con el objeto de establecer las acciones y mecanismos de coordinación entre sus integrantes, para que, en el ámbito de sus competencias, promuevan el intercambio de información, ideas y experiencias para avanzar en el desarrollo de la fiscalización de los recursos públicos.

LA IMPORTANCIA DE UN INTENTO DE CAMBIO

Comenzaré por referir algunos datos publicados por la ONG denominada Contraloría Ciudadana y Transparencia Internacional.

La ONG Contraloría Ciudadana recientemente ha publicado un estudio sobre el tema, destacando los siguientes datos: *México se encuentra entre los países más corruptos del mundo, el costo de la corrupción alcanza aproximadamente 400 000 millones de pesos, 200 millones de actos de corrupción se cometen cada año en México, el 94% de los mexicanos resaltan que en nuestro país la corrupción es sistemática al igual que la impunidad y que cada año aumenta significativamente, que el actual gobierno ha tenido poco o nulo éxito en su combate por lo que resulta imperante que el gobierno y la sociedad se dediquen a combatir este problema.*⁶⁴

Transparencia Internacional ha dicho que *México ocupa el lugar 103 de 175 en materia de transparencia y que el nivel de corrupción es equiparable al de Bolivia, Moldavia y Níger, respecto a América Latina, se encuentra por debajo de sus principales socios y competidores económicos: 82 posiciones por debajo de Chile y 34 lugares por debajo de Brasil y es el más corrupto de entre los países miembros de la OCDE.*

Mucho se ha mencionado que, a partir de las elecciones presidenciales llevadas a cabo en el pasado mes de julio de 2018, la sociedad mexicana ha exigido al actual gobierno la urgente necesidad de aplicar medidas tendientes a mejorar las críticas condiciones sociales y económicas de los mexicanos que imperan en la actualidad, la corrupción en las compras públicas no es la excepción.

⁶³ Creado el 4 de abril de 2017.

⁶⁴ "La importancia de combatir la corrupción de manera conjunta". Marco Antonio Torres Rivera. ONG Contraloría Ciudadana. México 2015.

La postura del presidente Andrés Manuel López Obrador (desde su campaña política) ha insistido en la necesidad de que todos los sectores de la sociedad en su conjunto debemos transitar hacia una verdadera transformación en la que el gobierno mexicano se ha trazado el objetivo de actuar bajo altos estándares de integridad en la vida pública como ruta para construir un país con un pleno estado de derecho, mayor desarrollo económico y una verdadera justicia social.

López Obrador continuamente se ha referido a la corrupción como asunto de vital importancia, invitando a participar en esta tarea a la sociedad civil y el sector privado en la prevención y el combate a la misma. Ha señalado que la corrupción y la impunidad no son problemas exclusivamente económico, político o cultural, sino fenómenos estructurales en los que confluyen intereses de poder que provocan el abuso por parte de servidores públicos o élites del sector privado aunado a la falta de participación ciudadana en el monitoreo y la vigilancia de la vida pública.

Diversas dependencias como la SFP han afirmado que más del 10% del Producto Interno Bruto de México se pierden por la corrupción al amparo de la impunidad y de ahí la importancia para prevenirla y frenarla.⁶⁵

Pero hablar de la corrupción en sí no es lo importante, sino sus graves repercusiones en diversos ámbitos como el desarrollo social, político, económico, educación, salud y no se diga en la seguridad, por mencionar algunos.

Coincido con algunas opiniones de la sociedad civil en el sentido de que una estrategia para prevenir y erradicar este flagelo tendrá que emerger necesariamente de una alianza entre la ciudadanía y el gobierno. En este sentido, el trabajo que se necesita realizar no puede ser llevado a cabo sólo por las instancias dispuestas por el gobierno. Necesariamente para que su alcance sea mayor deben existir estrategias de acción con apertura para la participación de diversos actores. Por mencionar sólo algunos: líderes de opinión, académicos, representantes sociales, organizaciones de la sociedad civil, empresarios, organismos internacionales y

⁶⁵ Foro de la Co Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción conocida también como la Convención de Mérida, 9 de diciembre de 2003.

demás actores interesados en preservar de manera positiva los recursos públicos de nuestra nación.

Un ejemplo del compromiso adquirido por organismos interesados en proteger la probidad de los procesos de compras públicas en nuestro país es el "*Proyecto GLOX 30: Asociación Pública y privada para la Probidad en la Contratación Pública*", que surge como parte de las iniciativas de Integridad en México, realizado por la Oficina de Enlace y Partenariado de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). Entre los objetivos de esta iniciativa está el trabajo conjunto con servidores públicos, a partir del cual se busca resaltar la importancia de contar con mecanismos para la prevención de la corrupción en las compras públicas.

Ya se han expuesto varias razones de por qué es necesario cambiar el escenario sobre el que nos encontramos en materia de corrupción, ya se han referido datos y cifras objetivas sobre el problema en que estamos inmersos todos, pues pareciera que la corrupción se ha convertido en un problema de carácter cultural y hasta se puede percibir como un problema de carácter "genético" cuya solución resulta muy complicada. ¿Qué hay que hacer al respecto?

A manera de propuesta puedo mencionar lo siguiente:

- Detectar áreas de oportunidad a partir de las cuales se necesario **reforzar la legislación**, así como a las instancias encargadas de asegurar la integridad de los procesos de compras públicas.
- Generar espacios de interlocución entre el gobierno, organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y académico, con la intención de fomentar intercambios de información que permitan fortalecer los mecanismos reguladores de los procesos de compras públicas.
- Detectar y eliminar espacios proclives a la discrecionalidad en el desarrollo de procesos de contratación pública.

- Fortalecer las capacidades de reacción de los funcionarios, en las diferentes etapas que componen un proceso de compra pública, con base en el desarrollo de cursos, talleres, diplomados, etc.
- Que el gobierno cambie el esquema de las contrataciones públicas de “centralizada” a la forma “consolidada” bajo una política pública tendiente a disminuir las compras individuales por cada dependencia e incrementar la consolidación.

A propósito de esta última recomendación, los siguientes apartados del presente capítulo los dedicaré específicamente a proponer el modelo de contrataciones consolidadas como alternativa viable que cumple con tres objetivos principales: *disminuir la corrupción en las compras del gobierno, adoptar las mejores prácticas y asegurarle al Estado Mexicano la compra de bienes y la contratación de servicios y obra pública* bajo las mejores condiciones del mercado.

3.2 LAS COMPRAS CONSOLIDADAS COMO MODELO DE COMBATE A LA CORRUPCIÓN.

Comencemos por lograr una definición convincentemente clara de lo que son las compras consolidadas.

Características:

- Es una **estrategia de contratación**, puesto que está regulada por el artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Bajo esta estrategia **se juntan los requerimientos** de varias unidades administrativas de una dependencia o entidad o de varias dependencias y/o entidades, con la finalidad de que los contratos correspondientes sean adjudicados mediante un solo procedimiento a uno o varios proveedores.
- Mediante esta estrategia se busca obtener **mejores condiciones** en cuanto a precio, calidad, oportunidad, etcétera, como lo prevé el artículo 134 de la CPEUM.

- Los bienes, los servicios o arrendamientos a adquirir o contratar deben ser con **características y/o especificaciones muy similares**, pues se “consolida” por mayor volumen-menor precio.
- La estrategia de contratación está diseñada para que participen empresas o **proveedores** de bienes y servicios **de cualquier estrato**, grandes, medianas, pequeñas y micro.
- Dado que participan varias dependencias o entidades públicas, una sola de ellas es la “consolidadora” y entre **todas diseñan la estrategia a seguir**, establecen las reglas de operación y todas adoptan los lineamientos definidos previamente.

En base a esas características podemos llegar a la siguiente definición de compras consolidadas como **la adquisición colectiva de un bien o servicio de características similares, requeridas entre varias dependencias o entidades públicas por un periodo determinado, que se adquieren a través de una sola negociación.**

A través de los procedimientos consolidados, diversos requerimientos de menor o mayor volumen se agregan en un solo procedimiento de contratación, permitiendo de esa manera que los entes públicos que se agrupan en la consolidación obtengan los beneficios inherentes a las contrataciones por volumen, razón por la cual la consolidación constituye en lo general una buena práctica de contratación pública.

Una vez analizadas las características de las compras consolidadas y llegada a una definición clara, pasemos a analizar los procedimientos realizados por la Administración Pública Federal por lo menos durante los periodos 2016 a 2019.

La información publicada por la Secretaría de la Función Pública nos arroja que durante 2016 se tuvieron 104 procedimientos consolidados; en 2017 tan solo se tuvieron 23, en 2018 fueron 64 y al mes de junio de 2019 se tiene un volumen de

contrataciones consolidadas muy importante que alcanza los 1468 contratos, mismos que se desglosan y analizan a partir de las siguientes tablas⁶⁶.

Tabla 18. COMPRAS CONSOLIDADAS POR UNIDAD CONSOLIDADORA: 2016-2019.

EJERCICIO 2016	
UNIDAD O DEPENDENCIA CONSOLIDADORA/TIPO DE SERVICIO	CANTIDAD DE PROCEDIMIENTOS
CONSEJO NACIONAL PARA LA CULTURA Y LAS ARTES	15
ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS	1
CONSUMIBLES DE CÓMPUTO A TRAVÉS DE TIENDA VIRTUAL	1
FESTIVALES Y EVENTOS	1
SERVICIO DE ASEGURAMIENTO DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES	1
SERVICIO DE FOTOCOPIADO	1
SERVICIO DE FUMIGACIÓN	1
SERVICIO DE JARDINERÍA	1
SERVICIO DE LIMPIEZA INTEGRAL	1
SERVICIO DE MANTENIMIENTO A EQUIPOS CONTRA INCENDIO Y DETECTORES DE HUMO	1
SERVICIO DE MUDANZAS Y MANIOBRAS DE CARGA Y DESCARGA DE BIENES EN GENERAL	1
SERVICIO DE PASAJES AÉREOS Y TERRESTRES Y SERVICIOS INTEGRALES	1
SERVICIO DE SUMINISTRO DE AGUA EMBOTELLADA	1
SERVICIO DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE	1
TELEFONÍA CONVENCIONAL Y ENLACES DIGITALES	1
VALES DE DESPENSA	1
FONDO DE GARANTÍA Y FOMENTO PARA LA AGRICULTURA, GANADERÍA Y AVICULTURA	28
ABARROTES.	1
ADQUISICIÓN DE CAFÉ ORGÁNICO TOSTADO DE GRANO Y MOLIDO.	1
ADQUISICIÓN DE EQUIPOS DE AIRE ACONDICIONADO, DETECTOR DE METALES, SISTEMA DE DETECCIÓN DE INCENDIOS, BOMBAS AUTOCEBANTES, BOMBAS SUMERGIBLES, ACONDICIONADORES DE LÍNEA Y BANCOS DE CAPACITORES.	1
ADQUISICIÓN DE LOCKERS, MESAS, CALEFACTORES, HORNOS DE MICROONDAS, LICUADORA INDUSTRIAL, ROTAFOLIOS, TRAMPA DE GRASA, VENTILADORES, BOMBAS, COMPRESORA, MOTOBOMBAS CENTRIFUGAS, NO BREAKS, MOTOSIERRA, PODADORA CON MOTOR, ENFRIADORES Y CALENTADORES DE AGUA Y FRIGOBARES.	1
ALIMENTO PARA ANIMALES Y MATERIA PRIMA PARA ALIMENTOS.	1
ANIMALES EN PIE.	1
ARTÍCULOS DE LIMPIEZA Y DESINFECTANTES.	1
FERTILIZANTES Y AGROQUÍMICOS.	1
FORMAS IMPRESAS.	1
GAS BUTANO PARA LAS COCINAS Y HABITACIONES, ASÍ COMO DIESEL PARA LA MAQUINARIA AGRÍCOLA.	1
HERRAMIENTAS, ROLLOS DE POLIETILENO Y MALLA DE ACERO.	1
MANTENIMIENTO INTEGRAL DE LAS ÁREAS VERDES Y JARDINADAS DE OFICINA CENTRAL, RESIDENCIA ESTATAL MICHOACÁN Y AGENCIA MORELIA.	1
MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO PARA EL SISTEMA DE CIRCUITO CERRADO DE TELEVISIÓN DE FIRA.	1

⁶⁶ SFP. https://directoriosancionados.funcionpublica.gob.mx/SanFicTec/jsp/Ficha_Tecnica/SancionadosN.htm

SERVICIO DE INTERNET PARA EXTERNOS EN CDT'S LA NORIA Y TANTAKIN.	1
SERVICIO DE LIMPIEZA, MENSAJERÍA, OPERARIOS, AUXILIARES DE CARGA Y DESCARGA, PERSONAL POLIVALENTE Y OPERADORES DE DIVERSOS EQUIPOS DE IMPRENTA Y REPRODUCCIÓN DE CUADERNILLOS INSTITUCIONALES.	1
SERVICIO DE MANTENIMIENTO A CABLEADO DE VOZ Y DATOS.	1
SERVICIO DE MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO PARA LOS EQUIPOS DE SEGURIDAD Y PROTECCIÓN CIVIL DE FIRA.	1
SERVICIO DE MANTENIMIENTO Y SOPORTE DE LOS EQUIPOS DE ALERTAMIENTO SÍSMICO EN LA OFICINA CENTRAL Y EN LA OFICINA DE REPRESENTACIÓN UBICADA EN LA CIUDAD DE MÉXICO DE FIRA.	1
SERVICIO DE SEGURIDAD, PROTECCIÓN Y VIGILANCIA PARA LOS INMUEBLES DE LAS DIRECCIONES REGIONALES DEL SUR, SURESTE, NORTE, NOROESTE Y OCCIDENTE DE FIRA.	1
SERVICIO DE SUMINISTRO DE ARTÍCULOS DE PAPELERÍA, ÚTILES DE OFICINA Y ARTÍCULOS PARA CAFETERÍA EN EL ESCRITORIO DEL USUARIO.	1
SERVICIO DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE, LUBRICANTES Y ADITIVOS PARA VEHÍCULOS AUTOMOTORES TERRESTRES.	1
SERVICIOS DE MENSAJERÍA Y PAQUETERÍA PARA LAS OFICINAS DE FIRA A NIVEL NACIONAL.	1
SERVICIOS DE PERSONAL EXTERNO PARA LA OPERACIÓN DE LOS CENTROS DE DESARROLLO TECNOLÓGICO.	1
SERVICIOS DE SOPORTE TÉCNICO Y EL DERECHO DE USO DE LAS VERSIONES VIGENTES DEL SOFTWARE @RISK.	1
SERVICIOS DE SOPORTE TÉCNICO Y EL DERECHO DE USO DE LAS VERSIONES VIGENTES DEL SOFTWARE STATA/IC Y STATA/MP2.	1
SERVICIOS PARA LA OPERACIÓN DE LOS APOYOS "SAGARPA" EN LAS OFICINAS DE FIRA: A) SERVICIO DE GARANTÍA FONAGA; B) FORTALECIMIENTO A LA CADENA PRODUCTIVA, C) FOMENTO GANADERO Y D) PROCAFÉ.	1
TRABAJOS PARA INFRAESTRUCTURA DE INVERNADEROS DE LOS CENTROS DE DESARROLLO TECNOLÓGICOS SALVADOR LIRA LÓPEZ Y TEZOYUCA.	1
UNIFORMES, ROPA DE CAMA Y MANTELERÍA.	1
FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO	8
SERVICIO DE ASEGURAMIENTO DE LOS BIENES PATRIMONIALES DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO Y SUS EMPRESAS FILIALES	1
SERVICIO DE MENSAJERÍA Y PAQUETERÍA LOCAL, NACIONAL E INTERNACIONAL PARA FONATUR Y SUS EMPRESAS FILIALES	1
SERVICIO DE SEGURIDAD Y VIGILANCIA PARA EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO EN SUS DELGACIONES REGIONALES Y SU FILIAL FONATUR OPERADORA PORTUARIA, S.A. DE C.V.	1
SERVICIO DE SUMINISTRO DE VALES DE DESPENSA A TRAVÉS DE MONEDEROS ELECTRÓNICOS PARA EL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO Y SUS EMPRESAS FILIALES	1
SERVICIO DE SUMINISTRO DE VALES DE DESPENSA PARA EL OTORGAMIENTO DE LA MEDIDA DE FIN DE AÑO 2016 DEL FONATUR Y SUS EMPRESAS FILIALES.	1
SERVICIO DE TELEFONÍA CELULAR PARA LOS FUNCIONARIOS DEL FONATUR DE LAS OFICINAS CENTRALES Y DELEGACIONES REGIONALES Y DE SUS EMPRESAS FILIALES	1
SERVICIO PARA AMPARAR EL PROGRAMA INTEGRAL DE ASEGURAMIENTO DE PERSONAS DEL FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO Y SUS EMPRESAS FILIALES	1
SERVICIOS TURÍSTICOS QUE BRINDE LOS SERVICIOS PARA LA RESERVACIÓN Y COMPRA DE LOS BOLETOS PARA EL TRANSPORTE AÉREO PARA LOS FUNCIONARIOS DEL FONATUR Y SUS EMPRESAS FILIALES A LOS DESTINOS EN LOS QUE REALIZARÁN SUS FUNCIONES O COMISIONES, ADemás REALICE RESERVACIONES EN HOTELES, CONFIRMACIÓN DE ITINERARIOS, ASESORÍA EN CUANTO A LOS REQUISITOS MIGRATORIOS EN LOS DIFERENTES PAÍSES EN LOS QUE ASÍ SEA EXIGIDO, LA POSIBILIDAD DE ELEGIR ENTRE DIVERSAS OPCIONES DE TRANSPORTACIÓN Y LÍNEA O PRESTADOR DE SERVICIO QUE REALIZARÁ EL TRASLADO Y EN GENERAL LOS SERVICIOS INTEGRALES (PAQUETES TODO INCLUIDO O PAQUETES CON TRANSPORTE Y HOTEL NACIONAL O INTERNACIONAL), YA SEA EN TERRITORIO NACIONAL O EN EL EXTRANJERO.	1
SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN	3
FUMIGACIÓN	1
RECOLECCIÓN DE DESECHOS DE TIPO ORGÁNICO E INORGÁNICO	1
SERVICIO DE MENSAJERÍA Y PAQUETERÍA NACIONAL E INTERNACIONAL	1

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	3
CONTRATACIÓN DE LA COMPAÑÍA DE SEGUROS QUE CUBRIRÁ EL PROGRAMA DE ASEGURAMIENTO INTEGRAL DE BIENES MUEBLES E INMUEBLES Y OBRAS PORTUARIAS CONCESIONADAS	1
CONTRATACIÓN DE LOS SEGUROS DE VIDA Y GASTOS MÉDICOS MAYORES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS ADMINISTRACIONES PORTUARIAS INTEGRALES	1
SERVICIO DE RED PRIVADA DE COMUNICACIONES	1
SECRETARÍA DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO	4
ADQUISICIÓN DE VALES DE DESPENSA PARA EL EJERCICIO FISCAL 2016	1
SERVICIO DE LIMPIEZA INTEGRAL	1
SERVICIO DE MENSAJERÍA Y PAQUETERIA	1
SUMINISTRO DE GASOLINA	1
SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL	1
SERVICIO DE TELEFONÍA BÁSICA	1
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	8
MENSAJERÍA ESPECIALIZADA LOCAL, NACIONAL E INTERNACIONAL	1
PROGRAMA DE ASEGURAMIENTO DE BIENES PATRIMONIALES DE LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y EL SECTOR COORDINADO	1
SERVICIO DE JARDINERÍA, FUMIGACIÓN Y DESRATIZACIÓN DE INMUEBLES	1
SERVICIO DE TELEFONÍA ANALÓGICA PARA LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y SU SECTOR COORDINADO	1
SERVICIO DE TELEFONÍA FIJA PARA LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y SU SECTOR COORDINADO	1
SERVICIO DE TELEFONÍA MOVIL E INTERNET DE BANDA ANCHA MOVIL PARA LA SECRETARÍA DE ECONOMÍA Y SU SECTOR COORDINADO.	1
SUMINISTRO DE AGUA POTABLE PURIFICADA EMBOTELLADA	1
SUMINISTRO DE COMBUSTIBLES, ADITIVOS Y LUBRICANTES A TRAVÉS DE VALES CANJEABLES, TARJETAS INTELIGENTES RECARGABLES Y/O A TRAVÉS DE MEDIOS ELECTRONICOS PARA LA SE Y SECTOR COORDINADO	1
SECRETARÍA DE ENERGÍA	8
ADQUISICIÓN DE MATERIALES Y ÚTILES DE OFICINA.	1
ASEGURAMIENTO DE BIENES PATRIMONIALES.	1
SERVICIO DE IMPRESIÓN Y FOTOCOPIADO.	1
SERVICIO DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE, MEDIANTE MONEDERO ELECTRÓNICO, CON ACEPTACIÓN A NIVEL NACIONAL PARA LAS UNIDADES VEHICULARES DE LA SECRETARÍA DE ENERGÍA Y LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL USO EFICIENTE DE LA ENERGÍA.	1
SERVICIO INTEGRAL DE TRANSPORTACIÓN TERRESTRE.	1
SUMINISTRO DE VALES DE DESPENSA COMO MEDIDA DE FIN DE AÑO DEL EJERCICIO 2016.	1
TELEFONÍA CELULAR.	1
TELEFONÍA LOCAL Y LARGA DISTANCIA NACIONAL E INTERNACIONAL.	1
SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO	1
SEGURO COLECTIVO DE GASTOS MÉDICOS MAYORES PARA LAS SECRETARÍAS, ÓRGANOS ADMINISTRATIVOS DESCONCENTRADOS, ENTIDADES Y ORGANISMOS AUTÓNOMOS PARTICIPANTES	1
SECRETARÍA DE TURISMO	2
RESERVACIÓN, EXPEDICIÓN Y ENTREGA DE PASAJES AÉREOS CON AGENCIAS DE VIAJE	1
SERVICIO INTEGRAL DE PAQUETERÍA Y MENSAJERÍA NACIONAL E INTERNACIONAL	1
SECRETARÍA DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL	21
ADQUISICIÓN DE VALES DE DESPENSA Y DE RESTAURANT, A TRAVÉS DE TARJETAS INTELIGENTES	1
ARRENDAMIENTO PARQUE VEHICULAR	1
ASEGURAMIENTO DE BIENES PATRIMONIALES	1
CENTRO DE CONTACTO E-MULTIMEDIA	1
MANTENIMIENTO PREVENTIVO Y CORRECTIVO A EQUIPOS DE RESPALDO DE ENERGÍA (UPS)	1

MATERIAL PARA MANTENIMIENTO ELÉCTRICO Y ELECTRÓNICO	1
MEDICAMENTOS Y MATERIAL DE CURACIÓN	1
PRENDAS DE VESTIR Y DE PROTECCIÓN DIVERSAS ÁREAS	1
SERVICIO DE ALIMENTACIÓN AL PERSONAL EN LOS COMEDORES DE LA STPS E INFONACOT	1
SERVICIO DE IMPRESIÓN EN RED FOTOCOPIADO, ESCANEADO, RECEPCIÓN Y ENVÍO DE FAXES POR MEDIO DE EQUIPOS MULTIFUNCIONALES	1
SERVICIO DE LIMPIEZA Y RETIRO DE BASURA	1
SERVICIO DE RESERVACIÓN, EXPEDICIÓN, RADICACIÓN Y VENTA DE BOLETOS PARA TRANSPORTACIÓN AÉREA SERVICIOS INTEGRALES NACIONALES E INTERNACIONALES	1
SERVICIO DE SUMINISTRO DE BIENES DE CONSUMO PERECEDEROS Y NO PERECEDEROS	1
SERVICIO DE TELEFONÍA LOCAL, CELULAR Y LARGA DISTANCIA NACIONAL E INTERNACIONAL Y SERVICIO 01-800	1
SERVICIO DE VIGILANCIA	1
SERVICIO INTEGRAL PARA CELEBRACIÓN DEL DÍA DEL NIÑO	1
SERVICIO INTEGRAL PARA EL CURSO DE VERANO	1
SERVICIO INTEGRAL PARA EL FESTEJO DEL DÍA DE LAS MADRES	1
SUMINISTRO DE AGUA EMBOTELLADA	1
SUMINISTRO DE VALES Y TARJETAS INTELIGENTES RECARGABLES PARA EL SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE, ADITIVOS Y LUBRICANTES PARA EL PARQUE VEHICULAR	1
SUMINISTRO Y ENTREGA DE ARTICULOS DE PAPELERÍA Y ESCRITORIO	1
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	2
SERVICIO DE SEGURO SOBRE BIENES PATRIMONIALES	1
SERVICIO DE SEGURO SOBRE PARQUE VEHICULAR	1
Total, general	104
EJERCICIO 2017	
UNIDAD O DEPENDENCIA CONSOLIDADORA/TIPO DE SERVICIO	CANTIDAD DE PROCEDIMIENTOS
CIATEC, A.C. "CENTRO DE INNOVACIÓN APLICADA EN TECNOLOGÍAS COMPETITIVAS"	1
VIGILANCIA	1
FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO	5
MENSAJERÍA Y PAQUETERÍA	1
SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE	1
TELEFONÍA MÓVIL	1
VALES DE DESPENSA	1
VALES DE DESPENSA COMO MEDIDA DE FIN DE AÑO	1
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	6
LIMPIEZA	1
SEGURO DE BIENES PATRIMONIALES	1
SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE	1
SUMINISTRO DE PAPELERÍA	1
VESTUARIO	1
RESERVACION Y EXPEDICIÓN DE BOLETOS DE AVIÓN	1
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	5
MENSAJERÍA Y PAQUETERÍA	1
RESERVACION Y EXPEDICIÓN DE BOLETOS DE AVIÓN	1
SEGURO DE AUTOS, SEGURO DE BIENES PATRIMONIALES	1
SUMINISTRO DE AGUA EMBOTELLADA	1
SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE	1
SECRETARÍA DE ENERGÍA	5
IMPRESIÓN Y FOTOCOPIADO	1
MATERIALES Y ÚTILES DE OFICINA	1
TELEFONÍA FIJA	1

TELEFONÍA MÓVIL	1
VALES DE DESPENSA	1
SECRETARÍA DE TURISMO	1
MENSAJERÍA Y PAQUETERÍA	1
TOTAL, GENERAL	23
EJERCICIO 2018	
UNIDAD O DEPENDENCIA CONSOLIDADORA/TIPO DE SERVICIO	CANTIDAD DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE LÁZARO CÁRDENAS, S.A. DE C.V.	4
SEGURO DE AUTOS	1
SEGURO DE BIENES PATRIMONIALES	1
SEGURO DE GASTOS MÉDICOS MAYORES	1
SEGURO DE VIDA	1
ADMINISTRACIÓN PORTUARIA INTEGRAL DE MAZATLÁN, S.A. DE C.V.	3
SEGURO DE BIENES PATRIMONIALES	1
SEGURO DE GASTOS MÉDICOS MAYORES	1
SEGURO DE VIDA	1
CIATEC, A.C. "CENTRO DE INNOVACIÓN APLICADA EN TECNOLOGÍAS COMPETITIVAS"	7
CONSUMIBLES DE CÓMPUTO A TRAVÉS DE TIENDA VIRTUAL	1
IMPRESIÓN Y FOTOCOPIADO	1
MATERIALES Y ÚTILES DE OFICINA	1
RESERVACION Y EXPEDICIÓN DE BOLETOS DE AVIÓN	1
SUMINISTRO DE AGUA EMBOTELLADA	1
SUMINISTRO DE PAPELERÍA	1
SUMINSITRO DE BIENES DE CONSUMO PERECEDEROS Y NO PERECEDEROS	1
COMISIÓN NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS	2
LIMPIEZA	1
MANTENIMIENTO DE VEHICULOS	1
COMISIÓN NACIONAL DE SEGUROS Y FIANZAS	3
MATERIALES Y ÚTILES DE OFICINA	1
MENSAJERÍA MOTORIZADA Y A PIE	1
MENSAJERÍA Y PAQUETERÍA	1
COMISIÓN NACIONAL FORESTAL	2
PAPELERÍA	1
VIGILANCIA	1
COORDINACIÓN NACIONAL DE PROSPERA PROGRAMA DE INCLUSIÓN SOCIAL	7
ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS	1
FUMIGACIÓN	1
IMPRESIÓN Y FOTOCOPIADO	1
JARDINERÍA	1
LIMPIEZA	1
MEDICAMENTOS	1
VIGILANCIA	1
FONDO NACIONAL DE FOMENTO AL TURISMO	4
MENSAJERÍA Y PAQUETERÍA LOCAL, NACIONAL E INTERNACIONAL	1
SEGURO DE LOS BIENES PATRIMONIALES	1
VALES DE DESPENSA	1
VIGILANCIA	1
INSTITUTO DE ECOLOGÍA, A.C.	1
DERECHOS DE USO SOFTWARE MICROSOFT	1
INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL	3
BIENES TERAPÉUTICOS	1
MATERIAL DE CURACIÓN	1

MEDICAMENTOS	1
LICONSA, S.A. DE C.V.	3
LIMPIEZA	1
SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE	1
VIGILANCIA	1
NACIONAL FINANCIERA, S.N.C., BANCA DE DESARROLLO	2
SEGURO DE GASTOS MÉDICOS MAYORES	1
SERVICIOS DE TIENDA ELECTRÓNICA DE PAPELARÍA	1
SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	6
ARRENDAMIENTO DE VEHÍCULOS	1
LIMPIEZA	1
MATERIALES Y ÚTILES DE OFICINA	1
SEGURO DE BIENES PATRIMONIALES	1
VESTUARIO	2
SECRETARÍA DE ECONOMÍA	4
MENSAJERÍA ESPECIALIZADA LOCAL, NACIONAL E INTERNACIONAL	1
SEGURO DE BIENES PATRIMONIALES	1
SUMINISTRO DE AGUA PURIFICADA EMBOTELLADA	1
SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE, ADITIVOS Y LUBRICANTES	1
SECRETARÍA DE ENERGÍA	4
MATERIALES Y ÚTILES DE OFICINA	1
RESERVACION Y EXPEDICIÓN DE BOLETOS DE AVIÓN	1
SEGURO DE BIENES PATRIMONIALES	1
VALES DE DESPENSA	1
SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA	7
LIMPIEZA	1
MATERIALES Y ÚTILES DE OFICINA	1
PASAJES ÁEREOS	1
SEGURO DE AUTOS	1
SEGURO DE BIENES PATRIMONIALES	1
SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE	1
VALES DE DESPENSA	1
SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, INOCUIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA	2
RESERVACION Y EXPEDICIÓN DE BOLETOS DE AVIÓN	1
SUMINISTRO DE PAPELERÍA	1
TOTAL GENERAL	64

FUENTE PROPIA. Obtenida con datos publicado por la Secretaría de la Función Pública. 2019. <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/relacion-de-contrataciones-consolidadas-2018?state=published>

Tipo de contratación	Tabla 19. RESUMEN DE PROCEDIMIENTOS “CONSOLIDADOS” POR EJERCICIO.					
	2016	%	2017	%	2018	%
Bienes	20	19.23	8	34.78	21	32.81
Servicios	84	80.77	15	65.22	43	67.19
Totales	104		23		64	

FUENTE PROPIA. Obtenida con datos publicador por la Secretaría de la Función Pública. 2019.

<https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/relacion-de-contrataciones-consolidadas-2018?state=published>

Tabla 20. PROCEDIMIENTOS “CONSOLIDADOS” POR TIPO DE BIEN Y/O SERVICIO (principales conceptos)			
Concepto del contrato	Número de contratos (2016)	Número de contratos (2017)	Número de contratos (2018)
Seguros diversos (GMM, vida, patrimoniales, etc.)	11	2	14
Telefonía en general	9	3	0
Mantenimientos diversos	8	0	1
Mensajería	8	3	4
Bebidas y alimentos	8	1	3
Vales de despensa	8	3	3
Combustibles	6	3	3
Papelería	6	2	9
Servicios de soporte técnico (TIC)	6	0	1
Pajes de avión	4	2	4
Jardinería y fumigación	4	0	2
Limpieza	4	1	5
Vigilancia	1	1	4
Medicamentos	1	0	4
Arrendamiento de vehículos	3	0	2
TOTALES	87	21	59

FUENTE PROPIA. Obtenida con datos publicador por la Secretaría de la Función Pública. 2019.

<https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/relacion-de-contrataciones-consolidadas-2018?state=published>

Tabla 21A. COMPRAS CONSOLIDADAS 2019 POR NIVEL DE GOBIERNO (Federal, Estatal y Municipal). Datos al 04 de junio		
NIVEL DE GOBIERNO	CANTIDAD DE CONTRATOS	IMPORTE DE LOS CONTRATOS (Miles de pesos)
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	1465	\$45752,710,372.93
Adquisiciones de bienes	1150	\$44359,546,773.13
Adjudicación Directa Federal	191	\$14588,058,349.43
Invitación a Cuando Menos 3 Personas	6	\$6,714,920.39
Licitación Pública	952	\$29764,514,882.62

Otro	1	\$258,620.69
Arrendamientos	6	\$42,082,507.78
Adjudicación Directa Federal	2	\$535,548.27
Licitación Pública	4	\$41,546,959.51
Oba Pública	17	\$186,467,855.83
Invitación a Cuando Menos 3 Personas	3	\$3,133,991.22
Licitación Pública	12	\$103,212,184.46
Proyecto de Convocatoria	2	\$80,121,680.15
Servicios	292	\$1164,613,236.20
Adjudicación directa	7	\$5,427,958.72
Adjudicación Directa Federal	94	\$412,333,543.41
Invitación a Cuando Menos 3 Personas	24	\$59,394,466.48
Licitación Pública	164	\$686,965,978.55
Otro	3	\$491,289.04
GOBIERNOS ESTATALES	1	\$548,260.00
Adquisiciones de bienes	1	\$548,260.00
Licitación Pública	1	\$548,260.00
GOBIERNOS MUNICIPALES	2	\$4,235,764.90
Oba Pública	2	\$4,235,764.90
Invitación a Cuando Menos 3 Personas	1	\$1,724,067.60
Licitación Pública	1	\$2,511,697.30
Total, General	1468	\$45757,494,397.83

FUENTE PROPIA. Obtenida con datos publicador por la Secretaría de la Función Pública. 2019 <https://datos.gob.mx/busca/dataset/contratos-ingresados-a-compranet-2019>

Tabla 21B. COMPRAS CONSOLIDADAS 2019 POR NIVEL DE GOBIERNO.
(Federal, Estatal y Municipal).
Datos al 04 de junio

POR NIVEL DE GOBIERNO	CONTRATOS	%	MONTO DE CONTRATOS (Miles de pesos)	%
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL	1465	99.80	\$45752,710,372.93	99.99
Adquisiciones de bienes	1150	78.50	\$44359,546,773.13	96.96
Arrendamientos	6	0.41	\$42,082,507.78	0.09
Oba Pública	17	1.16	\$186,467,855.83	0.41
Servicios	292	19.93	\$1164,613,236.20	2.55
GOBIERNOS ESTATALES	1	0.07	\$548,260.00	0.001
Adquisiciones de bienes	1	100	\$548,260.00	100
GOBIERNOS MUNICIPALES	2	0.14	\$4,235,764.90	0.009
Oba Pública	2	100	\$4,235,764.90	100
TOTALES	1468		\$45757,494,397.83	

FUENTE PROPIA. Obtenida con datos publicador por la Secretaría de la Función Pública. 2019 <https://datos.gob.mx/busca/dataset/contratos-ingresados-a-compranet-2019>

Tabla 21C. COMPRAS CONSOLIDADAS 2019 POR DEPENDENCIA U ORGANISMO DE GOBIERNO.
Datos al 04 de junio

DEPENDENCIA/ORGANISMO	CANTIDAD DE CONTRATOS	MONTO DE CONTRATOS (Miles de millones de pesos)	MONTO AGRUPADO	% DE PARTICIPACIÓN
Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz	1	\$24,000.00		
Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional	1	\$30,610.00		
Comisión Nacional de Mejora Regulatoria	2	\$49,690.39		
Comisión Nacional Forestal	2	\$54,772.42		
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales	3	\$55,710.33		
FONATUR Mantenimiento Turístico, S.A. de C.V.	2	\$64,977.48		
Centro de Investigación en Química Aplicada	1	\$73,645.27		
Servicios a la Navegación en el Espacio Aéreo Mexicano	1	\$75,672.40		
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social	1	\$78,991.48		
Coordinación Nacional de PROSPERA Programa de Inclusión Social	1	\$90,000.00		
Instituto Mexicano de Cinematografía	1	\$92,301.75		
Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura	2	\$106,524.73		
Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	1	\$122,900.00		
Instituto para la Protección al Ahorro Bancario	2	\$131,136.07		
Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros	2	\$133,558.82		
Instituto Nacional para el Desarrollo de Capacidades del Sector Rural, A.C.	1	\$155,092.81		
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	1	\$172,413.79		
Comisión Reguladora de Energía	1	\$172,413.80		
Comisión Federal de Competencia Económica	2	\$184,000.00		
Compañía Mexicana de Exploraciones, S.A. de C.V.	1	\$200,000.00		
Productora Nacional de Biólogos Veterinarios	3	\$227,270.92		
Instituto Mexicano del Transporte	1	\$270,613.35		
Instituto Nacional de Perinatología Isidro Espinosa de los Reyes	10	\$276,168.76		
Fideicomiso de Fomento Minero	2	\$301,278.57		
Sociedad Hipotecaria Federal, S.N.C.	1	\$366,260.00		
Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C.	1	\$375,242.39		
Procuraduría Agraria	5	\$382,344.63	\$725,024,607.60	1.6

Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía	2	\$384,420.58		
El Colegio de la Frontera Sur	1	\$406,507.18		
Instituto Politécnico Nacional	1	\$410,251.80		
Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial	2	\$414,075.49		
Centro Nacional de la Transfusión Sanguínea	3	\$418,771.87		
Centro Nacional de Metrología	2	\$517,218.10		
Secretaría de Bienestar	1	\$530,375.86		
Instituto Nacional de Rehabilitación Luis Guillermo Ibarra Ibarra	5	\$540,197.53		
Gobierno del Estado de Yucatán	1	\$548,260.00		
Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático	1	\$589,725.88		
Instituto Nacional de Lenguas Indígenas	3	\$605,808.31		
FONATUR Tren Maya, S.A. de C.V.	1	\$612,965.92		
Agroasemex, S.A.	2	\$640,492.38		
Fideicomiso de Riesgo Compartido	2	\$765,694.69		
Servicio de Información Agroalimentaria y Pesquera	2	\$779,717.64		
Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C.	2	\$831,512.64		
Colegio Superior Agropecuario del Estado de Guerrero	2	\$833,952.19		
Comisión Nacional de Hidrocarburos	2	\$863,657.94		
Centro de Investigaciones en Óptica, A.C.	3	\$879,566.62		
Servicio Nacional de Inspección y Certificación de Semillas	6	\$909,274.66		
Liconsá, S.A. de C.V.	4	\$1,008,509.27		
Comisión Nacional de Seguros y Fianzas	1	\$1,016,697.12		
Secretaría de Energía	1	\$1,061,755.80		
Instituto Nacional de Electricidad y Energías Limpias	2	\$1,077,139.57		
Instituto Nacional de Cancerología	1	\$1,143,218.61		
Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero	2	\$1,254,303.79		
Instituto Nacional de Pediatría	14	\$1,381,201.60		
Instituto Nacional del Suelo Sustentable	1	\$1,460,812.60		
Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V.	1	\$1,666,620.00		
Gobierno Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo	1	\$1,724,067.60		
Televisión Metropolitana S.A. de C.V.	1	\$1,904,678.29		
Agencia Reguladora del Transporte Ferroviario	3	\$1,996,196.86		
Centro Nacional de Control del Gas Natural	1	\$2,155,172.41		
Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán	3	\$2,178,485.00		
Hospital Regional de Alta Especialidad de Ixtapaluca	11	\$2,322,958.00		
Secretaría de Economía	3	\$2,368,662.30		

Instituto Nacional de Cardiología Ignacio Chávez	11	\$2,405,055.30		
Gobierno Municipal del Estado de Quintana Roo	1	\$2,511,697.30		
Procuraduría Federal del Consumidor	2	\$2,542,899.48		
Estudios Churubusco Azteca, S.A.	1	\$2,737,084.98		
CIATEC, A.C. "Centro de Innovación Aplicada en Tecnologías Competitivas"	5	\$3,042,752.29		
Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal	1	\$3,066,698.00		
Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos	2	\$3,119,142.25		
Hospital Regional de Alta Especialidad de la Península de Yucatán	6	\$3,361,155.80		
Comisión Nacional del Agua	6	\$3,428,989.95		
Secretaría de Marina	72	\$3,654,985.91		
Hospital General de México "Dr. Eduardo Liceaga"	17	\$3,688,759.52		
Secretaría del Trabajo y Previsión Social	4	\$3,817,683.39		
Procuraduría General de la República	5	\$4,121,405.01		
Diconsa, S.A. de C.V.	5	\$4,135,902.77		
Servicio de Administración y Enajenación de Bienes	4	\$4,564,570.20		
Hospital General "Dr. Manuel Gea González"	11	\$4,576,876.28		
Agencia de Servicios a la Comercialización y Desarrollo de Mercados Agropecuarios	7	\$4,729,345.33		
Registro Agrario Nacional	2	\$4,960,609.57		
Centro de Investigación en Matemáticas, A.C.	8	\$5,561,208.23		
Hospital Regional de Alta Especialidad de Ciudad Victoria "Bicentenario 2010"	23	\$7,766,193.14		
Procuraduría Federal de Protección al Ambiente	2	\$8,798,424.72		
Instituto Nacional de la Infraestructura Física Educativa	22	\$9,451,626.25		
Servicio Geológico Mexicano	3	\$9,501,237.01		
Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	3	\$10,280,537.80		
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	1	\$10,595,968.63		
Comisión Nacional de Acuicultura y Pesca	3	\$11,086,446.35		
Secretaría de Turismo	4	\$11,112,568.57		
Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales	2	\$11,936,300.53		
Secretaría de Educación Pública	4	\$12,702,713.01		
Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria	3	\$12,753,771.03		
Instituto Nacional de Desarrollo Social	6	\$13,117,659.41		
Instituto Mexicano del Petróleo	3	\$13,606,699.67		
Fondo Nacional de Fomento al Turismo	8	\$17,064,121.02		
Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica	4	\$17,685,499.13		
Instituto Nacional para la Educación de los Adultos	3	\$18,142,769.64		

Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía Manuel Velasco Suárez	17	\$21,043,585.18		
Centro Regional de Alta Especialidad de Chiapas	11	\$21,409,622.13		
Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones	1	\$21,551,724.14		
Hospital Juárez de México	22	\$22,926,618.25		
Servicios de Atención Psiquiátrica	101	\$23,685,202.92		
Instituto Nacional de Enfermedades Respiratorias Ismael Cosío Villegas	24	\$24,128,317.74		
Pronósticos para la Asistencia Pública	1	\$24,711,007.27		
Secretaría de la Defensa Nacional	9	\$26,579,161.22		
Hospital Infantil de México Federico Gómez	10	\$33,327,878.94		
Instituto Nacional de Estadística y Geografía	17	\$35,902,992.11		
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	2	\$39,796,684.81		
Servicio de Administración Tributaria	5	\$60,733,986.50		
Hospital Regional de Alta Especialidad de Oaxaca	49	\$61,127,952.66		
Hospital Regional de Alta Especialidad del Bajío	56	\$106,577,852.65	\$106,577,852.65	0.2
Secretaría de Salud	115	\$119,817,521.82	\$119,817,521.82	0.3
Secretaría de Cultura	5	\$137,296,455.19	\$137,296,455.19	0.3
Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural	19	\$283,217,206.48	\$283,217,206.48	0.6
Secretaría de Comunicaciones y Transportes	87	\$580,173,612.83	\$580,173,612.83	1.3
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	193	\$10,966,142,450.75	\$10,966,142,450.75	24.0
Instituto Mexicano del Seguro Social	314	\$32,839,244,690.52	\$32,839,244,690.52	71.8
Total, general	1468	\$45,757,494,397.83	\$45,757,494,397.83	100.00
		PARTICIPACIÓN POR CONTRATO (%)		PARTICIPACIÓN POR MONTO (%)
SECTOR SALUD	1010	69	\$44,265,581,538.53	97
IMSS	314	31	\$32,839,244,690.52	74
ISSSTE	193	19	\$10,966,142,450.75	25
SECRETARIA DE SALUD	115	11	\$119,817,521.82	0.27
OTRAS INSTITUCIONES DE SALUD	388	38	\$340,376,875.45	0.77
OTRAS DEPENDENCIAS DIFERENTES AL SECTOR SALUD	458	31	\$1,491,912,859.30	3
TOTAL, GENERAL	1468	100	\$45,757,494,397.83	100

21D. DISTRIBUCIÓN DE CONTRATOS CONSOLIDADOS POR PROVEEDOR/TIPO DE EMPRESA/MONTO DE CONTRATO 2019.						
DATOS AL 04 DE JUNIO 2019						
PROVEEDOR	TOTAL DE CONTRATOS ADJUDICADOS	CONCENTRACION DE CONTRATOS ADJUDICADOS	VALOR DE CONTRATOS (Miles de pesos)	%	TIPO DE EMPRESA	
		%				
GRUPO FARMACOS ESPECIALIZADOS SA DE CV	86	5.86	\$14,232,895,412.69	31.11	GRAN EMPRESA	
DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE MEDICAMENTOS Y EQUIPO MEDICO SA DE CV	82	5.59	\$7,302,378,324.54	15.96		
FARMACEUTICOS MAYPO, S.A. DE C.V.	38	2.59	\$5,963,045,239.88	13.03		
COMERCIALIZADORA DE PRODUCTOS INSTITUCIONALES, S.A. DE C.V.	52	3.54	\$2,196,567,202.91	4.8		
RALCA, S.A. DE C.V.	36	2.45	\$1,900,942,631.71	4.15		
LABORATORIOS DE BIOLOGICOS Y REACTIVOS DE MEXICO SA DE CV	13	0.89	\$1,877,864,177.19	4.1		
COMPAÑÍA INTERNACIONAL MEDICA S.A. DE C.V.	47	3.2	\$1,030,264,288.05	2.25		
COMERCIALIZADORA PENTAMED SA DE CV	19	2.49	\$870,863,826.13	1.9		
PEGO, S.A. DE C.V.	24	1.63	\$801,882,677.38	1.75		
RAGAR SA DE CV	10	0.68	\$569,379,921.38	1.24		
SERVICIOS DE FARMACIA PREFARMA SA DE CV	11	0.75	\$546,632,749.61	1.19		
PROQUIGAMA, S.A. DE C.V.	23	1.57	\$438,398,258.81	0.96		
MESALUD, S.A. DE C.V.	21	1.43	\$396,367,147.60	0.87		
GLOBAL BUSINESS GROUP SA DE CV	20	1.36	\$372,037,926.76	0.81		
BAXTER SA DE CV	13	0.89	\$361,580,151.33	0.79		
GALIA TEXTIL SA DE CV	9	0.61	\$355,347,815.48	0.78		
MEDICA FARMA ARCAR	11	0.75	\$336,900,109.39	0.74		
SANOFI-AVENTIS WINTHROP SA DE CV	2	0.14	\$307,465,506.85	0.67		
CONCENTRACIÓN (GRUPO MAYORITARIO)	517	36.41	\$39,860,813,367.69	87.11		
MEDIGROUP DEL PACIFICO, S.A. DE C.V.	4		\$246,333,070.06			
ESPECIALISTAS EN FARMACOS DEL NORTE SA DE CV	6		\$237,718,008.33			
HISA FARMACEUTICA SA DE CV	16		\$203,894,882.88			
VIAJES PRMIER S.A.	2		\$201,837,558.09			
VITASANITAS SA DE CV	7		\$177,985,653.02			
EVOLUTION PROCES SA DE CV	1		\$173,907,650.00			
COBITER SA DE CV	8		\$168,748,010.36			
DEGASA SA DE CV	14		\$135,165,482.97			
SI VALE MEXICO SA DE CV	7		\$129,751,234.13			
CASA MARZAM SA DE CV	20		\$120,393,907.27			
GRUPO LABORATORIOS IMPERIALES PHARMA SA DE CV	6		\$119,753,503.20			
DENTILAB SA DE CV	15		\$118,153,189.60			

INDELPA S.A DE C. V	4		\$112,971,938.52		
INTEGRACION FARMACEUTICA Y EQUIPO MEDICO SA DE CV	3		\$109,391,474.20		
DISFAB SA DE CV	7		\$105,747,399.83		
AEROVIAS DE MEXICO	6		\$103,432,682.31		
COMPUCAD SA DE CV	1		\$101,749,978.00		
DIBITER, S.A. DE C.V.	8		\$101,032,839.34		
TOTAL, FARMA SA DE CV	10		\$95,021,237.68		
BIOSKINCO SA DE CV	2		\$91,008,678.42		
PRODUCTOS E INSUMOS PARA LA SALUD SA DE CV	13		\$87,746,456.68		
BECTON DICKINSON DE MEXICO SA DE CV	4		\$87,560,847.55		
RELIABLE DE MEXICO SA DE CV	3		\$87,319,255.38		
GE SISTEMAS MÉDICOS DE MÉXICO, S.A. DE C.V.	4		\$86,009,337.76		
EDENRED MEXICO SA DE CV	15		\$85,096,764.70		
SEGUROS BANORTE SA DE CV, GRUPO FINANCIERO BANORTE	10		\$77,007,308.20		
GRUPO MEXICANO DE SEGUROS SA DE CV	15		\$75,066,246.09		
EFFECTIVALE S DE RL DE CV	7		\$71,169,762.14		
INTERNACIONAL FARMACEUTICA SA DE CV	4		\$68,208,591.32		
JUAMA SA DE CV	3		\$67,621,437.59		
ESPECIALISTAS EN ESTERILIZACION Y ENVASE, S.A. DE C.V.	6		\$66,782,445.94		
HIPERTODO SA DE CV	6		\$66,371,455.03		
GUARDERIAS COAPA, S.C.	1		\$57,543,373.00		
INTERCAMBIO GLOBAL LATINOAMERICA SA DE CV	8		\$56,927,897.31		
LABORATORIOS SERRAL SA DE CV	6		\$52,485,571.50		
MATERIAL HOSPITALARIO DE OCCIDENTE S DE RL DE CV	3		\$51,705,175.78		
RUMBO CONSTRUCTORA, S.A. DE C.V.	1		\$51,566,513.82		
DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS ITZAMNA SA DE CV	6		\$50,180,448.64		
OMAR FARID TESSAN GARCIA	7		\$49,431,400.73		
ESIGAR QUIRURGICA SA DE CV	8		\$46,212,861.09		
CENTRO ECOLOGICO DE DESARROLLO INFANTIL SC	1		\$46,070,355.00		
QUIRMEX S.A. DE C.V.	6		\$45,279,592.92		
SEGUROS AFIRME SA DE CV AFIRME GRUPO FINANCIERO	9		\$44,128,103.55		
LABORATORIOS SOPHIA S.A. DE C.V.	11		\$42,712,153.25		
JET VAN CAR RENTAL SA DE CV	3		\$42,637,271.02		
CONSTRUCTORA HARLOND SA DE CV	2		\$39,796,684.81		
GERLIM SA DE CV	1		\$38,587,535.00		
IMPORTING & EXPORTING SOFING SA DE CV	4		\$36,796,204.65		

SANOFI PASTEUR SA DE CV	3		\$36,162,000.00		
ESPECIALISTAS EN APLICACIONES Y SOPORTE TECNICO MEDICO SA DE CV	8		\$36,143,259.53		
MARCA NESTLÉ, S.A. DE C.V.	4		\$33,539,345.30		
MATCUR, S.A. DE C.V.	6		\$31,648,104.59		
EQUIPOS MEDICOS VIZCARRA SA	5		\$30,498,374.39		
COMERCIALIZADORA PHARMACEUTICA COMPHARMA S.A. DE C.V.	9		\$29,815,150.39		
PIHCSA PARA HOSPITALES S.A. DE C.V.	6		\$29,184,109.75		
RIVERA Y RIVERA, S.A. DE C.V.	1		\$28,555,166.33		
SOPORTE MEDICO INTEGRAL SA DE CV	3		\$28,290,364.21		
SONOMEDICS SA DE CV	6		\$28,192,861.56		
MEDIAR PHARMA SA DE CV	4		\$28,070,311.77		
OCRAM SEYER SA DE CV	2		\$27,014,985.00		
GUERBET MEXICANA SA DE CV	3		\$26,933,196.03		
JANEL, S.A. DE C.V.	8		\$26,836,783.91		
SINTEG EN MEXICO, S.A. DE C.V.	3		\$26,747,469.80		
SEGUROS INBURSA SA GRUPO FINANCIERO INBUR SA	9		\$26,448,270.47		
LABORATORIO BIOQUIMICO MEXICANO, S.A. DE C.V.	5		\$25,971,261.12		
TELECOMUNICACIONES MODERNAS Y SERVICIOS AVANZADOS SA DE CV	1		\$24,711,007.27		
DARIER SA DE CV	4		\$23,070,389.70		
PRODUCTOS STANTON SA DE CV	5		\$22,230,656.74		
NIPRO MEDICAL DE MEXICO, S.A. DE C.V.	2		\$22,033,389.35		
JUSTESA IMAGEN MEXICANA SA DE CV	3		\$21,672,864.66		
DAREFORT SA DE CV	1		\$21,551,724.14		
DORIAN RUBISSEL MAZARIEGOS SOLIS	3		\$21,106,634.25		
FINUTIL SA DE CV	4		\$20,321,011.27		
EQUIPOS DE BIOMEDICINA DE MEXICO SA DE CV	5		\$20,271,876.03		
LEVIC SA DE CV	6		\$19,898,959.37		
COHMEDIC	3		\$17,592,865.04		
AGYPROM SA DE CV	11		\$16,969,558.61		
INSUMOS JAR SA DE CV	4		\$16,806,868.32		
HOLIDAY DE MEXICO SA DE CV	6		\$16,039,207.45		
GRUPO NACIONAL PROVINCIAL, S.A.B.	7		\$15,734,106.59		
BOSTON SCIENTIFIC DE MEXICO S.A. DE C.V.	1		\$15,389,024.54		
CORPORATIVO GAPSA SA DE CV	7		\$14,919,500.00		
LABORATORIOS LE ROY, S.A. DE C.V.	1		\$13,207,830.35		
MAYDIN SA DE CV	4		\$13,171,812.68		
LORE SOLUCIONES INTEGRALES EMPRESARIALES DE SINALOA SA DE CV	1		\$12,931,034.48		
INDUSTRIAS TUK SA DE CV	11		\$12,075,974.54		

SEGURIDAD PRIVADA INTEGRAL DE AUTOSERVICIO SA DE CV	3		\$11,908,747.80		
SPACENET COMMUNICATIONS SERVICES DE MEXICO SA DE CV	1		\$11,781,028.86		
CONSTRUCTORA ALICAT SA DE CV	1		\$10,974,204.68		
GRUPO FARMACOS ESPECIALIZADOS, S.A. DE C.V.	3		\$10,899,563.57		
DELMAN INTERNACIONAL, S.A. DE C.V.	2		\$9,254,795.00		
INSTRUMENTOS MEDICOS INTERNACIONALES, S. A. DE C. V.	3		\$8,991,466.62		
CHUBB SEGUROS MEXICO SA	21		\$8,859,802.39		
CORPORACION DE INSTALACION Y SERVICIOS INTERNOS EMPRESARIALES	4		\$8,639,685.88		
SANOFI AVENTIS DE MEXICO S.A. DE C.V.	1		\$8,292,307.50		
CONSTRUDOMUS SA DE CV	1		\$8,214,327.05		
ABASTECEDORA HIGIENICA DE SONORA	4		\$8,182,244.60		
PRODUCTOS HOSPITALARIOS DE OCCIDENTE SA DE CV	4		\$8,177,433.60		
RYU MEDICAL SA DE CV	2		\$8,035,469.26		
AICA INGENIERIA EN CONSTRUCCIONES, S.A. DE C.V.	1		\$8,010,341.56		
DISTRIBUCION Y TECNOLOGIAS SA DE CV	1		\$7,998,950.00		
ADOLFO TREJO SERVICIOS ESPECIALES SA DE CV	3		\$7,940,904.84		
ANTONIO PRADO BAÑUELOS (PERSONA FISICA)	1		\$7,817,937.64		
REGA ESPECIALIDADES INTERNACIONALES SA DE CV	4		\$7,062,634.74		
TECH AQUA TERRA SA DE CV	1		\$6,764,835.35		
MATERIALES Y MEDICAMENTOS LIDES	1		\$6,547,688.73		
Productos Serel, S.A. de C.V.	2		\$6,405,467.12		
GRUPO PASOANA SA DE CV	1		\$6,385,294.50		
DARMA REM SA DE CV	6		\$6,319,998.00		
ELISEO MORALES AVILA	3		\$6,224,137.93		
PROMAEDIX S DE RL DE CV	1		\$6,091,101.21		
MADERIE SA DE CV	6		\$6,042,190.36		
COMERCIALIZADORA DE INSUMOS PARA LA SALUD SA DE CV	5		\$5,995,812.45		
OPERADORA DE PROGRAMAS DE ABASTO MULTIPLE SA DE CV	1		\$5,961,000.00		
CONSTRUCTORA INTEGRAL DE VANGUARDIA, S.A. DE C.V.	1		\$5,916,841.68		
INTERBIOL, S.A. DE C.V.	4		\$5,696,664.08		
SEGUROS SURA SA DE CV	7		\$5,600,152.43		
KYOCOPIA DIGITAL S A P I DE CV	3		\$5,590,449.70		
CASANOVA VALLEJO SA DE CV	2		\$5,393,111.06		
FCD LABS, S.A. DE C.V.	4		\$5,379,000.27		
CONSUCAR SA DE CV	1		\$5,332,782.41		
JAIME FLORES SANCHEZ	2		\$5,147,337.60		

JOAD LIMPIEZA Y SERVICIOS SA DE CV	3		\$5,125,730.60		
ECOLSUR SA DE CV	6		\$5,064,811.77		
MA ELENA ISLAS SALAZAR	2		\$4,582,800.00		
PEDRO MARQUEZ RODRIGUEZ	1		\$4,396,798.72		
NI HIRAAPA DEL SURESTE SA DE CV	2		\$4,363,316.04		
DECOARO Y SUPERVISION SA DE CV	1		\$3,967,499.60		
CASLAB DE MEXICO SA DE CV	6		\$3,924,040.77		
CODEMED SA DE CV	5		\$3,876,762.63		
NO TEJIDOS GABA SA DE CV	4		\$3,867,478.34		
PAROLI SOLUTIONS SA DE CV	5		\$3,767,987.64		
CONSORCIO HOSPITALARIO SA DE CV	1		\$3,558,614.34		
VITASANITAS, S.A. DE C.V.	1		\$3,481,777.00		
SEGUROS DE VIDA SURA MEXICO SA DE CV	1		\$3,381,461.36		
Señalamientos de Tamaulipas SA de CV	1		\$3,339,241.74		
DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE MEDICAMENTOS Y EQUIPO MEDICO, S.A. DE C.V.	3		\$3,282,959.75		
PROCESADORA Y DISTRIBUIDORA LOS CHANEQUES SA DE CV	1		\$3,263,701.01		
CONSORCIO GASOLINERO PLUS	5		\$3,076,034.48		
ORVI DISTRIBUCIONES SA DE CV	3		\$2,984,759.00		
RESIDUOS SOLIDOS MEXICANOS SA DE CV	2		\$2,944,643.16		
SEMSA ELEVADORES SA DE CV	2		\$2,907,318.97		
GASTELUM IX SA DE CV	5		\$2,793,822.42		
COMPUPROVEEDORES SA DE CV	3		\$2,699,605.00		
MEDICAL DIMEGAR S.A. DE C.V.	2		\$2,660,772.04		
PROYECTOS ROCO SA DE CV	1		\$2,648,188.81		
QUASAR LIMPIEZA SA. DE C.V.	1		\$2,599,550.16		
COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES DEL MAYAB SA DE CV	1		\$2,586,206.00		
LABORATORIOS VALDECASAS	1		\$2,554,813.49		
VICENTE GUTIERREZ MEZA	3		\$2,530,545.22		
ARTE MANUFACTURA Y COMERCIO SA DE CV	7		\$2,530,260.74		
ALIANZA FYD CONSULTORES SA DE CV	1		\$2,511,697.30		
FRANCISCO GARCIA LOPEZ SA DE CV	2		\$2,500,622.09		
AVISA MEDICAL, S.A. DE C.V.	5		\$2,366,938.40		
COMERCIALIZADORA COMPUTEL DEL SURESTE	4		\$2,263,792.94		
SOLUCIONES MEDICAS COMERCIAL	3		\$2,240,009.88		
ABASTECEDORA Y DISTRIBUIDORA GARA SA DE CV	1		\$2,227,189.00		
SEGURIDAD MULTIMODAL	1		\$2,212,760.06		
CONFECCIONES CYMA S DE RL DE CV	3		\$2,178,920.16		
GERMAN ELENES SANABIA	1		\$2,155,172.41		

AT&T COMUNICACIONES DIGITALES S DE RL DE CV	2		\$2,137,484.47		
DIBICO	1		\$2,129,920.52		
METLIFE MEXICO, S.A.	1		\$1,975,403.54		
BALANDRANO INK SA DE CV	4		\$1,819,495.14		
ACMA AIRE SA DE CV	1		\$1,724,137.93		
RAFAEL LAGUNAS MARIN	1		\$1,724,067.60		
P&C LIMPIEZA SA DE CV	1		\$1,666,620.00		
COMERCIALIZADORA CIPAC SA DE CV	1		\$1,644,377.60		
CORPORATIVO NEOMEDICA SA DE CV	2		\$1,625,227.36		
JESUS LOPEZ SANCHEZ	1		\$1,600,000.00		
CONSORCIO EMPRESARIAL DE SEGURIDAD PRIVADA, LIMPIEZA Y MANTENIMIENTO SA DE CV	1		\$1,560,052.61		
E.S.G.E.S SA DE CV	1		\$1,551,724.14		
SISVE SEGURIDAD PRIVADA SA DE CV	1		\$1,531,750.00		
COMERCIALIZADORA INTEGRAL J&B SA DE CV	2		\$1,523,340.00		
Teléfonos de México S.A.B de C.V.	3		\$1,507,729.31		
CENTRO INTEGRAL DE BIENES Y SERVICIOS SA DE CV	1		\$1,500,000.00		
PREV-LIMP SERVICIOS ESPECIALIZADOS SA DE CV	1		\$1,396,850.00		
CALIXTO ORLANDO CASTILLO HUERTA	1		\$1,354,000.00		
INSUMOS MEDICOS GEVA SA DE CV	2		\$1,353,814.02		
SERVICIO AUTOMOTRIZ ESPECIALISTAS EN TRANSMISIONES AUTOMATICAS SA DE CV	1		\$1,310,700.00		
INFRA, S.A. DE C.V.	3		\$1,308,098.15		
MICROXPERS SA DE CV	1		\$1,302,524.00		
MAYRA CORAL GRANERO BAUTISTA	1		\$1,269,240.00		
PROVEEDORA ESCOLAR Y DE OFICINA DE NUEVO LEON	1		\$1,191,883.00		
VIASFALTOS CONSTRUCCION Y SUPERVISION SA DE CV	1		\$1,182,090.21		
MANUFACTURAS SEDAN, S.A. DE C.V.	1		\$1,167,000.00		
URBANISMO VIALIDAD Y TRANSPORTE SA DE CV	1		\$1,129,568.04		
COMERCIALIZADORA DE PRODUCTOS INSTITUCIONALES, S.A. DE C.V.	2		\$1,102,983.14		
ASECA SA DE CV	3		\$1,081,137.00		
MEDAM S DE RL DE CV	1		\$1,077,586.21		
MOLINOS AZTECA SA DE CV	1		\$1,065,960.00		
SERVICIOS ADMINISTRATIVOS SAN JOSE SA DE CV	1		\$1,056,000.00		
DISTRIBUIDORA MAYORISTA DE OFICINAS SA DE CV	1		\$1,034,482.00		
GRUPO EMPRESARIAL RAA SA DE CV	1		\$1,034,482.00		
SUNGARD LATINOAMERICA SA DE CV	1		\$1,016,697.12		

DINAMICA DEL CENTRO SA DE CV	2		\$1,005,383.78		
AGENCIA DE VIAJES CARMEN, S. DE R. L. DE C.V.	1		\$997,243.10		
COMERCIALIZADORA MORELOS, SERVICIOS Y SISTEMAS INSTITUCIONALES PARA INMUEBLES SA DE CV	1		\$959,750.00		
FABRICACIONES BETEL SA DE CV	1		\$932,865.10		
JOSE SAFAR BOUERI	2		\$905,727.74		
CUERPO DE GUARDIAS DE SEGURIDAD INDUSTRIAL, BANCARIA Y COMERCIAL DEL VALLE CUAUTITLÁN-TEXCOCO	1		\$888,160.00		
ADMINISTRACION VIRTUAL DEL SERVICIO DE LIMPIEZA SA DE CV	1		\$876,833.28		
REDPACK, S.A. DE C.V.	1		\$862,068.97		
INTERTOUR UQUIME SA DE CV	1		\$862,068.96		
GRUPO TLAPIANI SOLUCIONES EN SERVICIOS DE SEGURIDAD PRIVADA S A	1		\$846,336.00		
SILVIA CRISTINA RIOS FRANCO	1		\$822,332.98		
PREFS SA DE CV	2		\$775,862.06		
JHAM S UNIFORMES SA DE CV	1		\$766,832.00		
DEPORTES MEDINA SA	1		\$761,331.90		
PROLIMPIEZA SA DE CV	3		\$734,411.72		
SEPOMEX	1		\$717,383.00		
MONICA ADRIANA CARRERA ALVAREZ	1		\$717,000.00		
COMPUTADORAS Y ACCESORIOS DE ZACATECAS SA DE CV	1		\$707,028.97		
NOVANDI CLOUD SERVICES SA DE CV	2		\$706,635.14		
DISTRIBUIDORA MERCANTIL DE TABASCO SA DE CV	1		\$689,655.17		
OFICINAS Y PAPELERIAS SA DE CV	1		\$660,820.52		
DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE MEDICAMENTOS Y EQUIPO MEDICO	3		\$638,571.89		
AXTEL S A B DE C V	2		\$632,713.79		
BIO LEBEN	1		\$626,166.28		
JUAN MANUEL IBARRA FILETO	1		\$617,299.90		
GRUPO FARMACOS ESPECIALIZADOS S.A DE C.V	1		\$612,000.00		
IRIS DEL CARMEN MANCILLA JIMENEZ	1		\$609,197.90		
DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE MEDICAMENTOS Y EQUIPO MÉDICO, S.A. DE C.V.	1		\$605,817.93		
ELEVADORES OTIS S DE RL DE CV	1		\$603,448.27		
ARTMEX VIAJES SA DE CV	2		\$594,827.49		
SERVICIOS INTEGRALES AUTOMOTRICES ALMIR SA DE CV	1		\$567,008.00		
DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE MEDICAMENTOS Y EQUIPO MEDICO S.A. DE C.V.	1		\$550,055.71		
GABRIEL FALCON AGUIRRE	1		\$548,260.00		
MARKETING FEZA SA DE CV	2		\$543,103.45		

EDGAR ARTURO GASTELUM CASTRO	1		\$537,918.72		
JOSE FRANCISCO PADILLA HERNANDEZ	1		\$530,375.86		
DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE MEDICAMENTOS Y EQUIPO MEDICO S. A. DE C. V.	1		\$518,400.00		
COMERCIALIZADORA DE PRODUCTOS BASICOS PARA LA SALUD S DE RL DE CV	2		\$498,692.62		
MPC DE MEXICO SA DE CV	1		\$474,140.00		
COMERCIALIZADORA DE SEGURIDAD PRIVADA Y EMPRESARIAL ERUMA S DE RL DE CV	1		\$456,409.80		
DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE MEDICAMENTOS Y EQUIPO MEDICO S.A. DE C.V.	1		\$453,179.97		
OPERADORA DE ECOSISTEMAS SA DE CV	1		\$452,586.20		
CONSORCIO DE SERVICIOS INTEGRALES PARA OFICINA SA DE CV	1		\$435,415.92		
FARMACEUTICOS MAYPO S.A. DE C.V.	1		\$431,937.71		
COMERCIALIZADORA DE MEDIOS ESCRITOS SA DE CV	1		\$414,118.00		
RS CORPORATIVO DE SERVICIOS EMPRESARIALES SA DE CV	1		\$406,507.18		
FERRETERIA Y MATERIALES EL MAISTRO SA DE CV	1		\$397,359.42		
SODEXO MOTIVATION SOLUTIONS MEXICO SA DE CV	1		\$391,834.90		
FERCLEAN SA DE CV	1		\$372,898.00		
CORPORATIVO MS SISTEMAS MEDICOS SA DE CV	1		\$371,068.00		
SAYRA NATHALY MEZA MORALES	2		\$370,642.75		
VALUACION OPERATIVA Y REFERENCIAS DE MERCADO SA DE CV	1		\$366,260.00		
BEBIDAS PURIFICADAS S DE RL DE CV	2		\$364,630.00		
ANDRES RICARDO ARZAGA GARZA	1		\$347,748.00		
MEKANICA DE SERVICIOS Y TALLERES MRL SA	1		\$344,827.58		
METRIKA LAB INTERNACIONAL SA DE CV	1		\$344,827.58		
PEDRO RUBEN JIMENEZ NUÑEZ	1		\$344,827.00		
CARLOS ANTONIO CEJUDO PEREZ	1		\$313,401.00		
GRUPO GEILO S DE RL DE CV	1		\$301,724.14		
HECTOR MANUEL MACIAS CERVANTES	1		\$301,724.14		
MIGUEL TADEO BELTRAN DIAZ	1		\$301,724.13		
BURO MEXICANO DE CONSULTORES EN SEGURIDAD INFORMATICA SA DE CV	1		\$266,550.00		
MARIA DE JESUS ORTIZ BOJORQUEZ	1		\$265,650.00		
ROSA OYUKI CAMPOS BELTRAN	1		\$258,620.68		
SERVICIO DE TRANSPORTE SA DE CV	4		\$256,123.40		
LA ITALIANA, S.A. DE C.V.	1		\$247,545.00		
JARDINERIA 2000 SA	1		\$227,196.00		
SISTEMAS DE INFORMACION GEOGRAFICA SA DE CV	1		\$226,800.00		

COPIADORAS Y TECNOLOGIA LASER SA DE CV	1		\$226,293.10		
MANUEL VILLASEÑOR REAL	1		\$225,000.00		
GRUPO GASTRONOMICO GALVEZ SA DE CV	1		\$224,137.93		
INDUSTRIAS POTENZZO SA DE CV	1		\$221,105.00		
COMERCIALIZADORA DEL ORIENTE DE PUEBLA SA DE CV	1		\$216,000.00		
EDGAR ENRIQUE KOERDELL FIERRO	1		\$215,517.24		
RAPAX SA DE CV	2		\$212,210.56		
PROVEEDORA NACIONAL DE MATERIAL DE CURACION, S.A. DE C.V.	2		\$210,940.60		
CASA LIM SA DE CV	1		\$209,479.83		
MATCH PERSONNEL BUSINESS SA DE CV	3		\$196,993.73		
LABORATORIOS SENOSIAIN, S.A. DE C.V.	1		\$194,640.00		
FABRICAS DE PAPEL POTOSI, S.A. DE C.V.	1		\$194,284.10		
LEONARDO OMAR GRANADOS PEREZ	1		\$185,344.83		
ESPECIALISTAS EN FARMACOS DEL NORTE, S.A. DE C.V.	1		\$177,909.88		
ROGELIO GARCIA ESPINOSA	1		\$156,896.55		
GRACIELA ORDOÑEZ TUZ	1		\$155,782.80		
RADIOMOVIL DIPSA SA DE CV	1		\$155,172.41		
FERRETERIA GUADALAJARA SA DE CV	1		\$151,463.22		
DISTRIBUIDORA EASY LONCH S DE RL DE CV	1		\$150,000.00		
ABASTECEDORA Y DISTRIBUIDORA DEL SURESTE GARCIA HNOS SA DE CV	2		\$146,551.73		
ENVASADORAS DE AGUAS EN MEXICO S DE RL DE CV	1		\$145,300.00		
KENDALL DE MEXICO S.A DE C.V.	2		\$144,687.00		
GLOBAL ASSURANCE BROKERS, AGENTE DE SEGUROS Y DE FIANZAS SA DE C	1		\$144,000.00		
ANTONIO GARCIA BECERRA	1		\$142,259.00		
GILBERTO GASTELUM GAMEZ	1		\$137,931.03		
AGUA MAS REAL SA DE CV	1		\$132,000.00		
OFIMART DEL CENTRO SA DE CV	1		\$128,343.95		
PROMELAB DE YUCATAN SA DE CV	1		\$125,000.00		
SISTEMACALZA SA DE CV	1		\$122,900.00		
RALEGO EQUIPO MEDICO Y REACTIVOS S DE RL DE CV	1		\$120,689.60		
INTERNACIONAL DE MEDICINA ESPECIALIZADA SA DE CV	1		\$120,250.00		
ALVARADO DE MEXICO SA DE CV	1		\$119,400.00		
TATIANA OREA GARCÍA ROJAS	1		\$116,692.24		
ESPECIALISTAS EN ESTERILIZACION Y ENVASE S.A. DE C.V.	1		\$113,093.09		
SALUD OCUPACIONAL OLIVARES SA DE CV	1		\$103,448.28		
LILIAN ESPINOZA BARRA	1		\$103,448.27		

REX FARMA SA DE CV	1		\$95,372.76		
SECURICAM SA DE CV	1		\$90,250.00		
SERGIO ALBERTO FLORES GARCIA	1		\$90,000.00		
LIMPIEZA ESPECIALIZADA DEL BAJIO, ABC SA DE CV	1		\$89,918.00		
GEN INDUSTRIAL SA DE CV	1		\$82,758.62		
SENNY Y NICO AUTOMOTRIZ SA DE CV	1		\$77,586.00		
NADIA SAMANO NIEVES	1		\$77,139.57		
COMTRON SA DE CV	1		\$76,000.00		
INSTRUMENTOS Y EQUIPOS FALCON SA DE CV	1		\$73,645.27		
LLOYD MEXICANO S DE RL DE CV	1		\$72,000.00		
SUMINISTROS MEDICOS Y QUIMICOS DEL SURESTE SA DE CV	1		\$68,965.52		
GRUPO VITAL HUGHES S.A. DE C.V.	1		\$68,200.00		
ALEN DEL NORTE SA DE CV	1		\$67,269.00		
TOPACD SOLUTIONS DE MEXICO S DE RL DE CV	1		\$64,050.00		
GRUPO EMPRESARIAL TECNICARE S.A DE C.V.	1		\$60,480.00		
COCINA Y ASEO INSTITUCIONAL SA DE CV	1		\$60,344.83		
HECTOR GREGORIO OSUNA LIZARRAGA	1		\$57,985.00		
INGENIERIA Y SISTEMAS CONTRA INCENDIO SA DE CV	1		\$56,988.00		
INSUMOS JAR S.A. DE C.V.	1		\$56,856.00		
JACINTO SANTOS MACUILACO	1		\$52,787.35		
JOEL PABLO SALAMANCA	1		\$52,787.24		
Mayte López Hernandez	1		\$52,787.24		
ALBA MARIA CEBALLOS RAMIREZ	1		\$51,724.13		
RALCA S.A. DE C.V.	2		\$50,974.30		
SOLUCIONES AMBIENTALES FORTUNA SA DE CV	1		\$50,000.00		
LABORATORIOS PISA S.A. DE C.V.	1		\$45,280.00		
DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS ITZAMNA, S.A. DE C.V.	1		\$44,970.90		
CONTROL DE PLAGAS INTERNACIONAL CENTINELA SA DE CV	1		\$44,075.36		
MEDICAMENTOS Y SERVICIOS INTEGRALES DEL NOROESTE SA DE CV	2		\$40,128.00		
SERVERWARE SA DE CV	1		\$40,000.00		
SALVADOR ORONA ROJAS	2		\$37,200.00		
COMPAÑÍA INDUSTRIAL DE OAXACA SA DE CV	1		\$36,875.00		
REFACCIONARIA EL SOCIO SA DE CV	1		\$36,432.48		
KARINA ISABEL VARGAS BASAURI	1		\$34,482.15		
SERVICIOS INDUSTRIALES Y EMPRESARIALES DE LA LAGUNA SA DE CV	1		\$34,200.00		
MARTIN LANZ LANDAZURI	1		\$31,152.80		
DISTRIBUIDORA LGSCIENCE SA DE CV	1		\$30,610.00		

ALCOSE DEL CENTRO SA DE CV	1		\$29,600.00		
JOSE ALBERTO REYES DOMINGUEZ	1		\$29,562.52		
HUMBERTO PEDROZA CASTAÑEDA	1		\$28,767.00		
REFACCIONES Y ACCESORIOS MAYMA SA DE CV	1		\$28,545.00		
RINA NAVARRO MONTELONGO	1		\$27,466.66		
HILDA MACHUCA GARCIA	1		\$25,172.42		
CENACCE SC	1		\$24,000.00		
CORPORACION ARMO, S.A. DE C.V.	1		\$22,491.00		
RAGAR, S.A. DE C.V.	1		\$21,338.56		
JANEL, S.A. DE C.V.	2		\$20,907.64		
DISTRIBUIDORA INTERNACIONAL DE MEDICAMENTO Y EQUIPO MEDICO, SA DE CV	1		\$19,807.00		
INFODIGITAL SA DE CV	1		\$18,706.90		
CYO FACTORY SA DE CV	1		\$17,590.00		
COSMOPAPEL SA DE CV	1		\$17,265.00		
GE SISTEMAS MEDICOS DE MEXICO, S.A. DE C.V.	1		\$17,211.00		
SERVICIOS DE FARMACIA PREFARMA, S.A. DE C.V.	1		\$13,181.80		
ESTAFETA MEXICANA SA DE CV	1		\$12,068.96		
RAGAR S.A. D C.V.	1		\$10,996.20		
GRUPO BIOMYRE SC	2		\$10,150.00		
JUAN CARLOS AYALA RODRIGUEZ	1		\$9,875.00		
DURFA, S.A DE C.V.	1		\$7,828.00		
MARCO ANTONIO VEGA CARRASCO	1		\$7,293.00		
COMERCIT SA DE CV	1		\$6,526.30		
RALCA S.A DE C.V.	1		\$6,099.76		
DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS ITZAMNA SA DE CV	1		\$4,860.27		
AGY PROM	1		\$3,728.43		
INSUMOS Y SOLUCIONES MEDICAS SA DE CV	1		\$3,601.00		
COBITER, S.A. DE C.V.	1		\$3,577.97		
DISTRIBUIDORA LEVIC	1		\$3,471.75		
RAGAR, S.A. DE C.V.	1		\$2,503.44		
COMERCIALIZADORA PENTAMED, S.A. DE C.V.	1		\$2,040.93		
ABASTECEDORA HIGIENICA DE SONORA, S.A. DE C.V.	1		\$1,392.50		
GRUPO FARMACOS ESPECIALIZADOS S.A. DE C.V.	1		\$621.14		
CONCENTRACIÓN (GRUPO MINORITARIO)	951	64.78	\$5,896,681,030.14	12.89	
Total general	1468	100	\$45,757,494,397.83		

FUENTE PROPIA. Obtenida con datos publicador por la Secretaría de la Función Pública 2019.

<https://datos.gob.mx/busca/dataset/contratos-ingresados-a-compranet-2019>

Tabla 21E. DISTRIBUCIÓN DE CONTRATOS POR ESTRATIFICACIÓN DE EMPRESAS.		
ESTRATO DE PROVEEDORES ADJUDICADOS	Número de contratos	%
NO MIPYME (GRAN EMPRESA)	764	52.04
MEDIANA	265	18.05
PEQUEÑA	244	16.62
MICRO	195	13.28
Total general	1468	100

FUENTE PROPIA. Obtenida con datos publicador por la Secretaría de la Función Pública. 2019
<https://datos.gob.mx/busca/dataset/contratos-ingresados-a-compranet-2019>

Análisis de la información.

Los datos presentados en los cuadros anteriores me permiten establecer las siguientes conclusiones:

- a) En los procedimientos de consolidación, predomina siempre el sector de los servicios en un promedio anual de 71%, mientras que la adquisición de bienes solo alcanza cifras que van del 29% en promedio anual.
- b) Destacan siempre los contratos se seguros (vida, bienes patrimoniales, gastos médicos y de vehículos), papelería, telefonía, combustibles, limpieza y arrendamiento de vehículos. El caso de medicamentos de por si es muy especial por el monto y el conflicto de intereses que siempre ha estado a su alrededor. Hoy en día sigue siendo muy polémico y de gran trascendencia social; máxime cuando la SHCP sule a la SS como ente consolidador, lo que ha generado suspicacias y una gran crítica política al interior del país, incluso lucha de poderes, discusiones públicas, reclamos sociales, descalificaciones sobre el presidente Andrés Manuel López Obrador y sus colaboradores más cercanos en la SHCP, ajustes presupuestales, desabasto en medicamentos y atención de la salud, entre muchos otros. a tal grado que estos factores obligaron la salida del secretario Carlos Urzua, el 9 de julio de 2019.
- c) Durante los tres primeros años del sexenio presidencial de Enrique Peña Nieto parecía que la política en materia de compras gubernamentales iba dirigida hacia las compras consolidadas, lo cual puede entenderse desde dos perspectivas posibles: una como reflejo de la adopción de las recomendaciones de organismos internacionales como la OMC y la OCDE como “reguladores” de las compras públicas a nivel mundial. Entonces, había que demostrarle al mundo desarrollado que México estaba listo para adoptar

medidas hacia las buenas prácticas en las compras públicas; la otra se puede entender como una política gubernamental de convencerse asimismo que comprar a través del mecanismo de consolidación traería mejores beneficios en la ejecución del gasto y la administración del presupuesto federal.

Sin embargo, durante la segunda mitad del sexenio presidencial de Peña Nieto pareciera que la política a seguir sería muy contraria a lo logrado en el ejercicio 2016, pues de 2016 a 2017 se da un giro muy pronunciado si consideramos que de 104 contratos consolidados se pasó a solamente 23, es decir una variación porcentual de un año a otro del -77% en dichos procedimientos; mientras que para 2018 parecía que nuevamente habría una reorientación hacía dicho mecanismo, pues era un año de elecciones presidenciales y había que proyectar una imagen de certidumbre económica hacia el sector privado y a la sociedad en su conjunto de buena gestión de gobierno y una buena ejecución del gasto para el periodo 2012-2018, entonces las compras consolidadas se recuperan pasando de un total de 23 (2017) a 64 para 2018, es decir un incremento del 178%.

- d) Durante todo el sexenio se privilegia siempre los mismos bienes y servicios y su comportamiento porcentual es muy uniforme durante los 6 años, es decir, mismos conceptos y mismo número de contratos con la excepción del ejercicio 2016 cuyos números fueron significativamente importantes en la consolidación. Quizás aquí se valga reprocharle al Ejecutivo el no haber fomentado de manera más agresiva la consolidación de un catálogo de bienes y servicios más amplio. No fue así, siempre los mismos conceptos y siempre las mismas dependencias participantes, destacando la contratación de *seguros de gastos médicos mayores, de vida, de bienes patrimoniales y de vehículos; telefonía móvil y convencional, mantenimientos de vehículos y otros más; servicios de mensajería, bebidas y alimentos; vales de despensa, combustibles, papelería y materiales de oficina.*
- e) No hubo una política pública del gobierno federal respecto de establecer directrices claras sobre qué bienes y servicios se debía consolidar buscando los mayores beneficios. En ese sentido se dio plena libertad a las

dependencias y entidades públicas a decidir o no incorporarse a algún procedimiento consolidado.

- f) No podemos perder de vista que los conceptos que más se manejaron por vía de la consolidación corresponden a rubros en los que el gobierno federal canaliza el mayor presupuesto de su gasto: **arrendamiento de vehículos, vigilancia, limpieza, pasajes nacionales e internacionales, papelería, combustibles, vales de despensa, mensajería, telefonía y redes y aseguramiento en general**. Pareciera que las condiciones estaban dadas para avanzar y darle un giro de trecientos sesenta grados a la forma tradicional de comprar por parte del gobierno, pese a ello, pocas fueron las instancias que se agregaron a dicho esquema.

Me permití analizar por separado los datos que se tienen en lo que va del ejercicio 2019 por su gran dinamismo respecto de los 3 años anteriores. Revisemos.

Para el ejercicio 2019 la tendencia presentó una aparente mejoría (ya veremos el porqué de lo aparente). Algunos opinan que se debió a la inercia de la política de Peña Nieto en sus dos últimos años de gobierno, otros opinan que fue el nuevo enfoque a la política de administración y ejecución del gasto del nuevo gobierno. Cualesquiera que sean las razones (no es materia de discusión) los datos son sorprendentes.

- a) Por el número de contratos y por monto, la mayor parte de los contratos consolidados se hizo por la vía de Licitación Pública, opción positiva en términos de las “buenas prácticas” y en contraparte la segunda fue por la vía de la Adjudicación Directa” cuando la recomendación internacional es que sea la Invitación a cuando menos 3 proveedores y al final la Adjudicación Directa.
- b) De los 1,468 contratos, la Administración Pública Federal participó en un 99.8% y en términos de los montos de los contratos en un 99.9% (\$45752' 710,372.93). Resulta importante destacar que la participación de gobiernos estatales y municipales prácticamente es nula.
- c) El sector salud tiene la mayor participación con el 69% del total de los contratos consolidados, principalmente por parte del IMSS, ISSSTE y SS por un monto de

\$44265'581,538.53 de pesos, que representan el 97% del total nacional consolidado. El resto de las dependencias y sectores distintos al de salud solo participaron con un 3%.

Aquí se puede notar con toda claridad el giro de la política en materia de adquisiciones de bienes, servicios y equipamiento del sector salud, pues cambia el esquema de compras individuales a consolidación y el valor de los contratos es sorprendentemente importante.

No obstante ello, el cambio tuvo sus repercusiones negativas a nivel nacional en materia de salud pública, en la presión social y política, cuyos efectos dieron lugar a la renuncia del director general del IMSS Germán Martínez, que en opinión de él mismo, el que la SHCP se convirtiera en la instancia consolidadora afectó en la planeación de los procedimientos consolidados y en el desabasto de hospitales y clínicas públicas, lo que no se podía permitir por sus repercusiones negativas, y por ello, según lo explicó públicamente orillaría su salida de la institución.

No podemos dejar de mencionar otros efectos que pueden considerarse negativos: El mayor número de contratos se asignaron a grandes empresas, 764 de los 1468 contratos (52.04%) y 265 (18%) a la mediana empresa, ello era de esperarse si tomamos en cuenta que no todas las empresas del ramo tienen la capacidad para enfrentar una demanda de medicamentos y equipo de tal magnitud.

- d) Otro efecto, el cual puede ser discutible por su magnitud en la dinámica económica de México es que, de los 1010 contratos del sector salud, 517 (36.4%) se adjudicaron solo a 18 empresas por un monto global de \$39860'813,367.69 de pesos que representan el 87.11% del total. A una de esas 18 empresas se le adjudicaron 86 contratos por un monto de \$14232'895,412.00 de pesos, es decir, el 31.11% del total nacional consolidado. Los 951 contratos restantes (64.78%) corresponden a diversos sectores que equivalen solo al 12.89% del total nacional por una cuantía de tan solos \$5896'681.030.00 de pesos.

- e) Sin duda las cifras de los últimos cuatro años son indicativas de que las compras consolidadas son buena opción para mejorar las “buenas prácticas” de las compras de gobierno.
- f) El gobierno mexicano ha adoptado con seriedad las recomendaciones de organismos multilaterales en materia de recomendaciones para las mejores prácticas y la liberación del comercio en este rubro, las políticas, mecanismos, legislación y esquemas de registro y control así lo demuestran.
- g) Gracias a esas políticas incluyendo los esquemas de control y de auditoría, se han podido disminuir las cifras en materia de corrupción, colusión y tráfico de influencias en los procesos licitatorios aunque no en la magnitud que México requiere para equilibrar las condiciones generales de vida de todos los sectores, pues la corrupción, la colusión y demás “malas prácticas” ya señaladas han significado históricamente un gran flagelo social, en el que pocos se han beneficiado malamente de ello en deterioro de las condiciones de la mayor parte de la sociedad mexicana, la más vulnerable. Frecuentemente nos siguen sorprendiendo las noticias de x, y o z empresas o funcionarios públicos que se les acusa de cohecho, colusión, corrupción, etc., en temas relacionados con las compras públicas, y aparentemente el gobierno interviene, pero lo hace con muchas deficiencias o tardíamente y pocas veces se castiga seriamente a los involucrados; son contados los casos reales de castigo en los últimos 50 años. En fin, es un tema en el que se debe actuar más decisiva y prontamente, la sociedad en su conjunto lo demanda.

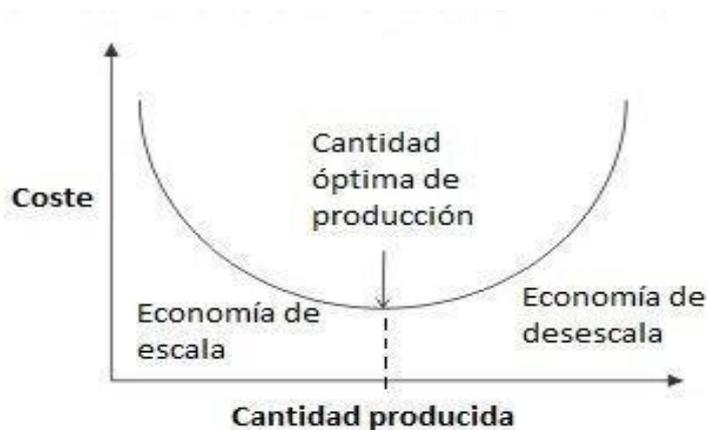
3.3 PROCEDIMIENTO A MANERA DE PROPUESTA.

Como ya se expuso a lo largo de esta investigación, son muchas los beneficios que se pueden obtener para llevar a cabo una contratación consolidada. Destaco las más importantes.

En primer término, la homologación o estandarización de las especificaciones técnicas de los bienes y servicios a consolidar y en segundo la disminución de costos y el incremento de ahorros (economías en materia de adquisiciones) en consideración al volumen que representa la agregación de la demanda.

Si lo vemos desde un punto meramente económico, una contratación consolidada de mayor volumen, generalmente permite a los productores de bienes o prestadores de servicios utilizar de una manera más eficiente su capacidad instalada, de tal manera que se genera otro efecto positivo, cuestión que se refleja en una disminución del costo total promedio de producción del bien o servicio de que se trate, lo que en las aulas universitarias se conoce como **economías de escala**⁶⁷, amén de que también es susceptible de generar importantes reducciones en los costos de promoción y distribución del bien o servicio, así como la disminución de costos asociados a la incertidumbre que puede tener dicho productor respecto a la efectiva colocación en el mercado de sus bienes y servicios.

Gráfico No.14. LA CURVA DEL COSTO MARGINAL DE LA PRODUCCIÓN.



Consecuentemente, en el caso de mercados competitivos, las contrataciones de mayor volumen de bienes o servicios son susceptibles de provocar que los operadores económicos ofrezcan al Estado a través de sus dependencias o entidades mejores precios a los que obtendrían en contrataciones de un menor

⁶⁷ En estricto sentido económico, la economía de escala se refiere al poder que tiene una empresa cuando alcanza un nivel óptimo de producción para ir produciendo más a menor costo, es decir, a medida que la producción en una empresa crece, sus costes por unidad producida se reducen. Cuanto más produce, menos le cuesta producir cada unidad. Para los profesionales en materia económica el concepto es una obviedad, pero estoy obligado a mencionarlo para aquellos que no necesariamente tienen presente esta terminología técnico-económica.

volumen, inclusive en los mercados de competencia imperfecta las contrataciones de mayor volumen permiten al consumidor alcanzar una posición de relativa equidad frente a los operadores económicos de dicho mercado (monopolios oligopolios, duopolios) que les permite ejercer un efectivo poder de compra.

Es justamente a través de los procedimientos de contratación consolidados, como pueden agregarse diversas contrataciones de menor volumen en un solo procedimiento de contratación y obtener los mismos beneficios que recibirían las dependencias o entidades que compran a gran escala, permitiendo de esa manera que los entes públicos que se agrupan en la consolidación obtengan los beneficios inherentes a las contrataciones por volumen, razón por la cual la consolidación constituye **en lo general una buena práctica de contratación pública**, y que tiene un amplio reconocimiento en los países más desarrollados del mundo.

Por ello, para cumplir el objetivo instituido en el artículo 134 de la CPEUM, de administrar los recursos públicos siempre bajo el principio de la eficiencia, eficacia y economía, es primordial y hasta urgente que los entes de la Administración Pública Federal analicen la posibilidad y, en su caso, la efectiva conveniencia económica o no, de llevar a cabo una determinada contratación en forma consolidada.

Es más, dadas las cifras analizadas con anterioridad, es más que obligado que el jefe del Ejecutivo Federal instruya a todos sus entes a qué de manera obligada (por decreto incluso) compren sus bienes y contraten sus servicios a través del mecanismo de la consolidación. Qué implicaciones conlleva?, cambiar normatividad (leyes, reglamentos, procedimientos, etc.) lo que es factible de hacer, crear una secretaría exprofeso para identificar todas las necesidades de las dependencias y entidades públicas, estandarizar las especificaciones de los bienes y servicios que además tenga las facultades para planear, organizar, coordinar y llevar a cabo los procedimientos licitatorios de consolidación y realizar la distribución de los productos y servicios hacia las demás dependencias. ¿Es complejo llevarlo a cabo? mi respuesta es sí, pero no imposible de llevarse a cabo, basta con la voluntad del Ejecutivo y del Legislativo para lograrse. Sin duda sería un gran avance hacia un cambio verdadero en la forma de comprar, ayuda a una mejor administración de la nación y, por otro lado, muchísimos vicios o malas prácticas podrían erradicarse o por lo menos disminuirlas como el gran problema de la corrupción. No me detendré

en detallar esta propuesta, lo que si haré a continuación es proponer un modelo de PROCEDIMIENTO PARA UNA MEJOR Y MAS FACIL CONSOLIDACIÓN EN LAS COMPRAS PÚBLICAS, lo que expongo a continuación.

I.- ENTIDAD CONSOLIDADORA.

Partamos de tres escenarios posibles.

1. Como ya mencioné antes, la creación de una secretaría o dependencia cuyo fin único sería la de planear, organizar y programar las compras consolidadas del Estado mexicano sería lo ideal. Sin embargo, debemos ser conscientes que en este momento no hay las condiciones ideales, ni económicamente, ni políticamente para crear la super secretaría de compras públicas consolidadas.

2. Que sea la SHCP la encargada de consolidar todas las compras del Estado Mexicano, pero le veo un serio problema, en este momento dado lo sucedido con el problema de abasto de medicamentos, materiales e instrumental para el sector salud, demostró que no está preparada del todo para hacer una realidad el modelo, pero tiene a su favor que es la instancia que administra, autoriza y propone la asignación de los recursos presupuestarios para la operación de todas las dependencias federales.

3. Que sea la Secretaría de la Función Pública la encargada de tal tarea. Tiene muchas cosas a su favor: experiencia en la materia, experiencia en la aplicación de la normatividad existente y podría perfeccionarla hacia la consolidación, técnicamente puede hacerlo, es un excelente organismo regulador, garante y vigilante de los procesos, tanto de los organismos públicos como de los privados que son oferentes del Estado, desde su creación ha asumido el rol para el que fue creado: ser una entidad de equilibrio entre ambos sectores y entre la sociedad en su conjunto.

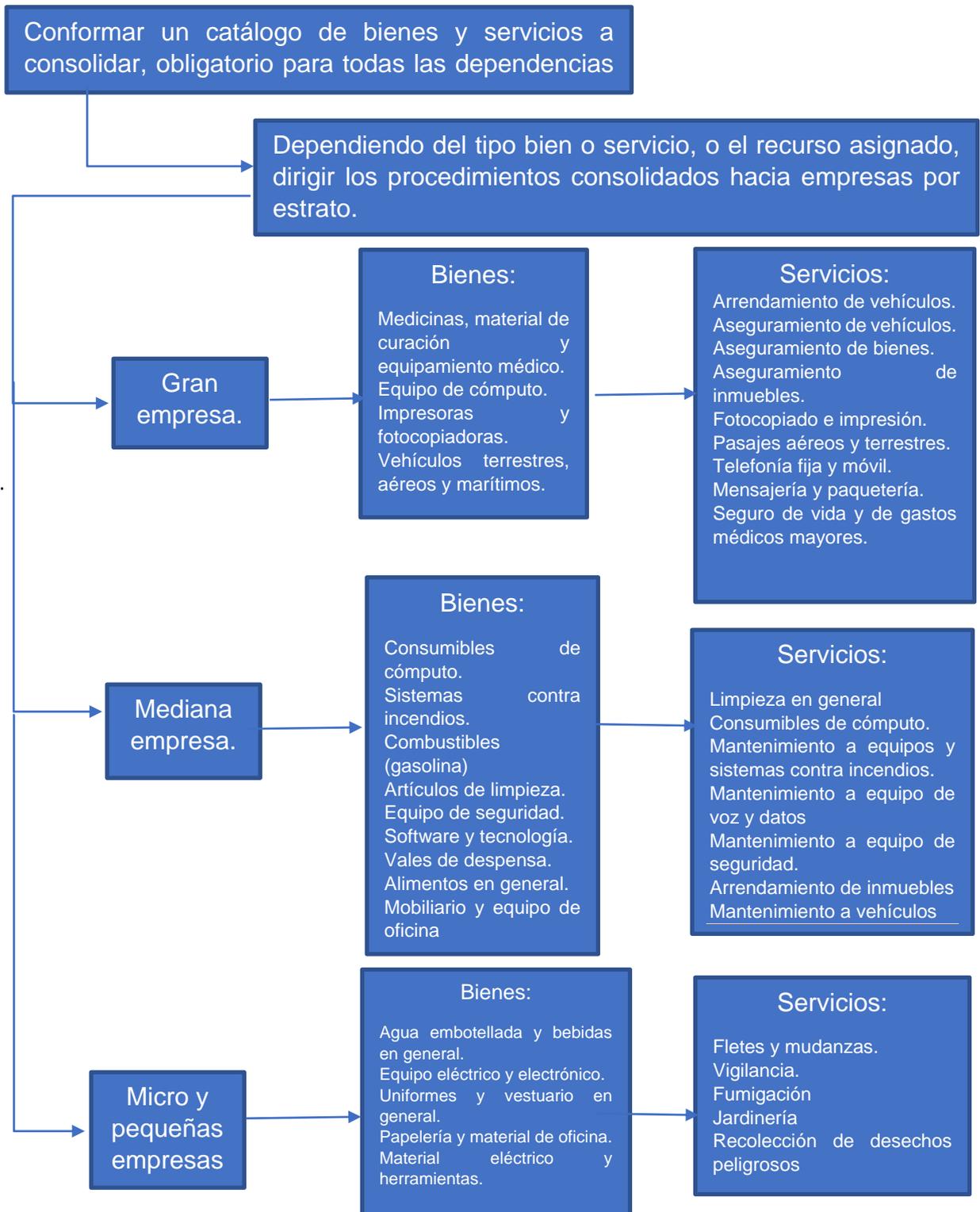
II.- BIENES Y SERVICIOS A CONSOLIDAR.

Una vez definido en quién sería el ente encargado, determinemos el qué proceso se debe seguir.

Para iniciar una compra, es fundamental que los servidores públicos identifiquen las necesidades de bienes, arrendamientos o servicios que la dependencia o entidad requiere para el cumplimiento de sus objetivos. Para ello se debe generar un “documento de necesidades por cada dependencia o entidad”, que es el insumo para que la instancia consolidadora formule su planeación y programación de compras consolidadas de manera anual.

Ejemplo de Formulario para generar el Plan Anual de Consolidación de bienes y servicios.

Gráfico No. 15. CATÁLOGO DE BIENES Y SERVICIOS PARA CONSOLIDACIÓN.



Es necesario aclarar, que la estratificación de las compras consolidadas por tipo de empresa no implica la exclusión de unas y otras a participar en los diferentes

procedimientos, pues México debe ser respetuoso de los acuerdos internacionales que ha comprometido ante instancias internacionales regulatorias, evitando al máximo políticas discriminatorias; más bien se debe buscar el fortalecimiento de todo el sector productivo para hacerlo más homogéneo y competitivo, en todo caso se mantiene la figura de la “Participación Conjunta/Propuesta Conjunta” entre empresas de diferentes estratos que se pueden complementar una con otra para responder por los compromisos adquiridos.

III. IDENTIFICACIÓN DE NECESIDADES

Formulario para conformar el Plan Anual Nacional de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Consolidados			
EJERCICIO FISCAL			
DEPENDENCIA O ENTIDAD CONSOLIDADORA			Secretaría de la Función Pública
NÚMERO DE CONTROL O SOLICITUD			
Nombre de la dependencia, entidad o unidad administrativa solicitante.			
Información general de la dependencia, entidad o unidad administrativa.			
Nombre del proyecto.			
Lugar o sitio de ejecución del proyecto.			
Periodo de ejecución del proyecto.	ANUAL	Del	Al
	PLURIANUAL	Del	Al
Objeto/objetivos del proyecto.			
Tipo de procedimiento.	LICTIACIÓN PÚBLICA PRESENCIAL OBLIGATORIA		

Fecha estimada de inicio de ejecución del proyecto.	
Descripción del bien o servicio a consolidar (incluir cantidades a consolidar)	
Monto autorizado para el proyecto	
Monto disponible para el proyecto	
Partida o partidas presupuestales conforme al Clasificador por Objeto del Gasto del Gobierno Federal	
Número de registro en cartera de inversión	
Descripción de aspectos particulares del proyecto.	
Especificaciones físicas y técnicas del bien, servicio o arrendamiento a consolidar.	
Área de enlace de la dependencia, entidad o unidad administrativa solicitante	
Nombre del responsable (enlace) autorizado con facultades para toma de decisiones.	NOMBRE
	TELEFONOS
	CORREO ELECTRÓNICO
Numero de nombramiento con facultades de enlace autorizado.	

Para el llenado del formulario se recomienda tomar en cuenta las siguientes consideraciones.

- Revisar, en el caso de los bienes muebles, el nivel de inventario y, en su caso, los indicadores de rotación y de proyección de consumo, a fin de determinar con precisión las cantidades a requerir.
- Realizar la estimación preliminar de los precios ⁶⁸ de los bienes, arrendamientos o servicios cuyas necesidades se hayan identificado, con

⁶⁸ Para compras consolidadas se recomienda que la Investigación de Mercado a que hace referencia la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público la realice la SFP como entidad consolidadora, con la finalidad de hacer más transparente el procedimiento, empleando los mecanismos y herramientas tecnológicas más adecuadas, tomando en cuenta las recomendaciones de organismos internacionales sobre las buenas prácticas en las compras gubernamentales tan ampliamente expuestas en esta investigación.

base en la información existente en CompraNet o, a falta de ésta, en la histórica de la propia dependencia o entidad, actualizada mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) o, en su caso, conforme a los precios oficiales aplicables.

- Determinar la prioridad de las necesidades identificadas en función de un análisis relacionado con:
 - a) La categorización de bienes, arrendamientos y servicios (prioridad de necesidades, el carácter crítico de los bienes y servicios, abastecimiento estratégico).
 - b) El consumo de bienes y servicios adquiridos en años anteriores (recurrencia).
 - c) La detección de fechas comunes de compra por categoría (consolidación).
 - d) La previsión de recursos presupuestarios acordes a los objetivos y metas establecidos en los programas y proyectos correspondientes.

Finalmente, el resultado del ejercicio de priorización, plasmado en el documento de necesidades, servirá como base para la integración del Plan Anual Nacional de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Consolidados.

IV. ANEXO TÉCNICO

Se elabora conforme a la información proporcionada por cada dependencia, entidad o unidad administrativa, considerando las principales características de tal manera que se adquieran bienes o contraten servicios o arrendamientos de manera homogénea para todas las instancias requirentes. Los criterios para considerar para la elaboración y estandarización del Anexo Técnico deben ser considerando: características, requerimientos generales y específicos, condiciones de contratación y entrega, definición de causales y cuantía de penas convencionales y deductivas, formas de pago y la documentación a presentar en propuestas.

V. INVESTIGACIÓN DE MERCADO

La investigación de mercado la realiza personal adscrito a la entidad consolidadora, en la que los elementos proporcionados son conforme a la

información obtenida: veraces, oportunos y suficientes, para que el área contratante, de conformidad con sus atribuciones y en apego a la normatividad en la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, pueda determinar lo que a su juicio considere lo más conveniente para la consolidación, complementado así el expediente de la contratación, esto con el fin de asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, transparencia, eficacia, etcétera.

Contrario a lo tradicional, este modelo propone que la investigación de mercado debe efectuarse consultando de manera obligatoria las siguientes fuentes para hacerla más abierta y participativa y sobre todo que refleje con precisión las condiciones del mercado en tiempo real.

- a) A través de internet;
- b) Por invitación a cotizar a empresas, cámaras de comercio confederaciones, agrupaciones o asociaciones de industriales;
- c) Históricos de compras pasadas de las dependencias o entidades públicas, y
- d) De contratos registrados en CompraNet.

¿Qué se busca con este mecanismo de “consulta obligatoria”?

- La existencia real de oferta de bienes y servicios, en la cantidad, calidad y oportunidad requerida;
- La existencia de oferentes o proveedores nacionales e internacionales con posibilidades reales de cumplir con las necesidades requeridas a nivel de consolidación,
- Obtener el precio máximo de referencia para una contratación consolidada o precio prevaleciente para los bienes y servicios a consolidar, que debe ser utilizado para compararlo en el análisis de las propuestas que se presenten en los procesos licitatorios.

VI.- TIPO DE PROCEDIMIENTO PARA CONSOLIDAR

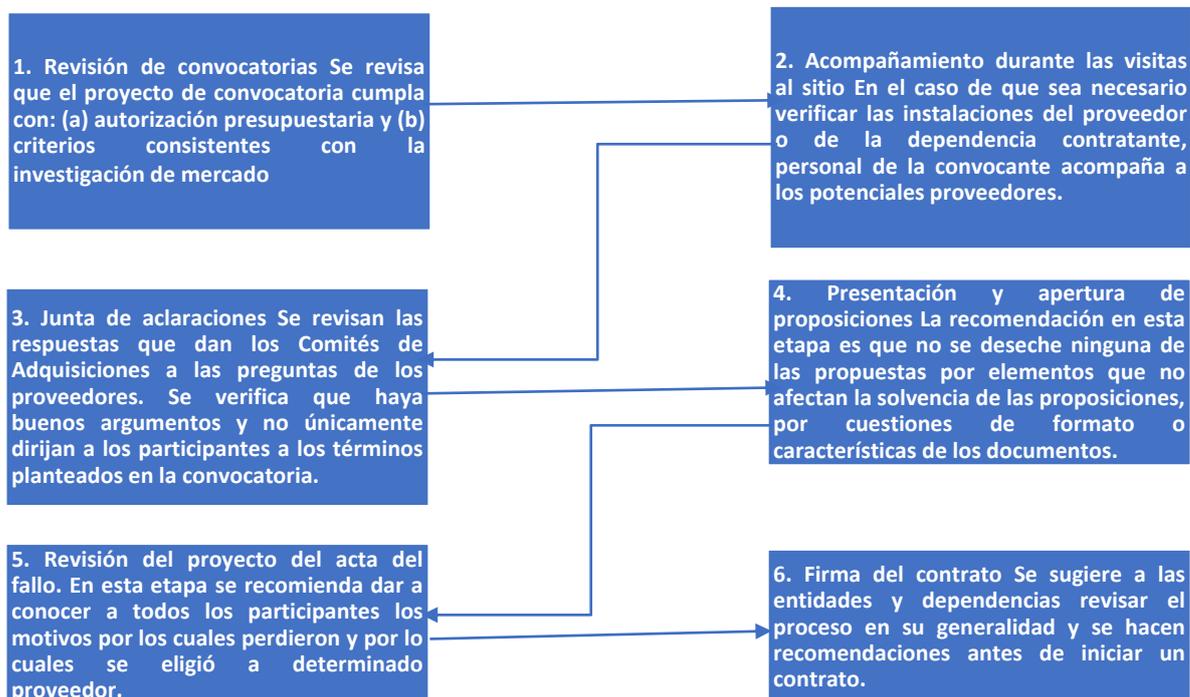
Por ley o decreto las compras consolidadas, sin excepción alguna, e independientemente de la cantidad de bienes o servicios o los montos de inversión, deben efectuarse a través de LICITACIÓN PÚBLICA PRESENCIAL, buscando orientar los procedimientos hacia una mayor participación de oferentes, mayor transparencia; evitando al máximo las malas prácticas y desde luego eliminar al máximo los factores de corrupción tanto en el sector público como en el privado.

Se opina que, para darle una mayor apertura, participación y transparencia al procedimiento, es más conveniente optar por la Licitación Pública de carácter presencial puesto que bajo este esquema hay una presencia real de los oferentes, de observadores, de los testigos sociales con la autoridad convocante y de los organismos reguladores del proceso, por ejemplo las instancias de Contraloría, y entre todos vigilan que el procedimiento se lleve a cabo conforme a las normas de mérito, impidiendo posibles vicios procedimentales que afectan la transparencia.

VII.- PLAZOS DEL PROCEDIMIENTO DE CONTRATACIÓN CONSOLIDADA (DESDE PUBLICACIÓN DE CONVOCATORIA HASTA LA FIRMA DE CONTRATOS).

PLAZOS POR ETAPAS DEL PROCEDIMIENTO	
Publicación de la Convocatoria	Diario Oficial de la Federación y Sistema CompraNet, diarios de circulación nacional, revistas, radio, internet, televisión, etc.
Junta de aclaración de bases	5 días hábiles a partir de la publicación de la convocatoria.
Presentación y apertura de Propuestas	10 días hábiles a partir de la publicación de la convocatoria.
Fallo	10 días hábiles a partir de la apertura de propuestas.
Firma de Contratos	5 días hábiles a partir del fallo.

FASES DEL PROCEDIMIENTO



CONCLUSIONES GNERALES.

- ❖ Las cifras presentadas, obtenidas de fuentes oficiales, demuestran con toda claridad que es perfectamente factible ejercer un porcentaje muy importante entre el 70 y 80 por ciento del presupuesto asignado al gasto corriente y de inversión de las dependencias federales a través de **CONSOLIDACIONES VÍA LICITACIÓN PÚBLICA**.
- ❖ El mercado interno e internacional tienen la capacidad de cubrir la demanda agregada del gobierno en sus compras públicas. Ya se demostró que existen los mecanismos legales bilaterales y multilaterales, así como las herramientas tecnológicas para hacerlo (hoy en día es una realidad que ya se viene haciendo en México).
- ❖ Ya ha quedado demostrado con datos estadísticos a lo largo de la investigación, que a través de la CONSOLIDACIÓN se compra en las mejores condiciones del mercado y sobre todo en relación precio-cantidad.

Además, los organismos multilaterales por ello son insistentes en recomendar el agotamiento de este esquema de compras consolidadas.

- ❖ Las compras consolidadas animan la libre participación de empresas de todos los estratos, nacionales e internacionales, impulsando la dinámica económica, la libre competencia y la transparencia. Igualmente ayuda a la erradicación de las prácticas ilegítimas como la corrupción, el cohecho, la colusión, las componendas, el favoritismo, los “compadrazgos”, el “direccionamiento” y los abusos de poder.
- ❖ El actual gobierno comienza a detectar aquellos sectores en los que las malas prácticas al comprar son más típicas y empieza a transformar el sistema de compras hacia la centralización por la vía de la consolidación. Los sectores más escandalosos en los recientes días son el de la salud, la educación y los energéticos, y al parecer se tiene la buena intención de sanear estos rubros, para nadie es desconocido los bullicios recientes que han salido a la luz pública, llevando a los culpables a rendir cuentas ante la justicia.

CONCLUSIONES ESPECÍFICAS.

- ❖ Del análisis general al que puedo llegar una vez estudiadas las recomendaciones relativas a las compras públicas y sus buenas prácticas de los principales organismos internacionales, concluyo que todos convergen hacia un sistema moderno y desarrollado que permita al logro del objetivo principal: comprar en las mejores condiciones que ofrece el mercado, cuyos beneficios son:
 - ❖ Empresas MIPYMES de más de un país pueden ajustar su oferta exportable adicionando producción;
 - ❖ Cooperación entre instituciones demandantes para generar economías de escala;
 - ❖ Mejora tecnológica ya que la generación de escala requiere de la inclusión de TIC;
 - ❖ Homologación y estandarización de los marcos regulatorios;

- ❖ **Disminución de la corrupción;**
- ❖ **Aumento de transparencia;**
- ❖ **Un mercado ampliado para las Compras Pública podría estimular la integración regional;**
- ❖ **El mecanismo de comprar de forma consolidada propicia importantes posibilidades de disminuir actos de corrupción, discriminación y discrecionalidad;**
- ❖ **Comprar en mayor volumen al menor costo posibles;**
- ❖ **Mayor participación de empresas de todo tipo: pequeñas, medianas y grandes empresas, por lo tanto, mayor competencia y por tanto estimula los mercados de bienes y servicio en todo el mundo, es decir, mayor competitividad económica.**
- ❖ **Implementar mecanismos de control electrónicos da mayor transparencia e integridad a los procesos de compras públicas, disminuyendo las posibilidades de corrupción en cualquiera de sus modalidades.**
- ❖ **Las malas prácticas no solo se traducen en aspectos poco éticos socialmente inadmisibles, tienen un gran impacto negativo en las compras de gobierno que se refleja principalmente en sobre precio de los bienes y servicios que compra o adquiere el Estado.**

Todos los modelos nos llevan a diversas coincidencias: promoción del comercio bilateral y multilateral, apoyo al desarrollo económico de los países miembros, evitar al máximo los conflictos de interés y prácticas corruptas, verificación de resultados a través de datos estadísticos claros sin maquillajes o manipulación, modernización del régimen legal interno en cada país aplicable a las compras públicas, diseño de procesos licitatorios que maximicen la participación sustantiva de licitantes en competencia francamente genuina.

- ❖ **El Ejecutivo en su conjunto, cuenta con las normas, los mecanismos, las herramientas tecnológicas, la capacidad operativa, los criterios, principio, lineamientos y la capacitación; necesarios para realizar una “buena compra” buscando adquirir bajo el principio de eficiencia, calidad, oportunidad y a mejor precio.**

- ❖ **la corrupción constituye un lamentable flagelo, cuyo combate debe efectuarse a través de la ética. En materia de contratación pública adquiere trascendencia la figura del corruptor. Tal como se ha señalado, la corrupción no es un fenómeno que afecta únicamente al sector público, sino que puede existir coparticipación con la actividad privada. Así, se ha dicho que “no existiría corrupción administrativa sin participación de un particular, que quizá esté inmerso en una empresa cuyo modo de trabajar sea la corrupción privada”⁶⁹ pues tiene repercusión en ciertos aspectos que pueden darse en la contratación pública y puesto que en esta práctica participan dos entes, el prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción es una tarea de todos. Dado el cambio de gobierno en México, es buen momento para intentar por lo menos hacer conciencia de la necesidad de asumir un rol protagónico en la materia, pues bajo las circunstancias actuales en términos de lo económico, jurídico, político, de inestabilidad social y de inseguridad, todos debemos procurar el efectivo cumplimiento de los principios que rigen el obrar público desde el puesto que cada uno ocupa en el colectivo social, ya sea dentro o fuera de la maquinaria administrativa estatal.**
- ❖ **Desde el ejercicio 2007 a junio de 2019 la Secretaría de la Función Pública tiene registro de 1,380 proveedores y contratistas inhabilitados y/o sancionados por diversos motivos, principalmente por incumplimiento a los contratos asignados, lo que nos indica que hay la intensión de combatir la corrupción y demás practica ilícitas, pero aun con ello, queda mucho por hacer en la materia.**
- ❖ **México compra bienes y contrata servicios bajo las medidas y recomendaciones sugeridos por organismos internacionales en la materia, tales como la OCDE y la OMC principalmente, cuenta con los fundamentos legales mínimos requeridos para llevar a cabo los procesos de adquisiciones con índices de transparencia, claridad, racionalidad, eficiencia y certidumbre más o menos razonables, pero susceptibles de mejorarse para ir disminuyendo gradualmente las malas prácticas como la**

⁶⁹ Claudia Arriaga. “Función pública y corrupción”, publicado en Revista de Derecho Público, N° 30, Montevideo, Pág.77.

corrupción y las componendas, según los principios recomendados por dichos organismos.

- ❖ El mecanismo más utilizado en la actualidad para comprar bienes y contratar servicios es la licitación pública en apego a lo que disponen las normas en la materia, en un nivel promedio del 60% de todas las compras del gobierno federal, destaca que lo que el Estado invierte en sus compras significa un promedio anual del 19% respecto al PIB nacional en los últimos 10 años.

Sin duda que México vive momentos de importantes transformaciones, de lograrse, marcaran un hito para las futuras generaciones, ello significa cambios sociales políticos y económicos que solo se pueden lograr con un verdadero cambio en la política social y económica.

Puedo concluir de manera general, que el principal factor para lograrlo es el sentido ético y moral, del que ya nos referimos, sobre el actuar de toda la sociedad en su conjunto: individuos, sector empresarial, los medios de comunicación y el Estado; de no hacerlo, quedará solo en buenas intenciones o en un objetivo del sexenio gubernamental en turno. **La fórmula es pues cambiar para siempre o seguir como siempre.**

Bibliografía básica consultada.

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). 1947.
- ACP (Acuerdo sobre Contratación Pública). OMC. Mayo 2016.
- AICD (2003). “Perfiles de sistemas electrónicos de compras gubernamentales,” documento de trabajo, Organización de los Estados Americanos.
- Bezchinsky, G. y M. López Fernández (2012). “Compras públicas sustentables en América Latina”. Universidad Nacional de San Martín. Bajari,
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Secretaría General, Secretaría de Servicios Parlamentarios. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- CEPAL, “Manual de contratación pública electrónica para América Latina: bases conceptuales, modelo legal, indicadores, parámetros de interoperabilidad”. Abril 2007.
- Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. “Ley Para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa”. D.O.F. 30 de diciembre de 2002.
- Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., “Guía práctica de compras públicas”.
- Leandro Arozamena y Federico Weinschelbaum. Mayo 2010. Universidad Nacional de San Martín. Compras Públicas: Aspectos Conceptuales y Buenas Prácticas.
- Lemos Pinto, S. “Subastas inversas electrónicas y su aplicación en las compras gubernamentales: la experiencia de Latinoamérica”, Banco Interamericano de Desarrollo. (2009).
- María Teresa Montalvo Romero, Luis Fernando Villafuerte Valdés. “La corrupción científica”. México 2018.
- 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 Públicas”. Periódico de la OECD sobre el Desarrollo. Vol. 9, Nº 2.
- OCDE, “Combate a la colusión en los procesos de contratación Pública: Un examen de las normas y prácticas de contratación de Pemex”. 2016.
- OCDE, “Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación Pública”. 2012.
- OCDE. “Lineamientos de la OCDE para combatir la colusión en licitaciones Públicas”. 2009.
- OMC. “El régimen de contratación pública de la OMC: retos y reforma”. 2011.
- Salvador Vega Casillas. Secretaría de la Función Pública. “ACUERDO por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. D.O.F., 09 de agosto de 2010.

- Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Función Pública. “Acuerdo por el que se establecen las disposiciones en Materia de Recursos Materiales y Servicios Generales. D.O.F. 16 de junio de 2010.
- Secretaría de la Función Pública. “Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental CompraNet”. México 2019.

Bibliografía complementaria consultada.

- Bajari, P. y S. Tadelis (2006). “Incentives and Award Procedures: Competitive Tendering vs. Negotiations in Procurement”. (2006).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. “Presupuesto de Egresos de la Federación para 2019”. DOF, 28 de diciembre de 2018.
- Chile Compra (2007). “Plan estratégico 2008-2010”.
- Chile Compra (2010). “Balance Gestión 2009 y Plan Estratégico 2010-2012”.
- Dimitri, Nicola; Piga, Gustavo; Spagnolo, Giancarlo Handbook of Procurement (Manual de Adquisiciones).; Cambridge University Press, septiembre 2006.
- Organización de las Naciones Unidas. “Ley Modelo de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional”. 1993.
- Unión Europea. Reporte Final PEPPOL (Pan-European Public Procurement Online). 2012. www.peppol.eu.
- P, J. McMillan y S. Tadelis (2009). “Auctions versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis”, *Journal of Law, Economics and Organization*, 25, 372-399.
- Bajari,
- P. y S. Tadelis (2001). “Incentives versus Transaction Costs: A Theory of Procurement Contracts”, *RAND Journal of Economics*, 32, 287-307.
- Rozenwurcel, G. y L. Drewes (2012). “Las Pymes y las compras públicas”, en Rozenwurcel, G. y G. Bezchinsky (compiladores). *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos*. Universidad Nacional de San Martín.
- Robert D. Anderson, Sue Arrowsmith. *El régimen de contratación pública de la OMC: retos y reforma*. Cambridge University Press. Mayo 2011.
- Stumpo, G. (2011). “Las pymes en América Latina: ¿De actores secundarios a protagonistas del desarrollo? “. CEPAL.