

Capítulo 3

Fomentando objetivos complementarios de política a través de la contratación pública del IMSS

En este capítulo se describe cómo la contratación pública es utilizada por el gobierno federal mexicano y por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para fomentar los objetivos socioeconómicos tales como el apoyo a la participación de las pequeñas y medianas empresas y la promoción de las consideraciones ambientales. También identifica diversas barreras que impiden que el IMSS logre estos objetivos.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional

Introducción

Al utilizar su importante poder de compra en el mercado, los gobiernos pueden impulsar el proceso de contratación para fomentar de manera activa objetivos complementarios de política pública, es decir, los objetivos de políticas que tal vez no se relacionen directamente con el mandato fundamental de la institución adquirente. Por lo tanto, “los objetivos complementarios de política de contratación” se refieren a los valores indirectos o secundarios que la contratación pública puede procurar además de la optimización máxima de los recursos para adquirir bienes y servicios. Pueden dividirse en 3 categorías económicas, ambientales o sociales. Algunos ejemplos de objetivos complementarios de política económica son: fomentar bienes y servicios innovadores o de origen local, o dar preferencia a las pequeñas y medianas empresas (PyMEs)¹. Los objetivos complementarios de política ambiental pueden incluir también el alentar el uso de materiales reciclados, programas ecológicos de eliminación de desechos, o bienes y servicios poco contaminantes. Los ejemplos de objetivos complementarios de política social pueden implicar contratación dirigidas a un género o una minoría específicos.

Sin embargo, es necesario considerar las ventajas de utilizar la contratación pública como una palanca de política contra los costos relativos a los objetivos complementarios en el ciclo de contratación. En primer lugar, su introducción en un procedimiento de contratación específico (ya sea como requisito obligatorio o como criterios de evaluación) podría dar lugar a un aumento en los precios. Además, al agregar cláusulas, requisitos y especificaciones adicionales a la documentación contractual, se contribuye a una mayor complejidad tanto para los licitantes como para las instituciones adquirentes. Esto en ocasiones puede generar costos ocultos extra en términos de eficiencia, transparencia y eficacia.

México recientemente empezó a aplicar políticas complementarias mediante la contratación pública. Si bien se ha puesto en práctica una política para fortalecer a las PyMEs a través de la contratación pública, aún es demasiado pronto para evaluar los beneficios. Como entidad federal, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) debe observar las políticas complementarias federales que dicta la Secretaría de Economía, lo que parece ser un reto para la institución. Según la información obtenida, el IMSS ha hecho poco para fomentar los objetivos complementarios de política en el sistema de contratación.

Pequeñas y medianas empresas y contenido nacional

El IMSS ha avanzado en la incorporación de las PyMEs en su base de suministro, pero su participación podría ampliarse aún más

Al igual que en cualquier otro país, la importancia de las PyMEs para la economía y el mercado laboral mexicanos no puede subestimarse. Las PyMEs representan más del 99% de las empresas formales de México, y proporcionan entre el 49.7% (industria) y el 86.1% (servicios) de los empleos formales (OCDE, 2003). Sin embargo, la mayoría de las PyMEs en México se quedan rezagadas por debilidades fundamentales como limitaciones de capital o en el acceso al financiamiento (OCDE, 2007a).

En 2009, la Secretaría de Economía estableció un programa para ayudar a las PyMEs mexicanas. Como México, otros países de la OCDE han instituido programas para favorecer a las PyMEs en las compras gubernamentales. En el recuadro 3.1 se describe la experiencia de Estados Unidos.

Recuadro 3.1. Aumentar la participación de las pequeñas empresas: un objetivo prioritario en Estados Unidos

La Administración de las Pequeñas Empresas (Small Business Administration, SBA) fue establecida al amparo de la Ley de pequeñas empresas (Small Business Act) de 1953. La SBA está organizada en torno a cinco áreas funcionales: asistencia financiera, asistencia en contratación pública, asistencia en gestión, asistencia para desastres y asistencia regulatoria.

La Ley de pequeñas empresas estipula que cada entidad federal debe establecer una meta anual que represente, para tal entidad, “la máxima oportunidad factible para las pequeñas empresas [...] de participar en la ejecución de contratos otorgados por esta entidad”. Con respecto a la contratación pública, la SBA recurre principalmente a reservar contratos (set-asides) que solo se adjudicarán a las pequeñas empresas. En 1996, el Congreso estableció como meta anual de gasto, que 23% del valor en dólares de los contratos adjudicados por el gobierno federal sean a empresas pequeñas, para apoyar así su capacidad de trabajar con el gobierno. Tan sólo en 2009 se adjudicó un total de 96 830 millones de dólares a empresas pequeñas.

La SBA también presta otros servicios, como la capacitación y la consulta por medio de una red de centros de desarrollo empresarial, asistencia a personas físicas al amparo de su Programa de Desarrollo de Empresas de Minorías (Minority Enterprise Development Program), así como una gama de servicios de defensa y representantes para prestar asistencia a empresas propiedad de mujeres al igual que créditos empresariales.

Fuente: Sitio web de la U.S. Small Business Administration www.sba.gov.

Parte del programa PYMEs de México se dedicó a reforzar la participación de estas empresas en la contratación pública. De acuerdo con la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, “la planeación y ejecución de políticas y acciones para promover la competitividad de las PYME debe [...] fomentar que los organismos de la Administración Pública Federal y sus delegaciones en las entidades federativas y el Distrito Federal adquieran de manera gradual bienes, servicios y obras públicas de las PYMEs hasta alcanzar un mínimo del 35% de todos los bienes, los servicios y las obras públicas adquiridos”.

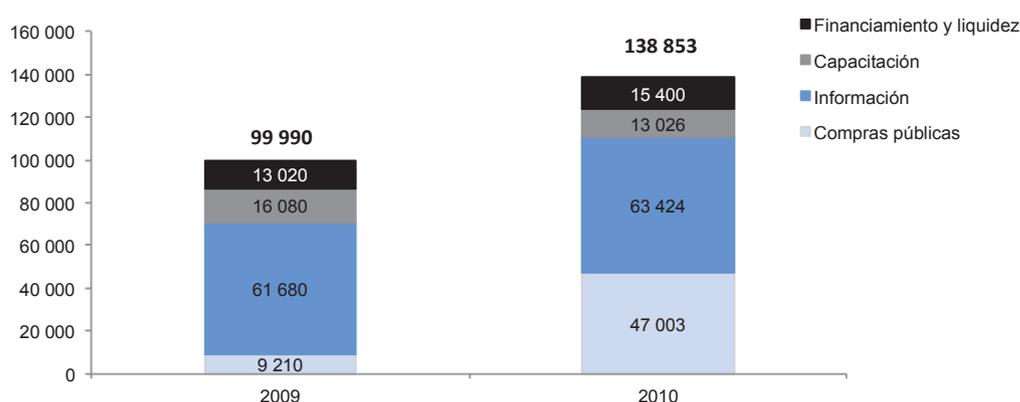
Lo anterior se complementa con una serie de medidas como:

- **Liquidez y financiamiento:** Las PYMEs reciben préstamos y un fácil acceso al crédito (por medio del Fideicomiso para apoyar a las PYMEs) y a una consultoría financiera. Los créditos pueden ser otorgados por diferentes tipos de institución del sector bancario o por la Nacional Financiera (NAFIN). En 2010, los créditos bancarios sumaron 576 millones de pesos (aproximadamente 46 millones de dólares), que se distribuyeron entre 116 empresas. De igual forma, NAFIN ofrece a los contratistas del gobierno capital de trabajo hasta por la mitad del monto total de cualquier contrato. En 2010, se otorgó un total de 13 400 millones de pesos (aproximadamente 1 000 millones de dólares), lo que representó un incremento de 20% en comparación con 2009 (Secretaría de Economía, 2011).
- **Información:** Las PYMEs reciben información mediante reportes empresariales relacionados con su sector, en los que se proporcionan datos sobre comercialización, logística y competitividad. En 2010, más de 63 000 empresas recibieron esta información.

- **Servicios de capacitación:** Las PYMEs reciben servicios de capacitación en temas como gestión de negocios, exportaciones y en el uso de Compranet 5. Tan sólo en 2010, la Secretaría de Economía otorgó 4 500 becas a empresas para recibir capacitación en Compranet 5. Sin embargo, entre 2009 y 2010 la misma Secretaría dio a conocer un descenso en el número de empresas que recibieron esta capacitación (Secretaría de Economía, 2011).
- **Contratación pública:** La Secretaría de Economía ha creado un sitio web especializado (www.comprasdegobierno.gob.mx) que ofrece información a las PYMEs interesadas en ser proveedoras del gobierno federal. El sitio también sirve como herramienta de promoción de Expo Compras de Gobierno, un evento que, desde 2009, ha permitido a más de 65 000 empresas conocer las oportunidades de negocio con el gobierno federal. Entre 2009 y 2010, el número de PYMEs con contratos federales ha aumentado más de 400%.

En 2010, más de 138 000 PyMEs, 39% más que en 2009, se beneficiaron de estos distintos instrumentos (gráfica 3.1).

Gráfica 3.1. PYMES que recibieron apoyo de la Secretaría de Economía (2009 y 2010)



Fuente: Secretaría de Economía (2011), “Programa de Compras del Gobierno Federal. Informe Ejecutivo de Avances al 31 de Diciembre de 2010”.

En el marco jurídico de la contratación pública se estipulan otras iniciativas que benefician a las PYMEs en el área de contratación pública, entre ellas las siguientes:

- En el caso de los contratos contemplados en el marco legal de la licitación pública (Artículo 42, LAASSP), por lo menos 50% de los contratos después de una adjudicación directa o por invitación a por lo menos tres personas, estos deben adjudicarse a las PYMEs (Artículo 76 del Reglamento de la LAASSP). No hay información que confirme que el IMSS ha adjudicado el 50% de sus adjudicaciones directas conforme al artículo 42 LAASSP a las PYME.
- Pueden reservarse licitaciones públicas exclusivamente para PYMEs (Artículo 35 del Reglamento de la LAASSP). A la fecha no hay pruebas de que IMSS haya llevado a cabo este tipo de licitaciones.

- Flexibilidades especiales son otorgadas a las PYMEs para recibir mayores montos por adelantado en contratos por bienes que impliquen un proceso de producción de más de 60 días (LAASSP, Artículo 13);
- En caso de licitaciones públicas que utilicen metodologías de evaluación de porcentajes y puntos, se debería otorgar puntos a las PYMEs que produzcan bienes con innovación tecnológica (LAASSP, Artículo 14);
- En las licitaciones públicas en las que participan PYMEs mexicanas individualmente, no se puede llevar a cabo la licitación por medio de ofertas subsecuentes de descuento (LAASSP, Artículo 28); y
- En caso de igualdad durante la evaluación de las ofertas, se dará preferencia a las PYMEs nacionales (Reglamento de la LAASSP, Artículo 36-bis; LAASSP, Artículo 35).

Todas las iniciativas en favor de las PYMEs que se relacionan con la contratación pública son relativamente nuevas en México y esta es posiblemente la razón por la cual el IMSS aún necesitan tiempo para adaptarse. La Secretaría de Economía ha establecido reglas específicas para que cada entidad federal adjudique contratos a las PYMEs. Aunque en 2011 el Gobierno federal Mexicano excedió la meta general en 15%, sólo la mitad (52%) de sus entidades y dependencias lograron o excedieron la meta individual. Con 5.5 mil millones de pesos (cerca de 440 millones de dólares) en contratos adjudicados a las PyMEs en 2011, el IMSS superó su objetivo por casi 120% (cuadro 3.1).

Cuadro 3.1. **Meta contra monto alcanzado adjudicado a PYMEs por el IMSS (2011)**

Mil millones MXN			
Secretaría/Entidad	Meta fijada	Monto alcanzado	% de la meta alcanzado
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	18.4	17.4	94%
Petróleos Mexicanos (PEMEX)	12.5	17.0	136%
Comisión Federal de Electricidad (CFE)	10.6	13.3	125%
Liconsa	3.3	3.9	118%
Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)	2.9	0.5	19%
Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)	2.5	5.5	219%
Diconsa	2.1	3.9	181%
Secretaría de Educación Pública (SEP)	1.1	1.5	140%
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE)	0.3	1.7	509%
Resto de la administración pública	18.4	18.6	101%
Total	72.3	83.4	115%

Fuente: Sitio web de la Secretaría de Economía (n.d.), Avance del Programa de Compras del Gobierno Federal.

Aunque el IMSS declara que no hay información disponible sobre las contrataciones relacionadas con las PyMEs, ésta puede consultarse en la Secretaría de Economía. Los registros detallados sobre cuántos contratos se adjudican a las PyMEs, su valor, y mediante cuáles procedimientos de contratación así como el grado de desempeño, entre otros, son elementos esenciales para que el IMSS mida el cumplimiento de los programas

establecidos por la Secretaría de Economía. Además, esa información le permite al IMSS identificar cualquier ventaja de contratar con las PyMEs y para después aprovecharlas más a fondo.

Al igual que todas las otras entidades federativas, el IMSS pone a disposición del público su plan anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como sus obras públicas y servicios relacionados con las mismas. Este plan contiene una sección específica relativa a contratos destinados a las PyMEs. De la misma forma, el IMSS cuenta con una detallada página web sobre contrataciones (<http://compras.imss.gob.mx/>) que brinda más información específica dirigida a las PyMEs, con miras a facilitar su participación en el proceso de contratación.

Se desconoce el nivel de contenido local presente en las contrataciones del IMSS

Muchos países reservan parte de su contratación pública a proveedores nacionales que emplean a ciudadanos nacionales, o a proveedores que suministran bienes producidos con contenido nacional. Aunque aún se debaten las ventajas económicas y en materia de competitividad de estas medidas, éstas se utilizan en todo el mundo para favorecer a los proveedores nacionales. Por ejemplo, el gobierno de Brasil inició recientemente una política denominada “Compre Brasil”, para aumentar la participación de las empresas locales en sus adquisiciones, al establecer un margen de preferencia en el precio para los bienes y servicios producidos en su territorio. Esto permite que las empresas brasileñas obtengan contratos incluso si su oferta tiene un precio 25% más alto (*ceteris paribus*) que el de una empresa extranjera. En los segmentos de la economía donde los proveedores nacionales no pueden ofrecer los mismos precios que algunos proveedores extranjeros, esta táctica puede crear un incentivo para que los proveedores extranjeros hagan mejores ofertas y, por lo tanto, aumente la competencia.

Para determinar quién puede presentar propuestas y bajo qué circunstancias, México clasifica los procesos de licitación pública como nacional, internacional (si son cubiertos por convenios internacionales de libre comercio, como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte) e internacional abierta. En México se da preferencia a las propuestas nacionales o, cuando es aplicable, a las internacionales (cubiertas por tratados internacionales de comercio). El esquema internacional abierto sólo se aplica residualmente, cuando los otros dos son infructuosos. Sólo los nacionales mexicanos pueden participar en las licitaciones nacionales, y desde el año 2011, los bienes suministrados deben tener por lo menos un 60% de contenido nacional.

En México, el 80% de las compras hechas a las PyMEs cumplen con el requisito de contenido local para ser consideradas “nacionales” (Secretaría de Economía, 2010). Sin embargo, el IMSS no cuenta con datos sobre la tasa de incorporación de contenido nacional en sus contrataciones. Según la ley, los licitantes están obligados a declarar bajo protesta de decir verdad que los productos por entregar cumplen con el requisito de contenido local mínimo del 60%. La Secretaría de Economía está facultada para hacer inspecciones con el fin de corroborar esa información. Sin embargo, los licitantes no están obligados a informar del porcentaje específico de contenido local, ni de los cálculos respectivos. Si bien el IMSS tiene como objetivo acatar las políticas federales sobre las PyMEs y el contenido local, podría beneficiarse si elabora su propia política para cumplir con los objetivos establecidos por la Secretaría de Economía. Una medida que beneficiaría una toma de decisiones más documentada y una mejor evaluación sobre las actividades de contratación sería que el IMSS recabe información sobre su contratación

actual relacionada con las PyMEs, y con los bienes y servicios con contenido nacional. El IMSS podría exigir a todos sus proveedores (o sólo a los principales) que presenten una declaración obligatoria en la que informen del grado específico de contenido local en sus contratos, y registrar esa información en sus sistemas.

Compras verdes

Si bien México no cuenta con una política de Compras verdes, el IMSS podría elaborar la propia

Las compras verdes se definen como el proceso mediante el cual una autoridad de contratación adquiere bienes, servicios u obras que tienen un impacto ambiental reducido durante todo su ciclo de vida útil en comparación con otras opciones disponibles en el mercado (Comisión Europea, 2008). Tradicionalmente, se asocia con la adquisición de vehículos o equipo de alta eficiencia energética, los materiales reciclados o la reducción de desechos (Recuadro 3.2). Para que las consideraciones ambientales cumplan con el principio de la rentabilidad, la atención debe centrarse en los costos del ciclo de vida (incluidos el uso, la propiedad, el mantenimiento y la eliminación) más que en los costos iniciales únicamente. De manera similar, podrían incluirse las externalidades ambientales, si se conocen, para evaluar el costo total del bien o servicio para la comunidad, y no sólo el costo financiero para la entidad adquirente.

Recuadro 3.2 Productos más frecuentes que se adquieren por compras verdes

Existen ciertas similitudes en países que fomentan una contratación respetuosa del ambiente:

- *Construcción, renovación y mantenimiento de edificios públicos:* Bajo consumo de recursos (energía, agua, materias primas, paisaje) durante todo el ciclo de vida, uso de material reciclado, gestión de desechos, etcétera.
- *Transporte:* Tipo de vehículos (híbridos, eléctricos), reducción de combustibles fósiles y aumento de biocombustibles, límites de la emisión de CO₂ para vehículos nuevos, cursos de capacitación para conductores, uso de bicicletas en tareas administrativas de corta distancia, etcétera.
- *Equipo y artículos de oficina:* Eficiencia energética: uso de computadoras, copiadoras, impresoras, pantallas y otros aparatos que cumplen con la norma ENERGY STAR; impresión por ambas caras para reducir el consumo de papel; uso de papel reciclado o de fibra virgen proveniente de bosques sostenibles (con certificación del Consejo de Administración Responsable de los Bosques [Forest Stewardship Council] o equivalente).
- *Limpieza:* Productos de limpieza que cumplen con los requisitos para ser considerados “altamente biodegradables”, “libres de sustancias nocivas” o que no perjudiquen la calidad del agua, etcétera.
- *Servicios:* Empresas de mensajería con uso reducido de combustibles fósiles en sus vehículos, imprentas con certificación ISO 14001, etcétera.

Fuente: Basado en el sitio web de la entidad de protección ambiental de Estados Unidos (United States Environmental Protection Agency, EPA), www.epa.gov/.

En 2002, los países miembros de la OCDE aprobaron una recomendación “para mejorar la eco-eficiencia de su contratación pública” (OCDE, 2002). Existe la creencia generalizada de que las políticas verdes son caras, sobre todo debido a sus costos

iniciales. Sin embargo, en muchos casos, los productos y servicios más ecológicos tienen costos totales más bajos a lo largo de su ciclo de vida, que los productos “menos verdes”. Es más, si consideramos los costos sociales de los factores externos, por lo general los productos y servicios verdes tienen menores costos de este tipo en el largo plazo. Sin embargo, México no ha elaborado una política federal de Compras verdes y es uno de los pocos países de la OCDE que no brinda asesoramiento sobre Compras verdes por medio de guías prácticas, materiales educativos, consultorías *ad hoc* o un código de práctica (Cuadro 3.2).

El IMSS no tiene una política sobre Compras verdes y las iniciativas pertinentes son las prescritas por la ley. Sus directrices al respecto, Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (POBALINES), lo obligan a optimizar el uso de los recursos naturales y a respetar las normas ecológicas nacionales e internacionales. El artículo 55 de las POBALINES estipula que el IMSS debe requerir certificados de origen al adquirir bienes que utilicen madera en su producción; y al comprar papel se debe observar la norma sobre material reciclable.² Esta norma establece que el papel deberá contener un mínimo de 50% de material reciclado, no derivado de la madera o, si procede de ésta, deberá ser de aprovechamientos forestales operados de manera sostenible. Sin embargo, no hay información ni datos disponibles para evaluar si el IMSS cumple con los requisitos relativos al papel y la madera estipulados en las POBALINES.

Debido a la amplia gama de servicios que presta el IMSS, su papel en la promoción del crecimiento verde en México es relevante. Un estudio reciente de la Unión Europea muestra que los productos médicos y de salud se encuentran entre los grupos de productos a los que suele dárseles prioridad en la contratación pública verde (Kahlenborn *et al.*, 2011). Además, el IMSS adquiere periódicamente otros productos que forman parte de la lista de prioridades, por ejemplo: servicios y artículos de limpieza, papel para fotocopiado y gráfico, transporte, mobiliario, y servicios de alimentos y comidas. Por lo tanto, el IMSS podría elaborar e implementar su propia política de Compras verdes. La publicación *Guía final para compras preferiblemente en pro del medio ambiente (Final Guidance on Environmental Preferable Purchasing, EPA, 1999)* de la entidad de protección ambiental de Estados Unidos, muestra que al desarrollar una política de compras verdes, el IMSS podría:

- crear una directiva de política institucional con respecto a la contratación preferible desde el punto de vista ambiental;
- aumentar la adquisición de bienes y servicios preferibles en el aspecto ambiental, con el apoyo de un catálogo de herramientas de compras verdes generales y específicas por producto o servicio, e información concisa sobre productos y servicios preferibles de gran aceptación (por ejemplo, los tipos de atributos ecológicos a buscar, orientación para la contratación, herramientas, casos prácticos y otros recursos útiles);
- identificar y poner en marcha proyectos piloto y otros programas de contratación respetuosa del ambiente;
- establecer incentivos internos y recompensar los programas para reconocer a las personas, los equipos y los grupos de trabajo más exitosos en el fomento de las compras verdes; y
- colaborar con otras entidades de la administración pública mexicana para impartir educación y capacitación.

Cuadro 3.2. Herramientas disponibles en los países de la OCDE para orientar sobre compras verdes

Guía para fomentar la compra verde en la práctica				
	Lineamientos prácticos	Material de capacitación	Asesoría	Lineamientos prácticos
Alemania	●	●	○	○
Australia	●	○	○	○
Austria	●	○	○	●
Bélgica	●	○	●	○
Canadá	●	●	●	○
Chile	●	●	○	○
Corea	●	●	●	●
Dinamarca	●	○	●	●
Eslovenia	●	●	●	●
España	○	○	●	●
Estados Unidos	●	●	●	○
Estonia	●	●	●	○
Finlandia	●	●	●	○
Francia	●	●	●	●
Grecia	○	○	○	○
Hungría	●	●	○	○
Irlanda	●	○	○	○
Islandia	●	●	●	○
Israel	○	●	●	○
Italia	●	●	●	○
Japón	●	○	●	○
Luxemburgo	●	○	○	○
México	○	○	○	○
Noruega	●	●	●	○
Nueva Zelanda	●	○	○	●
Países Bajos	●	●	●	●
Polonia	●	●	○	●
Portugal	○	○	○	○
Reino Unido	●	●	○	○
República Checa	○	○	○	○
República Eslovaca	○	○	○	○
Suecia	●	●	●	●
Suiza	●	●	●	○
Turquía	○	○	○	○
Total OECD 34				
● Sí	26	19	18	10
○ No	8	15	16	24

Fuente: OCDE (2011), Government at a Glance 2011, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.

Varios países han elaborado catálogos o folletos de productos ecológicos, que el IMSS podría usar como ejemplo para crear el suyo. Alemania publicó un Manual de Contratación respetuosa del Ambiente en 1999, de más de 800 páginas, que contiene recomendaciones de más de 100 productos y servicios. Además de enumerar los “criterios

ecológicos en la contratación pública”, el manual se consideró como un compendio de producción más respetuosa del ambiente, que incluye normas, certificaciones y etiquetas ecológicas, así como mejores prácticas identificadas en Alemania y otros países. De manera similar, Japón adoptó el Plan de Acción para Ecologizar las Operaciones Gubernamentales, que contenía un programa para capacitar a funcionarios administrativos, una base de datos de productos, lineamientos y valores propuestos como metas de eficiencia energética.

Dos temas son esenciales en el desarrollo y puesta en marcha de una política de compras verdes exitosa: la medición y la generación de capacidad. Indicadores e información sobre el establecimiento del desempeño ambiental como criterio para adjudicar contratos y evaluar ofertas se requieren para medir el grado de aceptación de la política. De la misma forma, los funcionarios encargados de la contratación necesitan recibir orientación específica sobre cómo incorporar las consideraciones ambientales a sus actividades de contratación. Considerando esto, el IMSS podría institucionalizar y dirigir los esfuerzos para generar capacidad.

De la misma forma, la contratación pública verde requiere una base de suministro con capacidad para responder a la demanda de productos y servicios más verdes. Aunque el IMSS podría fomentar el desarrollo de una oferta suficiente, esa responsabilidad le compete más a otros organismos, como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Por lo tanto, el progreso del IMSS en el ámbito de las Compras verdes dependerá de la capacidad de cumplimiento del mercado y de los incentivos que proporcione el gobierno mexicano en general.

Objetivos sociales

El IMSS no tiene una política sobre el uso de la contratación para alcanzar objetivos sociales

Algunos países de la OCDE como Estados Unidos, buscan activamente alcanzar una política social a través de la contratación pública (recuadro 3.3). Un estudio reciente en Europa, muestra que la mayoría de los países de la Unión Europea van más allá de la contratación pública básica para incluir consideraciones sociales. Los criterios que con mayor frecuencia se incluyeron en el proceso de contratación comprendieron: el uso de las normas laborales fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), salvedades para empresas sociales que contraten a personas con discapacidad, así como la inclusión social y la igualdad de oportunidades (Kahlenborn. W et al., 2011).

En México, el marco jurídico que rige la contratación (artículo 14 de la LAASSP) sólo señala que en procedimientos de contratación específicos se debe dar preferencia a personas con discapacidad o a empresas que empleen a trabajadores con discapacidad (mínimo 5% del total de empleados durante por lo menos seis meses de empleo). No hay información acerca de si esto se ha aplicado alguna vez en el IMSS. Debido a que la búsqueda de objetivos sociales es inherente al marco jurídico del IMSS, como parte de su mandato general, el IMSS podría aplicar lo estipulado por la LAASSP respecto a dar preferencia a personas con discapacidad. Como una segunda medida, el IMSS también podría formular sus propios objetivos sociales (relacionados con la salud), los cuales podría lograr mediante su proceso de contratación.

Recuadro 3.3. Promoción de negocios propiedad de mujeres en Estados Unidos

El gobierno de Estados Unidos instituyó un programa de contratación denominado Pequeñas Empresas Propiedad de Mujeres (WOSB, Women Owned Small Business) como parte del amplio compromiso de la Administración para aumentar la competencia en la adjudicación de contratos federales a las mujeres, las personas desfavorecidas social y económicamente y a los veteranos. La nueva reglamentación estipula procedimientos autorizados por la Ley de la Pequeña Empresa (SBA, por sus siglas en inglés) para ayudar a garantizar la igualdad de condiciones en que las WOSB puedan competir por oportunidades de contratos federales, al tiempo que ayudan a alcanzar la meta obligatoria actual de 5%. La reglamentación entró en vigor el 4 de febrero de 2011, y la aplicación y administración del programa fue encomendada a la SBA. Se identificaron 83 industrias en las que las WOSB están subrepresentadas o considerablemente infrarrepresentadas en cuanto al otorgamiento de contratos federales.

La norma elimina el requisito establecido en una versión anterior propuesta de que cada organismo federal debe certificar que había incurrido en discriminación contra las pequeñas empresas propiedad de mujeres para que el programa solicite la contratación por parte de ese organismo. La norma permite que las pequeñas empresas propiedad de mujeres se certifiquen ellas mismas como WOSB o que lo haga un tercero, incluidas las entidades gubernamentales y los grupos privados de certificación. En esta etapa es demasiado pronto para evaluar las repercusiones del nuevo programa. Sin embargo, ha sido elogiado por los interesados y las organizaciones de mujeres, y representa una tendencia proactiva en la estrategia de contratación pública de Estados Unidos.

Fuente: Basado en el sitio web de la U.S. Small Business Administration, www.sba.gov/content/women.

Obstáculos para la consecución de los objetivos complementarios

Las actuales políticas de contratación del IMSS pueden reducir la posibilidad de lograr algunos objetivos económicos complementarios

Algunas políticas y disposiciones legales pueden dificultar la participación de las empresas más pequeñas en las contrataciones del IMSS. Como se indica en el capítulo 2, el instituto recientemente agrupó la contratación de diversos requerimientos en un menor número de contratos; es decir, los contratos únicos. Estos instrumentos brindan cobertura contractual a las categorías de productos comunes para toda la institución, con el propósito de optimizar los recursos. Si las necesidades regionales se agrupan en requisiciones más grandes, es posible que algunas PyMEs sin el tamaño adecuado sean capaces de competir. Por otra parte, las empresas deben entregar un depósito del 10% para garantizar el cumplimiento del contrato.³ Eso significa que las nuevas empresas, incluidas las empresas de reciente creación, están en una situación de desventaja. La imposición de precios máximos conforme al sistema de fijación de precios de referencia del IMSS (analizado en el capítulo 10) puede perjudicar aún más a los proveedores más pequeños (como las PyMEs y las pequeñas empresas propiedad de mujeres). Estos proveedores pequeños se ven obligados a ajustarse a los precios de referencia calculados en forma central, pese a que es posible que operen con bases de costos diferentes. Además, el alto porcentaje de adjudicación directa de los contratos también sirve para excluir del mercado a las empresas más pequeñas al negarles la capacidad para competir. Por último, los entrevistados señalaron que los pagos a veces se retrasan, lo cual significa un perjuicio adicional para las empresas más pequeñas con menores flujos de caja.

Al diseñar políticas complementarias para la contratación pública, el IMSS debe equilibrar las ventajas y los costos potenciales de dichas políticas

El fomento de políticas complementarias mediante el mecanismo de contratación conlleva el riesgo de sacrificar la integridad y el valor del dinero. Al darle peso adicional a los criterios complementarios en las evaluaciones de las licitaciones, se observa inevitablemente una dilución de la importancia de la rentabilidad de la inversión. La suma de criterios adicionales o cláusulas contractuales referentes a los criterios complementarios también podrían aumentar la complejidad y, con ella, los costos y los riesgos del ciclo de contratación al imponer más demandas a los proveedores, funcionarios de contratación y sistemas de seguimiento y evaluación. Si el diseño de políticas complementarias en el sistema de contratación es deficiente, implementar estas políticas podría llevar a resultados contraproducentes e incluso dañar tanto la rentabilidad de la inversión de los recursos públicos como la integridad.

Como consecuencia de estos retos, importantes debates se han hecho sobre estos temas en organizaciones multilaterales como la Unión Europea y la Organización Mundial del Comercio (OMC). De la misma forma, pocos países han atendido el problema de cómo incluir las consideraciones económicas, ambientales y sociales en el proceso de contratación pública, al mismo que tiempo que garantizan que las decisiones de contratación sigan siendo justas y transparentes. Además de la programación de éstas políticas complementarias en el mecanismo de evaluación, una de las dificultades sin resolver se refiere al seguimiento de la ejecución del contrato por parte de contratistas y subcontratistas, que a menudo operan a través de las fronteras.

Sin embargo, existen maneras de no sacrificar directamente la rentabilidad ni la transparencia con los objetivos de política complementarios. Por ejemplo, al considerar los costos de todo el ciclo de vida de los bienes y servicios contratados es posible seleccionar estrategias más conscientes ambientalmente, al mismo tiempo que se fomenta la integridad de las prácticas de gestión financiera a largo plazo. El fomento de las PYMES y las empresas nacionales tiene efectos favorables en la cadena de suministro mediante la diversificación de las fuentes de abastecimiento que pueden facilitar la contratación en casos de desempeño deficiente y contratación de emergencia. Desde una perspectiva general del gobierno, fomentar los objetivos en las diferentes secretarías puede servir para optimizar los beneficios sociales netos, esto pese al necesario recorrido por todos los niveles de la burocracia gubernamental.

Aún es necesario aclarar la manera en la que la regulación relacionada con los objetivos complementarios se aplicará, sobre todo con respecto a cómo podría emplearse junto con otros criterios de evaluación sin perjudicar la integridad del proceso de contratación pública. Si los licitadores han de respetar el resultado y confiar en él, tienen que saber cómo se incorporaron las políticas complementarias, cómo se ejerció la discrecionalidad y cómo se aplicaron los criterios. Existen algunas opciones que podrían servir como guía para tal regulación, como la norma internacional y la guía ISO 26000 sobre prácticas empresariales sostenibles.

De igual forma, uno de los principales retos que enfrentan todos los países que fomentan las metas complementarias mediante la contratación pública es diseñar parámetros de desempeño que sean apropiados para evaluar el éxito de la aplicación de criterios complementarios en un régimen de contrataciones públicas. A menos que estos indicadores se encuentren disponibles y se les dé un seguimiento adecuado, se corre el riesgo de que no queden claros los costos y beneficios precisos de estos programas.

Por último, la experiencia en los países miembros de la OCDE muestra que también puede abusarse de las políticas complementarias. Por ejemplo, las grandes empresas pueden aparentar que son PyMEs. Las compañías también pueden obtener contratos de adquisiciones por aspectos sociales o económicos en el marco de estas políticas, y luego subcontratar a otras que no cumplen con ellos. Por lo tanto, los objetivos complementarios en materia de contratación deben formularse y aplicarse de una manera muy transparente, instituyendo procesos específicos de rendición de cuentas y supervisión.

Propuestas de acción

Para promover más a fondo los objetivos complementarios de política mediante sus contrataciones, el IMSS podría considerar lo siguiente:

1. Recopilar datos sobre sus contrataciones actuales relacionadas con las PyMEs, y con los bienes y servicios con contenido nacional. Para evaluar mejor el nivel de contenido local en sus compras, el IMSS podría solicitar a todos sus proveedores que presenten una declaración obligatoria en la que informen del grado específico de contenido local de todas sus contrataciones. Esta información debe registrarse en sus sistemas.
2. En áreas no reguladas por las leyes ni las políticas federales de contratación, como los aspectos sociales y ambientales, el IMSS podría asumir el liderazgo en la administración mexicana y diseñar sus propias políticas. Con el fin de maximizar los resultados de la función de contratación y mitigar los problemas relacionados con los objetivos complementarios de política, el IMSS podría intentar formular de manera paulatina una combinación de políticas que fomente las políticas complementarias basadas en análisis documentados donde también se aborden las limitaciones y prioridades prácticas.
 - a. Fomentar objetivos complementarios de política mediante diversos mecanismos de contratación, como:
 - b. dar puntos en el proceso de evaluación si se cumplen o se superan los objetivos complementarios de política establecidos. Otra opción consistiría en limitar los puntos a los casos en los que se requiera un “desempate” cuando las ofertas son equivalentes en los demás aspectos;
 - c. publicar activamente los pronósticos anuales de contratos de interés para las empresas seleccionadas (con base en objetivos de política complementarios);
 - d. apartar lotes específicamente para empresas seleccionadas (con base en objetivos complementarios);
 - e. diseñar sistemas que garanticen el pago oportuno a proveedores pequeños y medianos;
 - f. reducir el valor de los bonos de desempeño requeridos para obtener un contrato; y
 - g. ofrecer información correctiva de calidad a los participantes.
3. Establecer primero un conjunto reducido de prioridades en un ámbito específico de políticas complementarias, y luego aumentar poco a poco la capacidad del sistema de contratación para atender estos objetivos. Por ejemplo, en el fomento de las políticas ambientales complementarias, el IMSS podría comprobar que es

más fácil comenzar por la evaluación de las prácticas de compras verdes ya vigentes, y después aplicar las lecciones aprendidas para crear una política más integral. Al definir las especificaciones técnicas, el IMSS podría adoptar parte de la creciente lista de normas de responsabilidad ambiental (como la etiqueta ecológica europea para focos eléctricos) o especificar directamente productos y servicios reconocidos como respetuosos del ambiente, como lo ha hecho la Agencia de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency, EPA), quien es la entidad responsable de la protección del medio ambiente en Estados Unidos;

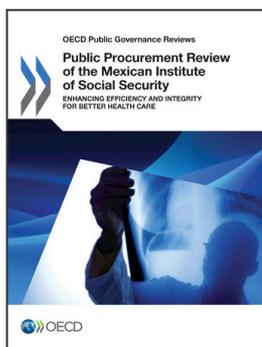
4. Adoptar una estrategia de compras verdes según la cual las decisiones de compra de determinados productos no se basen únicamente en el precio de adquisición, sino que consideren los costos del producto durante todo su ciclo de vida (uso, propiedad, mantenimiento y eliminación);
5. Adoptar la norma internacional y guía ISO 26000 sobre prácticas comerciales sostenibles (aplicable a las políticas económica, ambiental y social);
6. Garantizar que todos los niveles de la entidad se encuentran capacitados en políticas complementarias y en cómo éstas difieren de los enfoques tradicionales de rentabilidad, así como hacer coincidir los indicadores de desempeño fundamentales con los parámetros de las políticas complementarias.

Notas

1. Aunque las leyes de contratación en México hacen referencia a las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMEs), en este informe se utilizara la expresión pequeñas y medianas empresas (PYMEs) para referirse a todas las modalidades
2. “Características y especificaciones técnicas del contenido de fibra de material reciclable y cloro para la fabricación de papel para impresoras y fotocopiadoras que sea adquirido por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal”, <http://200.77.231.100/work/normas/nmx/2008/nmx-aa-144-scfi-2008.pdf>
3. Artículo 75 de las POBALINES. Éste es un valor que puede reducirse conforme a los Lineamientos para la Reducción de los Montos de Garantías de Cumplimiento, para empresas con un historial de buen grado de cumplimiento.

Referencias

- EPA (1999), Final Guidance on Environmental Preferable Purchasing (Guía final sobre Contratación Preferibles para el Medio Ambiente), www.epa.gov/epp/pubs/guidance/finalguidance.htm, consultado el 21 de marzo de 2012.
- Comisión Europea (2008), “Public procurement for a better environment” (Contratación pública para un mejor medio ambiente), Comunicación al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social Europeo, y el Comité de las Regiones, Comisión Europea, Bruselas, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF>, consultado el 23 de febrero de 2012.
- Kahlenborn, W., Moser, C., Frijdal, J. & Essig, M. (2011), Strategic Use of Public Procurement in Europe – Final Report to the European Commission (El Uso Estratégico de la Contratación Pública en Europa – Informe Final de la Comisión Europea), MARKT/2010/02/C. Adelphi, Berlin, http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/strategic-use-public-procurement-europe_en.pdf, consultado el 23 de febrero de 2012.
- OCDE (2002), “Recommendation of the Council on Improving the Environmental Performance of Public Procurement (Recomendación del Consejo para Mejorar la Ecoeficiencia de la Contratación Pública)”, [http://acts.oecd.org/Public/Info.aspx?lang=en&infoRef=C\(2002\)3](http://acts.oecd.org/Public/Info.aspx?lang=en&infoRef=C(2002)3), consultado el 4 de diciembre de 2012..
- OCDE (2003), “The Environmental Performance of Public Procurement: Issues of Policy Coherence (La Ecoeficiencia de la Contratación Pública: Problemas de Coherencia de Políticas)”, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264101562-en>.
- OCDE (2007a), *SMEs in Mexico: Issues and Policies (PYMES en México: Problemas y Políticas)*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264031791-en>.
- OCDE (2011), *Government at a Glance 2011 (Panorama de las Administraciones Públicas 2011)*, OECD Publishing, París, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2011-en.
- Secretaría de Economía website (n.d.), *Avance del Programa de Compras del Gobierno Federal*, www.comprasdegobierno.gob.mx/avance, consultado el 1 de marzo de 2012.
- Secretaría de Economía (2010), “Programa de Compras del Gobierno Federal. Estrategia y Avances”, presentación con fecha de noviembre de 2010.
- Secretaría de Economía (2011), “Programa de Compras del Gobierno Federal. Informe Ejecutivo de Avances al 31 de diciembre de 2010”.



From:
**Public Procurement Review of the Mexican
Institute of Social Security**
Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/9789264197480-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2014), "Fomentando objetivos complementarios de política a través de la contratación pública del IMSS", in *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264200364-6-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document and any map included herein are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area.

You can copy, download or print OECD content for your own use, and you can include excerpts from OECD publications, databases and multimedia products in your own documents, presentations, blogs, websites and teaching materials, provided that suitable acknowledgment of OECD as source and copyright owner is given. All requests for public or commercial use and translation rights should be submitted to rights@oecd.org. Requests for permission to photocopy portions of this material for public or commercial use shall be addressed directly to the Copyright Clearance Center (CCC) at info@copyright.com or the Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) at contact@cfcopies.com.