

5

Fomentar la eficiencia en todo el ciclo de contratación pública

Considerando el volumen significativo de operaciones que la contratación pública representa para el Estado de México, en este capítulo se identifican las oportunidades para fomentar la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación, no solo desde una perspectiva del marco normativo, sino también al observar las prácticas de las entidades públicas. La eficiencia del sistema se ve limitada por varios obstáculos a la competencia y la participación de proveedores en la contratación pública. Un enfoque de calidad en la etapa de adjudicación de contratos también incrementaría el valor por el dinero. En este capítulo se aborda la manera en que el Estado de México podría hacer mejor uso de las oportunidades que surgen de la contratación pública estratégica para apoyar sus objetivos de política pública. Este capítulo concluye con recomendaciones para mejorar la eficiencia del sistema de contratación pública.

Desde 2015, el gobierno del Estado de México ha venido reformando la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios (LCPEMyM) con el objetivo de mejorar la eficiencia general de la contratación pública. Parte de los esfuerzos de la reforma se han enfocado en la simplificación de los procesos de contratación y la introducción de una plataforma para realizar el procedimiento de manera electrónica. Estas reformas han encaminado al Estado de México hacia niveles superiores de transparencia y eficiencia en el proceso de contratación.

Mientras que, en años recientes, la eficiencia ha estado en el centro de los esfuerzos de reforma, el Estado de México aún tiene oportunidades importantes para hacer más eficiente su sistema de contratación. De hecho, la eficiencia es un elemento relevante en todos los aspectos de la contratación pública, desde el marco jurídico y de política pública, hasta las prácticas diarias de los funcionarios de contratación. La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* subraya la optimización de la eficiencia en todas las fases del ciclo de contratación pública. Con base en esta recomendación como principio rector, en este capítulo se lleva a cabo una evaluación del sistema de contratación del Estado de México, teniendo en cuenta el nivel de eficiencia de las prácticas actuales de contratación pública.

De manera específica, en este capítulo se recalcan los aspectos del marco jurídico y de política pública que tienen un impacto en la eficiencia. Es decir, que se exploran los temas relacionados con los supuestos de excepción a licitación pública y obstáculos a los que se enfrentan los proveedores extranjeros al momento de acceder a los mercados de contratación pública en el Estado de México.

Asimismo, se analizan las dimensiones relacionadas con la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación, identificando oportunidades para mejorarla en diferentes etapas clave, desde el análisis de mercado hasta la adjudicación de contratos. La competencia es un elemento esencial que se contempla en este capítulo, dada la importancia de las licitaciones competitivas como forma de lograr un mayor valor por el dinero. También se abordan las prácticas de análisis e involucramiento con los mercados como eje impulsor de mayores niveles de eficiencia. Además, ir más allá del precio como criterio único durante la evaluación de licitaciones es una dimensión crucial para que el proceso de contratación en general sea eficiente.

Finalmente, se recalca la importancia de un enfoque estratégico de contratación pública para coadyuvar en las metas de política pública pertinentes en el Estado de México, tales como promover a las pymes locales y la contratación sustentable.

5.1. Un marco jurídico y de política pública conducente a la eficiencia en el sistema de contratación pública

La eficiencia está asociada a la implementación de procesos robustos de contratación que generen ahorros y valor por el dinero. El concepto de eficiencia se entiende ampliamente y engloba el marco jurídico y de política pública de la contratación. De hecho, el establecimiento de un marco jurídico y de política pública es esencial para fomentarla a lo largo del proceso de contratación. Es decir, el marco jurídico define las estipulaciones respecto al uso de procedimientos competitivos, apertura, transparencia y acceso a licitaciones públicas que contribuyen a la eficiencia de los procedimientos. Es esencial asegurar que esta se vea reflejada en el marco de contratación del Estado de México para lograr el objetivo general de brindar valor por el dinero a los ciudadanos. En la siguiente sección se abordan las áreas del marco jurídico que pueden fomentar aún más la eficiencia en el Estado de México.

Recuadro 5.1. Opciones para aumentar la eficiencia de acuerdo con la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública

El Consejo:

VII. RECOMIENDA que los adherentes desarrollen procedimientos que, satisfaciendo las necesidades de la administración pública y de los ciudadanos, impulsen la **eficiencia** a lo largo de todo el ciclo de la contratación pública.

A tal fin, los adherentes deberán:

i. Simplificar el sistema de contratación pública y su marco institucional. Los adherentes deberán evaluar los actuales procedimientos e instituciones para identificar las duplicidades funcionales, ámbitos de ineficacia y otros elementos ineficientes. A continuación, y en la medida de lo posible, deberá desarrollarse, en torno a procesos de contratación y flujos de trabajo eficaces y eficientes, un sistema de contratación pública orientado al servicio, con el fin de reducir la carga administrativa y los costos de este capítulo, mediante, por ejemplo, servicios compartidos.

ii. Implantar procedimientos técnicos adecuados que satisfagan eficientemente las necesidades de los destinatarios. Los adherentes deberán adoptar medidas encaminadas a asegurar que los resultados de los procesos de contratación satisfacen las necesidades de los administrados, por ejemplo, elaborando unas especificaciones técnicas adecuadas, estableciendo unos 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 los mismos.

iii. 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. La aplicación de estos instrumentos en los niveles subestatales de la administración, siempre que ello sea adecuado y factible, puede impulsar aún más la eficiencia.

Fuente: (OECD, 2015^[1]).

5.1.1. El marco jurídico estatal limita las licitaciones internacionales con repercusiones potenciales sobre la competencia

Como se abordó en el Capítulo 1, las actividades de contratación pública en el Estado de México están reguladas mediante diferentes marcos jurídicos, dependiendo si aplican fondos federales o estatales. Como regla general, si las actividades de contratación están financiadas con recursos federales, la ley aplicable es la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público¹ y su Reglamento.² Por el contrario, si se están utilizando recursos locales para el proceso de contratación, se debe seguir el marco jurídico de contrataciones públicas del Estado de México.

Tanto el marco jurídico federal como el estatal establecen que existen dos diferentes tipos de licitación, dependiendo de la nacionalidad de los licitantes. Si el licitante es una persona moral mexicana, la licitación se considera como nacional; por otro lado, si el licitante es una empresa extranjera, la licitación se considera internacional.

En el Estado de México, la LCPEMyM restringe las licitaciones internacionales para bienes y servicios. Las licitaciones internacionales están permitidas únicamente cuando el bien o servicio no está disponible dentro del país o cuando los tratados internacionales lo hacen obligatorio.³

A nivel federal se aplican restricciones similares para proveedores internacionales. Es decir, la ley federal sobre adquisiciones distingue entre dos tipos de licitaciones internacionales, de las cuales la primera está cubierta por tratados internacionales. Un ejemplo es el Tratado de Libre Comercio suscrito entre la Unión Europea y México, que establece la apertura del mercado federal de México a proveedores extranjeros (véase el Recuadro 5.2). El segundo tipo es la llamada licitación internacional abierta, en la que pueden participar tanto proveedores nacionales como extranjeros en los procesos. Este tipo de licitación solo puede ser convocada si la licitación nacional ha sido declarada desierta o si está ligada a estipulaciones específicas con respecto a créditos externos otorgados al gobierno federal.

La restricción al acceso de empresas extranjeras como política representa un diseño utilizado generalmente para favorecer a la economía nacional. Por cierto, el Plan de Desarrollo del Estado de México (2017-2023) enfatiza la contratación pública como una medida de fortalecimiento de los sectores empresarial y de servicios; se promueve que las autoridades contratantes implementen programas específicos para fomentar la participación de proveedores locales en los procesos de contratación del estado (Gobierno del Estado de México, 2018^[3]).

Sin embargo, las implicaciones de esta estipulación pueden ser de amplio alcance. Al restringir el acceso de empresas internacionales a licitaciones públicas, el Estado de México está limitando la competencia en sus propios mercados de contratación, con potenciales repercusiones sobre el valor por dinero o el uso eficiente de recursos. Como se mencionó en el Capítulo 3 sobre la centralización, con frecuencia, la participación por contratos públicos es baja, lo que significa que los proveedores no se enfrentan a una presión competitiva para brindar valor por el dinero.

Durante la misión de investigación, servidores públicos del gobierno del estado plantearon, ante los expertos de la OCDE, que se llevan a cabo pocas licitaciones internacionales, si no es que ninguna, con recursos del estado. Esto recalca que la competencia actual en las licitaciones del Estado de México sucede principalmente en el mercado local, evitando una competencia potencial desde el extranjero.

Dado que las autoridades contratantes no pueden ir más allá de lo establecido en la ley, debe considerarse una reforma del marco normativo para dar mayor flexibilidad en relación con licitaciones internacionales, lo que podría ayudar a incrementar el número de proveedores y, al mismo tiempo, mejorar la competencia.

Otros estados en México, de acuerdo con sus respectivos marcos legales, han encontrado una estrategia más flexible y amigable para fomentar la competitividad en sus ciclos de contratación. Por ejemplo, tal y como lo establece la normatividad federal, el marco jurídico del estado de Nuevo León establece que se permiten licitaciones internacionales cuando una licitación nacional ha sido declarada desierta, o cuando así lo estipulan contratos financiados con créditos extranjeros otorgados al gobierno federal (Art. 29-III).⁴ A nivel internacional, muchos países han abierto sus mercados de contratación pública al comercio internacional mediante la suscripción al Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, México no es parte suscriptora de dicho Acuerdo.

Recuadro 5.2. Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea

Tratado actual UE-México

Uno de los principales objetivos de este tratado de libre comercio modernizado es el de tener una liberalización progresiva y recíproca de bienes y servicios entre México y los estados miembros de la Unión Europea.

Este tratado modernizado incluye un capítulo de contratación pública que establece la apertura del mercado federal de México a proveedores europeos. Dicho tratado permite que proveedores europeos participen en licitaciones en México y viceversa.

Siguientes pasos

El gobierno de México confirmó su compromiso de incluir a los estados en la cobertura del capítulo que se refiere a la Contratación Pública. El gobierno federal inició consultas con los estados de la república en enero de 2018. Esta acción busca cubrir entidades estatales, como las secretarías de obras públicas, movilidad/transporte, salud y/o educación.

Fuente: (Gobierno de México y Unión Europea, 2000_[2]).

Cabe hacer notar que un régimen menos restrictivo aplica para las licitaciones internacionales sobre obras públicas. De hecho, el Libro Decimosegundo del Código Administrativo del Estado de México, que establece las reglas de contratación para obra pública, estipula que las autoridades contratantes pueden permitir la participación de empresas extranjeras que cumplan con sus necesidades. Sin embargo, las autoridades contratantes deben primero comprobar en la investigación de mercado que ninguna empresa nacional es capaz de ejecutar las obras solicitadas.

5.1.2. El uso de excepciones a licitaciones públicas podría mermar aún más la competencia y la eficiencia

El marco jurídico del Estado de México dicta que todos los procesos de contratación deben ser públicos para fomentar la competencia. Este principio refleja una de las metas esenciales de la contratación pública: generar valor por el dinero. Sin embargo, el marco jurídico de contratación anticipa la posibilidad de hacer uso de ciertas excepciones a esta regla general. Es común contar con la característica de hacer excepciones a la obligación de llevar a cabo procesos competitivos de contratación. En efecto, el uso de procesos no competitivos (como la adjudicación directa) puede justificarse bajo circunstancias excepcionales; como cuando el tiempo es crucial, por ejemplo, en una situación de desastre natural se requiere a la administración pública que responda de manera inmediata y no puede darse el lujo de realizar un proceso completo de contratación.

La *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* (OECD, 2015_[4]) prevé la existencia de situaciones de excepción y establece que las reglas para la justificación y aprobación de dichas excepciones en procesos de contratación deben ser integrales y claras, como en los casos en que se limita la competencia. Además, la OCDE recomienda que los procesos competitivos (abiertos) sean el método estándar para llevar a cabo una contratación. Sugiere esto como una manera de fomentar eficiencias, combatir la corrupción, lograr precios justos y razonables, y asegurar resultados competitivos. Si existen circunstancias extraordinarias que ameriten restricciones a una licitación competitiva, estas excepciones deben ser limitadas, quedar predefinidas y tener una justificación adecuada. Asimismo, deben estar sujetas a una supervisión apropiada, tomando en cuenta el alto riesgo de corrupción.

El marco jurídico para bienes y servicios en el Estado de México establece la posibilidad de adjudicar un proceso de licitación mediante una situación de excepción. Específicamente, la ley prevé dos tipos de excepciones a una licitación pública: la invitación restringida y la adjudicación directa (Artículos 27 y 43 de la LCPEMyM). La invitación restringida se puede llevar a cabo bajo dos circunstancias. La primera, cuando una licitación pública ha sido declarada desierta. La segunda, cuando la suma total de las operaciones llevadas a cabo bajo dicho supuesto de excepción no exceda los límites establecidos en el Presupuesto de Egresos del gobierno del Estado de México para el año fiscal correspondiente. La adjudicación directa se puede efectuar bajo los supuestos de excepción definidos en el Artículo 48 de la LCPEMyM (véase el Recuadro 5.3), o de acuerdo con el límite establecido para las adjudicaciones directas (contratos pedidos, (véase la Tabla 5.1).

Tabla 5.1. Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 del Gobierno del Estado de México

Límites para adjudicaciones directas e invitaciones restringidas

Presupuesto autorizado de la entidad contratante (pesos MXN)	Adjudicación directa – monto máximo de cada operación (pesos MXN)	Invitación restringida --monto máximo de cada operación (pesos MXN)
0-6 500 000	150 000.00	400 000.00
6 500 000-13 000 000	175 000.00	600 000.00
13 000 000-19 500 000	200 000.00	800 000.00
19 500 000-26 000 000	250 000.00	1 000 000.00
Above 26 000 000	500 000.00	1 500 000.00

Fuente: Decreto Número 119 del Estado de México que establece los montos para el Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2020 del Gobierno.

En comparación con las prácticas internacionales, el número de supuestos de excepción definidos en el Artículo 48 de la LCPEMyM es relativamente alto. Además, la redacción actual de la ley establece un número de supuestos de excepción que son ambiguos y podrían derivar en interpretaciones erróneas. Por ejemplo, el supuesto de excepción III. “Servicios que requieran de experiencia, técnicas o equipos especiales, o se trate de la adquisición de bienes usados o de características especiales que solamente puedan ser prestados o suministrados por una sola persona”, da lugar a una interpretación subjetiva. De manera similar, el supuesto de excepción V. “Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes al erario”, parece difícil de evaluar de manera objetiva.

Finalmente, el supuesto de excepción X. “Cuando se aseguren condiciones financieras que permitan al Estado o a los municipios cumplir con la obligación de pago de manera diferida, sin que ello implique un costo financiero adicional o que, habiéndolo, sea inferior al del mercado”, no cumple con el estándar de excepciones limitadas y predefinidas.

Tener muchos supuestos de excepción reduce la apertura de las oportunidades de contratación a la competencia y, por lo tanto, su uso debe limitarse a circunstancias específicas en las que la competencia no es adecuada. Asimismo, si las excepciones son discrecionales, existe un mayor riesgo de abuso del sistema. Además, las excepciones subjetivas dificultan que las autoridades supervisoras determinen si se justifica, o no, la adjudicación directa. En las conversaciones sostenidas con expertos de la OCDE, esto surgió como un reto para las entidades de control.

A pesar del alto número de supuestos de excepción en la ley, las autoridades contratantes del Estado de México, como buena práctica, deben explicar el uso de excepciones con un dictamen de justificación. Estos dictámenes no son públicos, aunque se puede acceder a ellos mediante solicitud del interesado.

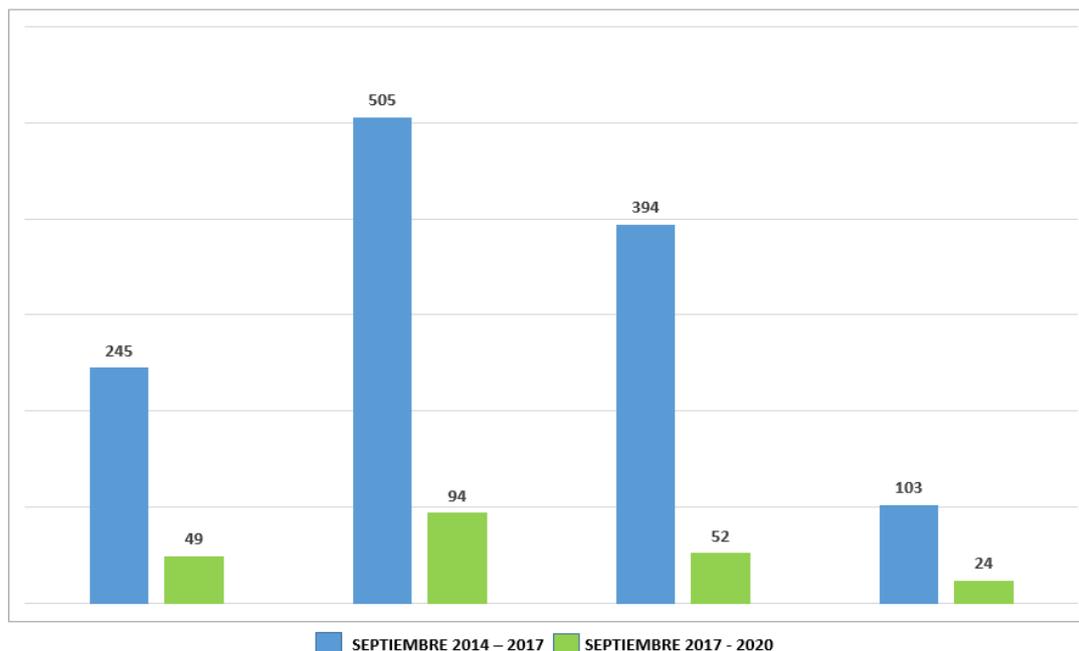
Cabe destacar que la práctica de contar con un número elevado de supuestos de excepción a los procesos de licitación es bastante común en México. El estado de Nuevo León, por ejemplo, cuenta aproximadamente con 20 supuestos de excepción, el de Aguascalientes con 14, y el de Coahuila con 24.⁵

Por el contrario, las prácticas en otros países son diferentes. En Colombia, el marco jurídico prevé ocho casos, que son claros y consistentes, en los que se puede hacer uso de una excepción para autorizar una adjudicación directa (OECD, 2016^[5]). Mientras que las reglas de contratación de Nueva Zelanda establecen diez casos específicos en que las autoridades pueden hacer uso de un proceso competitivo cerrado o de un proceso de suministro directo (Regla 14, Ministerio de Asuntos Empresariales, 2019^[6]).

La disponibilidad de excepciones puede no solo ser problemática desde una perspectiva jurídica, sino también en la práctica. De hecho, una vez que las excepciones están disponibles, tienden a utilizarse. Por ejemplo, durante el periodo 2014-2017, en el Estado de México hubo una tendencia a hacer uso frecuente de adjudicaciones directas mediante excepciones en sus procesos de contratación. En 2016, las adjudicaciones directas representaron 47.3% del valor total del gasto en contrataciones. Esto implica que un monto muy significativo del gasto de contratación no estuvo sujeto a competencia.

Sin embargo, durante el periodo 2017-2020, se muestra una tendencia a la baja, reduciendo significativamente la recurrencia a adjudicaciones directas, en términos de número de procedimientos. Esta tendencia positiva se ilustra en la Gráfica 5.1. Con el fin de continuar esta tendencia a la baja y asegurar un grado adecuado de competencia en las licitaciones, la LCPEMyM y su Reglamento podrían reformarse para limitar la posibilidad de recurrir a excepciones y detallar las situaciones en las que su uso se justificaría.

Gráfica 5.1. Recurrencia a adjudicaciones directas por la Secretaría de Finanzas (número de procedimientos)



Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

Recuadro 5.3. Supuestos de excepción para adjudicaciones directas de bienes y servicios con base en el Artículo 48 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios

La secretaría, las entidades, los tribunales administrativos y los ayuntamientos podrán adquirir bienes, arrendar bienes muebles e inmuebles y contratar servicios, mediante adjudicación directa, cuando:

- I. La adquisición o el servicio solo puedan realizarse con una determinada persona, por tratarse de obras de arte, titularidad de patentes, registros, marcas específicas, derechos de autor u otros derechos exclusivos.
- II. La adquisición o el arrendamiento de algún inmueble solo puedan realizarse con determinada persona, por ser el único bien disponible en el mercado inmobiliario que reúna las características de dimensión, ubicación, servicios y otras que requieran las dependencias.
- III. Se trate de servicios que requieran de experiencia, técnicas o equipos especiales, o se trate de la adquisición de bienes usados o de características especiales que solamente puedan ser prestados o suministrados por una sola persona.
- IV. Sea urgente la adquisición de bienes, arrendamientos o servicios por estar en riesgo el orden social, la salubridad, la seguridad pública o el ambiente, de alguna zona o región del estado; se paralicen los servicios públicos; se trate de programas o acciones de apoyo a la población para atender necesidades apremiantes, o concurra alguna causa similar de interés público.
- V. Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes al erario.
- VI. Pueda comprometerse información de naturaleza confidencial para el estado o municipios, por razones de seguridad pública.
- VII. Existan circunstancias extraordinarias o imprevisibles derivadas de riesgo o desastre. En este supuesto, la adquisición, arrendamiento y servicio deberá limitarse a lo estrictamente necesario para enfrentar tal eventualidad.
- VIII. Se hubiere rescindido un contrato por causas imputables al proveedor, o que la persona que habiendo resultado ganadora en una licitación, no concurra a la suscripción del contrato dentro del plazo establecido en esta ley.
En estos supuestos, la secretaría, la entidad, el tribunal administrativo o el ayuntamiento podrán adjudicar el contrato al licitante que haya presentado la propuesta solvente más cercana a la ganadora y así, sucesivamente. En todo caso, la diferencia de precio no deberá de ser superior al diez por ciento, respecto de la propuesta ganadora.
- IX. Se hubiere declarado desierto un procedimiento de invitación restringida.
- X. Cuando se aseguren condiciones financieras que permitan al estado o a los municipios cumplir con la obligación de pago de manera diferida, sin que ello implique un costo financiero adicional o que, habiéndolo, sea inferior al del mercado, o
- XI. el importe de la operación no rebase los montos establecidos en el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado del ejercicio correspondiente. Tratándose de arrendamientos de inmuebles se entenderá por importe de la operación el monto mensual de la renta.
- XII. Se trate de bienes producidos por sociedades cooperativas, de producción rural, de interés colectivo, de solidaridad social, sociedades y asociaciones de fin social, cuyo objeto no sea preponderantemente lucrativo, producidos en el Estado de México y adquiridos directamente a estas.

Fuente: (Estado de México, 2013^[7])

5.2. Es necesaria una mayor competencia para fomentar la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación

La competencia es un elemento esencial para fomentar la eficiencia en los procesos de contratación. Un proceso competitivo permite obtener mejores precios y alta calidad de bienes y servicios (incluyendo innovación), pero estos resultados ocurren únicamente cuando los licitantes compiten genuinamente. Por lo tanto, los gobiernos deben garantizar un amplio acceso a los mercados de contratación pública para promover la competencia y, finalmente, lograr valor por el dinero.

La situación actual en el Estado de México presenta retos con respecto al nivel de competencia en la contratación. Durante la misión de investigación se detectó el problema de los bajos niveles de competencia. Tal y como se abordó en el Capítulo 3, sobre centralización, la Secretaría de Finanzas enfrenta bajos niveles de participación y una competencia limitada en sus licitaciones, con menos de dos participantes, en promedio, por cada licitación. La baja participación en la contratación también afecta a otras entidades, tales como organismos auxiliares y municipios.

De acuerdo con el análisis efectuado por la OCDE de 50 procesos de diferentes municipios, 75% de las licitaciones tuvieron baja participación, con solo una o dos ofertas.⁶ De manera similar, se registró una baja participación en licitaciones de organismos auxiliares: 52% de las licitaciones tuvieron entre una y dos ofertas⁷.

Varios factores entran en juego cuando se trata de limitar la participación de licitantes a lo largo del ciclo de contratación. Como punto de partida, es frecuente que las autoridades contratantes no tengan un panorama claro del mercado, ni una estrategia para involucrar a los proveedores y maximizar su participación. Una buena comunicación con los proveedores es una palanca para impulsar su participación en licitaciones. Un ejemplo útil para mejorar el involucramiento con proveedores y, por ende, aumentar su participación, radica en la creación de nuevos canales de comunicación entre las autoridades contratantes y los agentes de mercado.

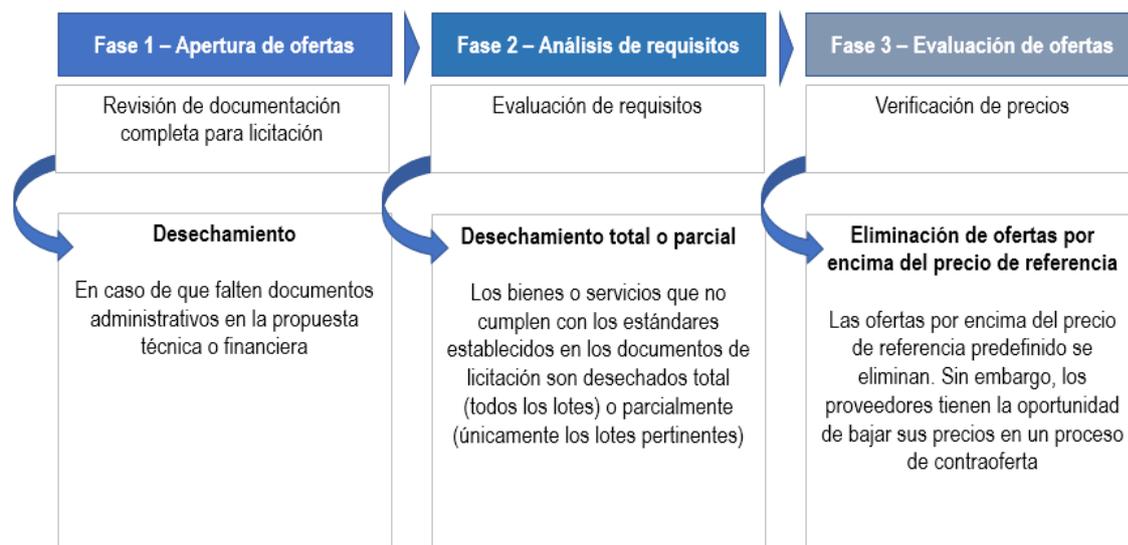
Además, las prácticas de contratación están establecidas de tal manera que generan altos porcentajes de desechamiento de los proveedores. Al mismo tiempo, el nivel de competencia se reduce a lo largo de las diferentes fases del ciclo. Esto incluye la falta de una investigación de mercado robusta, situación que provoca ofertas que sobrepasan los precios de referencia, requisitos poco claros y restrictivos que llevan a desechamientos administrativos y prácticas de desechamiento restrictivas por no cumplir con requisitos técnicos o financieros. Estos factores se analizarán más a fondo en la siguiente sección.

Con frecuencia, varios de los proveedores que presentan una oferta no llegan al final del proceso de contratación, puesto que quedan descartados en el camino. Existen tres situaciones que pueden llevar al desechamiento, como se muestra en la Gráfica 5.2. Primero, ocurre un desechamiento administrativo cuando un proveedor no cumple con los requisitos administrativos. Segundo, los proveedores pueden quedar eliminados por no cumplir con los requisitos técnicos. Tercero, el desechamiento sucede cuando la oferta económica está por encima del llamado precio de referencia, es decir, el tope del presupuesto de la autoridad contratante. Los proveedores, frecuentemente, quedan descartados en todas estas etapas, lo que reduce aún más el número de ofertas viables y la competencia relacionada.

En un esfuerzo por reducir las altas tasas de desechamiento, que conducen a una competencia reducida, deben desarrollarse más canales para mejorar la comunicación entre los proveedores y los funcionarios de contratación. Dado que el Protocolo, en su redacción actual, podría limitar la posibilidad de interactuar con los proveedores, una reforma que aporte nuevos métodos flexibles ayudaría a superar estas limitaciones. Por ejemplo, una reforma podría especificar las condiciones bajo las cuales las autoridades contratantes podrían reunirse con los proveedores en la etapa pre-licitatoria para clarificar dudas, explicar los procedimientos en detalle o conocer mejor las necesidades específicas.

Particularmente, las ineficiencias resultan del procedimiento llamado de contraoferta. Los proveedores cuentan con un plazo corto para decidir si reducen sus precios. Sin embargo, no existe un formato estándar para dicho proceso y cada autoridad decide de manera *ad hoc* la forma de llevar a cabo la contraoferta.

Gráfica 5.2. Etapas potenciales de desechamiento a lo largo del ciclo de contratación



Dado que cada entidad tiene discreción para decidir cuánto tiempo dar al proceso de contraoferta, este reviste falta de claridad para los proveedores, generando confusión. La elaboración de un documento estandarizado ayudaría a superar este problema. Por ejemplo, el gobierno del Estado de México podría añadir un artículo a los POBALINES indicando algunos estándares mínimos a cumplir durante el proceso, tomando en cuenta características como el número de lotes y el volumen o el monto del procedimiento.

En la siguiente sección se explorarán los factores que limitan la competencia y la eficiencia en el ciclo de contratación. Cabe recalcar que este análisis se enfoca en la adquisición de bienes y contratación de servicios, puesto que se concentra en la aplicación de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios que rige estas actividades.

5.2.1. Llevar a cabo análisis e involucramiento de mercado para ampliar la base de proveedores

Como se discutió anteriormente, la baja participación de proveedores en las contrataciones públicas es un problema generalizado que deben atender las autoridades contratantes del Estado de México. El punto de partida para mejorar la eficiencia de las contrataciones públicas en el Estado de México es incrementar la participación de oferentes. Un paso para ampliar la base de proveedores es una mayor concentración en el análisis del mercado y el involucramiento con el mismo. Esto le permitiría a las autoridades contratantes tener un mejor panorama sobre proveedores que queden fuera del proceso de contratación, así como de aquellos que pueden incluirse.

Un aspecto esencial para efectuar un proceso exitoso de contratación está relacionado con un análisis de mercado robusto. Un análisis de mercado brinda perspectiva respecto al tamaño, la forma y la competitividad de un mercado en particular, además de proporcionar información específica sobre un

producto, como sus características técnicas y funcionales, elementos de calidad y precio. Posteriormente, esta información se utiliza para diseñar el proceso que maximice el valor por el dinero.

En el Estado de México, la investigación de mercado representa un proceso obligatorio con base en las reglas de contratación pública. Sin embargo, de acuerdo con el Artículo 17 del Reglamento, uno de los propósitos principales de la investigación de mercado es determinar el llamado precio de referencia de bienes, obras y servicios. Otros objetivos de la investigación de mercado incluyen determinar la existencia de bienes o servicios en la cantidad y calidad requerida, así como verificar la disponibilidad de proveedores, conocer los precios que prevalecen en el mercado y escoger el método de compra a utilizar.

El precio de referencia mencionado se calcula como el promedio de por lo menos tres ofertas recibidas y representa el tope máximo para un proceso de contratación. Por encima de este precio, el licitante es desechado automáticamente. La práctica de la determinación del precio de referencia se aborda más ampliamente en esta sección.

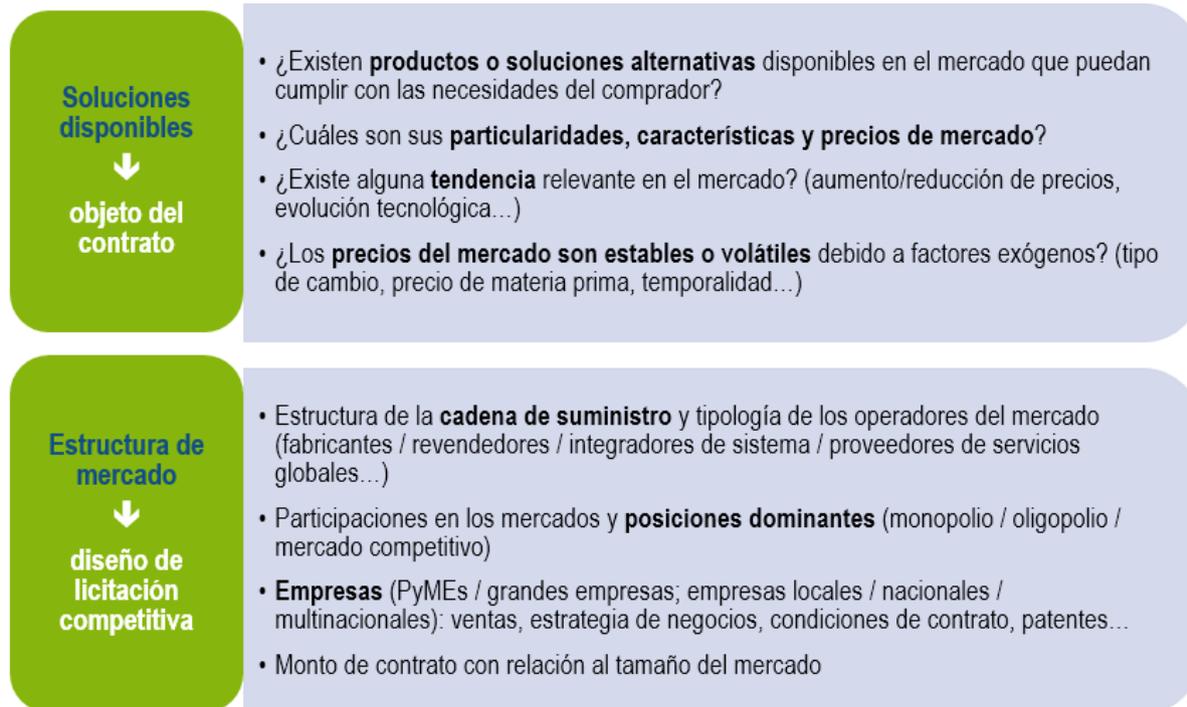
El hecho de que las autoridades contratantes estén obligadas a llevar a cabo una investigación de mercado difiere de la mayoría de los países de la OCDE y representa, en sí, un elemento positivo. Mediante este mandato legal, los compradores públicos están conscientes de la necesidad de realizar una investigación de mercado, lo que no se presenta de manera general, especialmente cuando se trata de compradores poco frecuentes. Sin embargo, tal y como lo define la ley, el análisis de mercado en el Estado de México se entiende en sentido estrecho. El principal objetivo es obtener el precio de referencia sin tomar en cuenta consideraciones más amplias que podrían ser valiosas a lo largo del proceso de contratación.

Efectivamente, la investigación de mercado no debe limitarse a los aspectos relativos al precio, sino que también debe tomar en cuenta características funcionales de bienes, servicios y obras, condiciones de entrega y vida del producto. Además, la autoridad contratante debe lograr una buena comprensión de las condiciones del mercado y de los potenciales proveedores, enfocándose en las soluciones generales disponibles en el mercado. Las dimensiones clave que deben abordarse durante la fase de investigación de mercado están señaladas en la Gráfica 5.3.

Es crucial conocer el mercado y los productos disponibles para generar valor por el dinero en los contratos de adquisición. Solo así podrá, el comprador público, diseñar las especificaciones que reflejen calidad. Asimismo, el análisis de mercado permite adaptar la licitación a las condiciones del mismo. Por ejemplo, el tamaño de los lotes dependería de si la licitación se enfoca en las pymes de un mercado en particular, o consideraciones similares. Con respecto a la competencia, tener la visión del mercado también proporciona un panorama en relación con el tipo de participación que se espera en una licitación específica.

Gráfica 5.3. Objetivos del análisis de mercado

Dimensiones a explorar en la fase de análisis de mercado:



Fuente: OCDE, Presentación durante taller llevado a cabo en el Estado de México.

Muchos de los países de la OCDE han desarrollado manuales de análisis de mercado para apoyar a las autoridades contratantes en la elaboración de estudios de mercado relevantes (OECD, 2019^[81]). El Estado de México también ha elaborado un manual práctico titulado *Procedimiento de Autorización y Alta de Estudios de Mercado en el SICAPEM*, el cual indica los pasos a seguir, y las herramientas y definiciones que se deben utilizar a lo largo del proceso de investigación de mercado. Además, el manual práctico del Estado de México incluye las siguientes herramientas para llevar a cabo una investigación de mercado:

- Análisis de precios históricos;
- *mystery shopper*: técnica de investigación donde la o el analista acude a los establecimientos de los proveedores como un cliente más para comparar precios;
- consulta de páginas electrónicas;
- investigación en campo; y
- segmentación de mercado: técnica que consiste en hacer una división total del mercado con base en un producto específico a analizar.

Sin embargo, las autoridades contratantes frecuentemente llevan a cabo el análisis de mercado con base en tres cotizaciones pedidas a proveedores, exponiéndose a ciertos riesgos. Aun si los proveedores a los que se solicita una cotización son seleccionados al azar y no están conscientes de que otros proveedores también fueron invitados a proporcionar una cotización, existe el riesgo de cotizaciones infladas, acuerdos previos y prácticas colusorias.

Otros países recomiendan prácticas de investigación amplia de mercado que toman en cuenta diversas dimensiones de este. Por ejemplo, el Recuadro 5.4 muestra cómo Queensland, en Australia, desarrolló

un manual específico de análisis de mercado que toma en cuenta varias dimensiones, entre ellas, las dinámicas competitivas en el mercado.

Recuadro 5.4. Manual de análisis de mercado del estado de Queensland, Australia

El estado de Queensland (Australia) ha desarrollado un manual específico de análisis de mercado. Mediante referencias a las cinco fuerzas de Porter para crear un enfoque estructurado de análisis de mercado y comprender las dinámicas competitivas, este manual incorpora elementos de mercadeo de contratación para apoyar a las agencias contratantes a crear una estrategia óptima de contratación. Incluye secciones detalladas sobre estructura de mercado, dinámicas competitivas entre proveedores, cadenas de suministro y productos alternativos (bienes y servicios), entre otros.

Fuente: (Gobierno del estado de Queensland, 2018^[9]).

Además de la investigación de mercado de escritorio, también es valioso consultar con proveedores potenciales para elaborar especificaciones y documentos de licitación adaptados a la realidad del mercado (estructura, disponibilidad de bienes, proveedores), así como para generar interés de su parte. En efecto, involucrarse con el sector privado ayuda a las autoridades a reducir la brecha de información y recopilar la información más reciente y confiable sobre el mercado. Tal y como se abordó en el Capítulo 1, actualmente, la investigación de mercado que llevan a cabo los servidores públicos del Estado de México no incluye diálogo con los proveedores ni involucrarse con el mercado de proveedores. Esta omisión es influenciada por las restricciones impuestas por el Protocolo que deben ser observadas por los funcionarios de contratación del Estado de México. Sin embargo, ellos pueden realizar visitas de verificación para constatar la existencia de las estructuras y la disponibilidad requeridas. Por el contrario, establecer contacto con los proveedores con frecuencia se considera algo sospechoso.

Sin embargo, el diálogo con el mercado es tan importante como la investigación de mercado para ajustar la estrategia de compras de la entidad contratante. Particularmente, en el contexto de la baja participación de proveedores, su concientización sobre futuras licitaciones es esencial. Aun así, respecto a la justa competencia, es necesario que los servicios contratantes se comuniquen de manera justa y transparente con proveedores potenciales con el propósito de no dar una ventaja indebida a uno, o más, de entre ellos (OECD, 2019^[10]).

Existen ciertas formas en que las autoridades puedan mejorar el análisis de mercado dialogando con proveedores potenciales y, a su vez, aumentar el nivel de competencia y eficiencia de los procesos de contratación pública. Estos quedaron detallados en el Capítulo 1. La introducción de tales medidas probablemente incrementará la calidad del proceso de preparación de una licitación, puesto que las autoridades contratantes recibirán retroalimentación directa sobre lo que el mercado es capaz de entregar y a qué precio.

Por ejemplo, el gobierno federal de México publica versiones preliminares de bases de licitación (pre-bases) en su plataforma electrónica COMPRANET con antelación a una convocatoria para recopilar comentarios por parte de los operadores económicos (OECD, 2018^[12]). Otro elemento importante del involucramiento con el sector privado es alertar a los proveedores potenciales con información general sobre futuras oportunidades de contratación. Por ejemplo, con base en información proporcionada por el gobierno de la Ciudad de México, la plataforma Tianguis Digital cuenta con un sistema de notificaciones que envía mensajes en tiempo real a aquellos proveedores que ya están registrados sobre procesos de licitación.

Las reuniones con proveedores son práctica común en muchos países de la OCDE, como Nueva Zelanda, Italia y Grecia. En ocasiones, estas reuniones toman la forma de juntas organizadas entre varios compradores públicos y proveedores interesados para categorías específicas de productos (OECD, 2018_[12]). Estas juntas podrían dar lugar a estrategias específicas de contratación para el futuro, mostrando, por ejemplo, cómo se pueden utilizar los requerimientos técnicos y criterios de adjudicación en procesos futuros. Esto también podría ayudar a dirigirse a una nueva base de proveedores y reducir la concentración del mercado.

5.2.2. Limitar los desechamientos por falta de requisitos administrativos

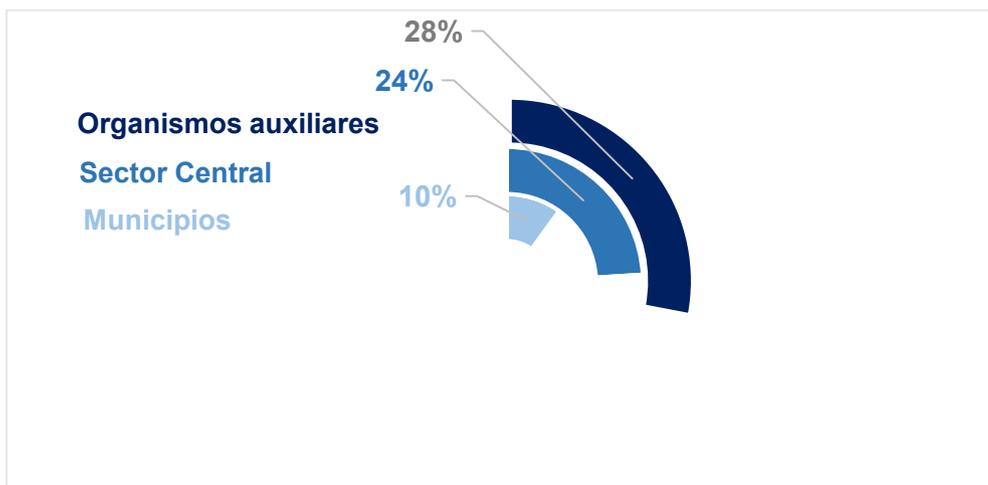
Otra fuente de ineficiencia son los frecuentes desechamientos que ocurren a principios del proceso de contratación. La pérdida de proveedores durante el proceso es costosa, sobre todo considerando los esfuerzos requeridos por parte de los proveedores para presentar una oferta. Por ello, las autoridades contratantes deben prestar mucha atención a reducir los desechamientos en esta etapa. Esto les permitiría recibir más ofertas y, por lo tanto, incrementar el nivel de competencia en sus licitaciones.

En el Estado de México, los proveedores deben estar presentes en la presentación y apertura de ofertas que lleva a cabo la autoridad contratante. El Reglamento de la LCPEMyM establece que los funcionarios de contratación deben llamar a cada proveedor para que hagan acto de entrega de los sobres que contienen sus propuestas técnicas y financieras.

Primero, el funcionario de contratación verificará que todas las propuestas técnicas cumplan con los requisitos de documentación solicitados en las reglas del procedimiento. Si los proveedores no cumplen con todos los documentos solicitados para la propuesta técnica, son eliminados (desechamiento) antes de la apertura de sus propuestas financieras. Segundo, los servidores públicos procederán con la revisión de la propuesta financiera y desecharán las ofertas que no cumplan con la documentación antes de evaluarlas. De acuerdo con el Artículo 86, párrafo VII del Reglamento de la LCPEMyM, los funcionarios de contratación deben justificarlo debidamente.

La OCDE analizó una muestra de licitaciones extraídas de COMPRAMEX. Este análisis consistió en una revisión a fondo de 150 procedimientos por separado de bienes y servicios, incluyendo 50 del sector central, 50 de organismos auxiliares y 50 de municipios. La siguiente gráfica muestra la frecuencia en que los tres principales sectores desearon ofertas debido a la falta de cumplimiento con la documentación requerida al principio del proceso. Pese a que se realizó con una muestra pequeña, el análisis sugiere que el desechamiento es una práctica común en el Estado de México, en particular en el caso de las contrataciones en organismos auxiliares y en el sector central. Estos niveles altos de desechamiento merman la eficiencia y la competencia del sistema de contratación de varias maneras. En primer lugar, desde la perspectiva de los proveedores, esto representa un desperdicio de recursos, por lo invertido en la preparación de una oferta, pues pierden oportunidades de éxito a raíz del desechamiento. Desde la perspectiva de las autoridades contratantes, reducen la participación en la licitación y, por lo tanto, la competencia y el valor por el dinero.

Gráfica 5.4. Desechamiento en las dependencias del sector central, organismos auxiliares y municipios



Fuente: Análisis de COMPRAMEX de la OCDE, 2019.

Recuadro 5.5. Desechamiento de propuestas: errores comunes de proveedores

Los errores frecuentes que cometen los proveedores que resultaron en su descalificación incluyen la falta de:

- el certificado de calidad del bien requerido;
- el poder otorgado ante notario público, en original o copia certificada, para representar a la empresa;
- la carta, en original, del fabricante del bien requerido.

Los errores adicionales consistieron en que:

- el sobre que contenía la propuesta técnica no iba dirigido al gobierno del Estado de México, a la Secretaría de Finanzas y a la Dirección General de Recursos Materiales;
- no venía indicado el periodo de garantía de los bienes requeridos;

Fuente: (Análisis de COMPRAMEX de la OCDE, 2019).

Asimismo, el análisis de los procedimientos de COMPRAMEX mostró que las eliminaciones de propuestas, con frecuencia, sucedieron como respuesta a errores comunes por parte de los proveedores. El Recuadro 5.5 muestra una lista de los documentos que frecuentemente olvidan los proveedores, lo que resulta en su exclusión de un proceso de contratación.

Como se detalla en el recuadro anterior, a menudo, el desecharamiento está relacionado con errores que pudieron preverse fácilmente. Parte de la información o de los documentos que generalmente faltan se podrían remplazar con la cédula de proveedor de bienes y/o prestador de servicios del Estado de México. Esta cédula es otorgada por la Secretaría de Finanzas y, con base en el Reglamento de la LCPEMyM, tiene validez de un año y comprueba que los proveedores a quienes se les otorgó cumplen con todos los requisitos establecidos por la Secretaría. Además, permite a los portadores participar en procesos de contratación con el beneficio de remplazar la presentación de los documentos indicados en los párrafos I,

II, III, IV, V y VI o el Artículo 32 del Reglamento. Para obtener dicha cédula, los proveedores deben entregar una solicitud con la información indicada en el Recuadro 5.6.

Recuadro 5.6. Presentación de documentos para obtener la Cédula de Proveedor de Bienes y/o Prestador de Servicios, de acuerdo con el Artículo 32 del Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios

Documentos necesarios para obtener la cédula de proveedor de bienes y/o prestador de servicios:

- I. Acta constitutiva y su última modificación, tratándose de personas jurídicas colectivas; o acta de nacimiento, tratándose de personas físicas.
- II. Cédula de Identificación Fiscal e Inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, que señale el domicilio fiscal vigente, así como actividad preponderante al momento de la solicitud de registro.
- III. Poder suficiente del representante legal, emitido por Fedatario Público.
- IV. Identificación oficial del propietario o del representante legal.
- V. Declaración fiscal anual del ejercicio inmediato anterior o estados financieros del último ejercicio fiscal, dictaminados por contador público registrado en términos del Código Fiscal de la Federación; o los estados de cuenta bancarios, en los que se indiquen los movimientos realizados y el saldo al final del mes anterior a la fecha de solicitud de inscripción, para el caso de empresas de nueva constitución.
- VI. Estados financieros del mes inmediato anterior a la fecha de solicitud de inscripción, acompañados de la Cédula Profesional del Contador Público que los emite.
- VII. Dos fotografías recientes tamaño infantil a color, del propietario o representante legal.
- VIII. Carta compromiso de verificación y actualización de documentos.

Fuente: (El Estado de México, 2013^[13]).

Al enfocarse en la reducción de la cantidad de propuestas desechadas, el Estado de México contribuiría a una mayor participación en las licitaciones públicas, resultando en un aumento de la competencia entre los proveedores. Esto requiere de algunas iniciativas enfocadas, particularmente, en la concientización sobre la utilidad de la cédula de proveedor de bienes y/o prestador de servicios.

Como punto de partida, los proveedores necesitan estar informados de los beneficios que podrían tener si contaran con la cédula al momento de la licitación. El Estado de México podría promover la concientización de los proveedores para adquirirla con el propósito de reducir la cantidad de documentos requeridos durante la presentación de propuestas. Con esta medida, la apertura de propuestas podría tomar menos tiempo y ser más eficaz. Más proveedores tendrían la oportunidad de presentar una oferta válida, lo que resultaría en mayores opciones de bienes y servicios para las autoridades contratantes. Una vez que el valor de la cédula fuera conocido por los potenciales proveedores, otro paso podría ser su digitalización. Esto ayudaría a proveedores y autoridades contratantes en términos de reducir cargas administrativas y tiempo de procesamiento.

Además, es esencial que los proveedores comprendan correctamente los requerimientos que las autoridades contratantes piden. Una comprensión equivocada de los documentos podría resultar en menor interés de ofertar o en la entrega a tiempo de documentos erróneos. Para asegurar su comprensión, el Estado de México podría enfocarse en la disposición de más canales de comunicación *ad hoc*, por ejemplo, talleres de capacitación, seminarios de medio día y videos tutoriales pre-grabados en la plataforma COMPRAMEX, con el fin de mostrar a los proveedores la manera adecuada de responder a las licitaciones y evitar errores comunes. El establecimiento de estos diálogos podría ser muy benéfico para atender este problema común y maximizar la eficiencia del procedimiento.

Reducir la incidencia de desechamientos parciales o totales debido a errores de forma

Otro obstáculo con respecto a la participación en el proceso de contratación es la descalificación total o parcial que ocurre después del desechamiento. Habiendo verificado los requisitos administrativos, la autoridad contratante procede a verificar los requisitos técnicos de las ofertas. Aunque hay menos proveedores eliminados en esta segunda etapa, en comparación con la primera, existe un porcentaje relativamente alto de proveedores que no cumple con los requisitos técnicos o financieros.

De acuerdo con la muestra de 150 procesos, 17.3% de las ofertas fueron eliminadas en esta etapa. Una vez más, los fundamentos para las descalificaciones pueden ser menores y, frecuentemente, de naturaleza formal. Por ejemplo, si los proveedores presentan precios inconsistentes en sus ofertas, esto puede resultar en una descalificación. De manera similar, un error de cálculo en los totales puede resultar en una descalificación en esta etapa.

En general, el Estado de México debería limitar las posibilidades de que los errores de forma tengan consecuencias severas, como una descalificación, particularmente en el contexto de bajos niveles de participación. Las autoridades contratantes podrían revisar sus solicitudes de ofertas a la luz de errores comunes e intentar simplificar los procedimientos mediante reformas a los marcos existentes o clarificando el lenguaje en los reglamentos lo más posible para evitar errores similares. De manera alternativa, las autoridades contratantes podrían invertir en estandarizar requisitos o capacitar a proveedores, como se mencionó anteriormente.

5.2.3. Ineficiencias relacionadas con la contraoferta

Una especificidad del sistema de contratación pública en el Estado de México es el llamado procedimiento de contraoferta que queda definido en el Reglamento de la LCPEMyM (artículo 2, párrafo X): “Procedimiento a través del cual los licitantes pueden reducir el precio de su propuesta económica, a efecto de que el nuevo precio que ofrezcan se encuentre dentro del precio de mercado, que ha sido determinado por el área responsable de llevar a cabo el estudio de mercado”.

Después de la evaluación cualitativa de las propuestas técnicas y financieras, el funcionario de contratación anunciará los proveedores que continúan y cuyos precios estuvieron dentro del precio de referencia. Tal y como se abordó anteriormente, la Dirección de Investigación de Mercado de la Secretaría de Finanzas determina este precio durante el proceso de investigación de mercado, el cual determina el tope para las ofertas (véase el Recuadro 5.7), lo que implica que cualquier oferta que esté por encima se descarta de manera automática, a menos que los proveedores propongan precios más bajos en la contraoferta.

Recuadro 5.7. Determinación del precio de referencia de acuerdo con el Artículo 18 del Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios

Los precios de referencia se determinarán mediante el promedio de al menos dos cotizaciones de los fabricantes, distribuidores o comercializadoras y cámaras del ramo correspondiente, que se deberán obtener por escrito, o a través de los medios electrónicos disponibles, o mediante el estudio de precios, considerando las mismas condiciones en cuanto a cantidades, plazos y lugares de entrega de los bienes o de la prestación de los servicios, la forma y términos de pago, las características técnicas de los bienes o servicios y las demás condiciones que resulten aplicables y que permitan una comparación objetiva.

Fuente: (El Estado de México, 2013^[13]).

Aunque no es tan común como el desechamiento o la descalificación, esta práctica también contribuye a la ineficiencia del ciclo de contratación en el Estado de México. En la muestra analizada de los 150 procesos, 12% de las licitaciones resultaron estar por encima del precio de referencia, provocando así un procedimiento de contraoferta. El porcentaje relativamente alto de licitaciones en las que el precio de referencia fue superado podría indicar que la investigación de mercado no es robusta.

Más allá de lo anterior, la falta de divulgación del precio de referencia podría contribuir a las ineficiencias en el ciclo de contratación. Es decir, el hecho de que no se publique el tope del presupuesto desde el inicio del proceso representa un obstáculo para los proveedores potenciales. Si los precios de sus ofertas no están dentro del rango de precios del mercado y el proveedor no tiene la capacidad de reducirlos durante el procedimiento de contraoferta, su propuesta es rechazada automáticamente y los bienes o servicios ofrecidos no son aprovechables.

Para evitar esta situación, las autoridades contratantes en el Estado de México podrían, en procedimientos seleccionados, publicar el precio de referencia en las bases de licitación o en las reglas del proceso. La publicación del precio de referencia también podría tomar en cuenta características específicas del mercado, por ejemplo, su tamaño. Al hacer esto, el Estado de México daría mayor claridad y perspectiva a los proveedores antes de que se establecieran los precios de los bienes o servicios de sus ofertas. Además, la divulgación del precio de referencia podría aumentar la eficiencia del proceso. De adoptarse esta medida por las autoridades contratantes, únicamente los proveedores cuyos precios estén dentro del precio de referencia presentarían sus propuestas, ahorrando, así, invertir tiempo en la contraoferta.

Sin embargo, cabe hacer notar que existen algunos riesgos relacionados con la divulgación del precio de referencia, particularmente con respecto a la colusión. Efectivamente, la divulgación del tope de presupuesto podría causar que los proveedores se coordinen ilícitamente e inflen los precios en consecuencia (referirse a apartado sobre colusión en el Capítulo 3, acerca de la centralización). Al mismo tiempo, la no divulgación del precio de referencia es una práctica arraigada y los compradores públicos podrían resistirse a un cambio de los métodos establecidos. Por lo tanto, las autoridades contratantes necesitan sopesar las ventajas y desventajas con base en sus circunstancias específicas. Si muchas licitaciones resultan desiertas porque el precio de referencia se rebasó, esto sería un punto a favor de la divulgación. Otra opción podría ser llevar a cabo un programa piloto por un periodo determinado en el cual se divulgue el precio de referencia. Los resultados de esta prueba podrían coadyuvar en la toma de decisiones para acciones futuras.

Otro elemento que podría afectar la eficiencia del procedimiento es la forma en que las entidades contratantes llevan a cabo las contraofertas. De hecho, no existe un enfoque estándar para llevar a cabo una contraoferta y cada autoridad decide, de manera independiente, cómo establecer el procedimiento. Por ejemplo, la Secretaría de Finanzas generalmente otorga 10 minutos para que los proveedores reduzcan sus precios, mientras que los organismos auxiliares y los municipios podrían dar hasta 48 horas. Como se mencionó anteriormente, esta discrepancia podría causar confusión entre los proveedores y provocar que no estén preparados para proporcionar un precio alternativo en un lapso corto de tiempo. También podría llevarlos a favorecer a autoridades contratantes que otorgan más tiempo durante el procedimiento de contraoferta. El establecimiento de lineamientos en los POBALINES podría ayudar a superar este problema.

5.3. Lograr eficiencia mediante un enfoque de calidad en el proceso de contratación

Al considerar la eficiencia del sistema de contratación pública, es necesario tomar en cuenta los resultados que logra la contratación, es decir, saber si el proceso mismo de contratación proporciona valor por el dinero a su beneficiario final. En otras palabras, conocer si la contratación cumple los objetivos y entrega los bienes y servicios que los usuarios solicitan y en realidad necesitan. Garantizar estos resultados

requiere un enfoque en varias dimensiones relacionadas con la calidad a lo largo del proceso de contratación.

Para lograr mayor eficiencia en la contratación pública, el Estado de México podría enfocarse en aumentar la calidad de los procesos. Ello implica garantizar que la licitación esté diseñada para responder a las necesidades del beneficiario final. Al enfocarse en la calidad, las autoridades contratantes aseguran que el dinero de los contribuyentes se invierta bien y logre valor por el dinero.

En esta sección se observan tres áreas clave para la preparación de licitaciones, en las cuales las autoridades contratantes pueden garantizar que se refleje la calidad: el análisis de necesidades, la elaboración de especificaciones técnicas y, finalmente, la definición de criterios de adjudicación.

5.3.1. El análisis de las necesidades debe ir más allá de la planeación de las adquisiciones

Para lograr los beneficios de una contratación eficiente, el primer paso es tener un panorama claro de las necesidades del usuario final. Para este propósito, los compradores deben dedicar tiempo a comprender estas necesidades de manera estructurada mediante un análisis exhaustivo de las mismas. Esta etapa no debe limitarse a recabar cantidades de los bienes y servicios requeridos, sino basarse en la comprensión de las necesidades en términos del desempeño y las funcionalidades que se esperan del producto o servicio.

Sin embargo, en el Estado de México el análisis de necesidades, de manera frecuente, se fusiona con la planeación anual de adquisiciones. De acuerdo con la LCPEMyM, existe un mandato legal para todas las secretarías y organismos auxiliares respecto a la preparación de un programa anual basado en el Plan de Desarrollo del Estado de México, los planes regionales, y tomando en cuenta las medidas de austeridad establecidas en el presupuesto de egresos correspondiente. Los programas anuales de adquisiciones se cargan al sistema de COMPRAMEX antes del 31 de enero del año fiscal actual. El Artículo 9 de la LCPEMyM contiene información y características que deben incluirse en los programas anuales; sin embargo, cada agencia, secretaría o municipio utiliza un formato diferente, y no todos cumplen con la información requerida. Además, no todos los programas están disponibles en la plataforma de COMPRAMEX para su consulta pública.

La publicación de programas de adquisición es una práctica importante que da visibilidad al mercado de las próximas oportunidades de contratación. La falta de transparencia puede tener un impacto negativo respecto a la cantidad de participaciones de proveedores potenciales en las oportunidades de compra y, por lo tanto, en el nivel de competencia.

Por ejemplo, el estado de Aguascalientes tiene un programa multianual que permite a los funcionarios de contratación prever oportunidades potenciales para la consolidación y el uso de economías de escala. Además, representa una herramienta para lograr metas y objetivos relacionados con el Plan Estatal de Desarrollo (OECD, 2015^[14]). Asimismo, las mejores prácticas internacionales prevén el desarrollo de un formato estandarizado de programas de planeación de contrataciones. Sin duda, sus beneficios armonizarían la presentación para los operadores económicos, así como la certeza de que todos los planes ofrecerían el mismo nivel de detalles pertinentes, suficientes y homogéneos (OECD, 2019^[10]). El Estado de México podría desarrollar un formato estándar para el programa anual de adquisiciones con el propósito de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia relacionadas a la planeación de las contrataciones (véase el Capítulo 1).

Aunque importante, la planeación de las contrataciones no sustituye un análisis profundo de las necesidades relacionadas con la adquisición de un bien o la contratación de un servicio. A través de la planeación, la autoridad contratante identifica sus necesidades agregadas, mientras que el análisis de necesidades define las características específicas para un solo proceso de contratación. La entidad compradora, particularmente el área usuaria, necesita invertir tiempo significativo en comprender los

requisitos de las autoridades contratantes para recabar información suficiente sobre las mejores soluciones para cumplir con las necesidades subyacentes. Para poder ir más allá de la recopilación de necesidades básicas para un plan de contrataciones, los funcionarios de contratación de la DGRM podrían ampliar las entrevistas existentes con cada área usuaria para vincularse más cercanamente y obtener retroalimentación más directa sobre sus solicitudes de contratación.

5.3.2. Especificaciones técnicas: elaborar especificaciones que reflejan las necesidades y el análisis de mercado

Las especificaciones técnicas están reguladas en las bases de licitación de cada proceso. De acuerdo con el POBALIN-060, la autoridad contratante es quien elabora las especificaciones técnicas, mientras que la aprobación es responsabilidad de las entidades que requieren el bien o servicio (es decir, los usuarios). Estas entidades cuentan con hasta 48 horas para hacer cambios a las especificaciones técnicas. De acuerdo con el Reglamento, la documentación de la licitación debe estar redactada en idioma español y contener las especificaciones técnicas con una descripción genérica de los bienes y servicios, incluyendo una presentación, unidad de medida, cantidad y, cuando se requiera, información específica sobre mantenimiento, apoyo técnico y capacitación, lista de partes adicionales que se ofrecen, así como estándares aplicables. También contiene las especificaciones respecto a las juntas de aclaraciones, apertura de propuestas, criterios de calificación y fundamentos de posible descalificación. Además, en los documentos de licitación se detallan todos los elementos post-adjudicación, tales como características de contrato, facturación, sanciones y fundamentos de suspensión, entre otros.

Generalmente, las autoridades contratantes llevan a cabo un análisis de mercado limitado que les permite determinar las especificaciones técnicas. Como se mencionó anteriormente, el estudio de mercado usualmente determina si un producto específico existe, el precio máximo para su compra futura y las características de los precios y servicios disponibles en el mercado. Podrían realizarse más esfuerzos para mejorar los estudios de mercado en el Estado de México y contar con especificaciones técnicas más claras y adaptadas. Debe prestarse especial atención no solo a las soluciones, o a las soluciones alternativas en forma de bienes, sino también considerar las estructuras de mercado, por ejemplo, la estructura de la cadena de proveeduría para identificar a los productores.

Además de las especificaciones técnicas que cada proceso debe presentar, algunos bienes y servicios requieren de una opinión técnica de diferentes secretarías para poder ser validados. El POBALIN número 59 contiene esta lista de bienes y servicios (véase el Capítulo 1, Tabla 1.2).

5.3.3. Utilizar criterios de adjudicación para mejorar la calidad

Los criterios de adjudicación se utilizan para evaluar las diferentes ofertas de licitantes y para adjudicar el contrato a la mejor oferta. A nivel internacional, existen dos tipos de criterios que se utilizan en la adjudicación de contratos. El primero es el criterio del menor precio, con base en el cual el contrato se adjudica a la oferta con menor precio. En este criterio, el único factor que se toma en cuenta es el precio (OCDE, 2011^[16]).

Por otro lado, existe el criterio de mejor relación precio-calidad (*Best Price-Quality Ratio*, o BPQR, por sus siglas en inglés), que toma en cuenta otros elementos, además del precio, tales como calidad, tiempo de entrega y servicios post-venta. Este criterio tiene varias ventajas, principalmente si la autoridad contratante busca los productos de mejor calidad.

El marco jurídico en el Estado de México prevé la consideración de calidad en la evaluación de ofertas con un método basado en criterios de adjudicación de “puntos y porcentajes”. Un segundo método de adjudicación se efectúa con base en el criterio de adjudicación llamado binario. Ambos se explican en el Recuadro 5.8, a continuación.

Recuadro 5.8. Criterios de adjudicación para bienes y servicios para el Estado de México

(a) En el criterio de evaluación binario, se adjudicarán los contratos únicamente a aquellos proveedores que cumplan con los requisitos establecidos por el convocante y ofrezcan el menor precio.

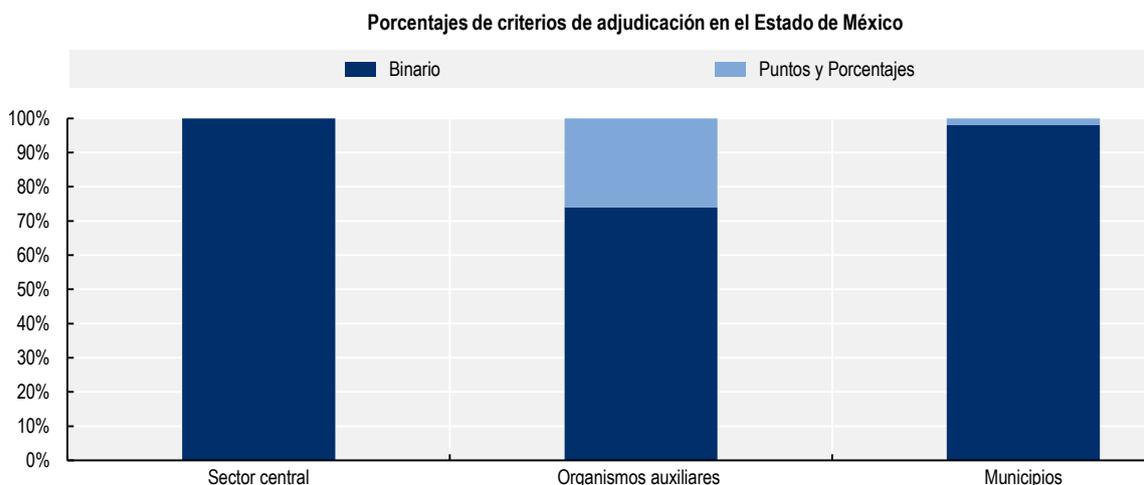
(b) En el criterio de evaluación de punto y porcentajes, se deben establecer:

- Los rubros y subrubros de las propuestas técnica y económica;
- la puntuación o ponderación que pueden lograr u obtener en cada uno;
- la puntuación o cantidad mínima de puntos porcentuales que los licitantes deberán obtener en la evaluación de la propuesta técnica para pasar a la evaluación de los aspectos financieros; y
- las formas en que los licitantes deberán acreditar el cumplimiento de los aspectos requeridos por el convocante en cada rubro o subrubro para obtener una puntuación o ponderación.

Fuente: (El Estado de México, 2013^[13]).

No obstante que el marco jurídico del Estado de México establece dos criterios de adjudicación de contratos de acuerdo con la naturaleza y características específicas de bienes y servicios, el análisis de las prácticas de contratación indica que el criterio binario, es decir, el del menor precio, fue mucho más utilizado en una muestra de licitaciones analizadas. La Gráfica 5.5 muestra los resultados de dicho análisis en términos de porcentajes con respecto al uso de los criterios de adjudicación en los tres sectores analizados en el Estado de México. Este análisis es consistente con las discusiones que se llevaron a cabo durante la misión de investigación de la OCDE, durante la cual los servidores públicos confirmaron el uso predominante del criterio del menor precio. En general, las autoridades contratantes tienen experiencia limitada con puntos y porcentajes, y utilizan ese criterio únicamente en algunos casos complejos.

Gráfica 5.5. Uso del criterio binario en el Estado de México (%)



Fuente: Análisis de la OCDE de datos de COMPRAMEX.

Aunque, en teoría, las autoridades contratantes parecen estar conscientes de los beneficios del criterio “mejor relación-calidad-precio” (BPQR), en la práctica, queda claro que no suelen aprovechar los

beneficios del mismo. Efectivamente, ir más allá del menor precio permitiría a las autoridades contratantes premiar a las ofertas que mejor cumplan con sus necesidades respecto a varias dimensiones relacionadas con calidad, tales como características funcionales, diseños, atributos de sustentabilidad o sociales, servicios post-venta y términos de entrega. Dependiendo del contexto, una o varias de estas dimensiones podrían ser de mayor pertinencia. Con criterios de adjudicación adecuados, la autoridad contratante puede dar prioridad a aquellos aspectos que mejor responden a sus necesidades.

El diseño de criterios de adjudicación es una tarea compleja, particularmente si existe poco uso de este tipo de método. Con frecuencia, los funcionarios de contratación prefieren utilizar los mismos métodos que se han utilizado en el pasado ya que perciben que esta estrategia no los pone en una situación de riesgo de impugnación. Sin embargo, también significa que las autoridades contratantes no están aprovechando oportunidades importantes para diseñar procesos de contratación eficientes que brinden valor por el dinero.

En años recientes, la buena práctica se ha propagado por América Latina y más países que parecen adaptar sus leyes de contratación con criterios diferentes a los del precio (véase el Recuadro 5.9).

Recuadro 5.9. Prácticas en América Latina que mejoran la calidad de bienes

En Perú

las evaluaciones de licitación se basan en criterios de precio, así como otros, establecidos por la entidad en los documentos de licitación. Los criterios de competencia establecidos por su nueva legislación son: 1) medio ambiente, 2) objetivos sociales, 3) mejoras a los requisitos técnicos, 4) términos de entrega, 5) experiencia de personal clave, y otros.

En Colombia

las licitaciones públicas se evalúan con base en tres criterios: 1) económico, 2) técnico, y 3) nacionalidad de los bienes y servicios ofrecidos. Los puntos económicos se otorgan con base en el precio de la oferta. Con respecto a los puntos técnicos, la entidad contratante debe otorgar puntos con base en calidad, tiempo de entrega o subcriterios de sustentabilidad. Hasta 20% de los puntos deben otorgarse a las ofertas de bienes y servicios de origen colombiano o de uno de sus socios comerciales, con base en las reglas establecidas en los acuerdos comerciales.

Fuente: (OECD, 2017^[17], y OECD, 2016^[5]).

Aunque el criterio de BPQR tiene muchas ventajas, no se recomienda su uso para todos los procesos de contratación. El uso del criterio del menor precio (oferta con menor precio), además de tener la ventaja de sencillez y rapidez, puede ser pertinente en el caso de compras de productos altamente estandarizados con características preestablecidas.

Tal y como se mencionó anteriormente, los criterios de adjudicación establecidos en el Estado de México son binario o de puntos y porcentajes. El criterio de puntos y porcentajes queda delimitado en el Manual de POBALINES (Acuerdo por el que se establecen las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones, enajenaciones, arrendamientos y servicios de las dependencias, organismos auxiliares y tribunales administrativos del poder ejecutivo del Estado de México), en el que también se detallan sus reglas de puntuación.

Tabla 5.2. Criterio de adjudicación de contratos por puntos y porcentajes en el Estado de México

POBALINES-064

	Criterios de adjudicación	Puntuación
Criterios técnicos	Características técnicas de los bienes y servicios	20-35 puntos
	Capacidad del proveedor	5-10 puntos
	Experiencia y conocimientos del proveedor en el mercado	5-10 puntos
	Desempeño en ejecución de contrato	5-10 puntos
Criterios financieros	Precio	Máximo de 50 puntos

Fuente: (El Estado de México, 2013_[15]).

Aun cuando los POBALINES brindan orientación con respecto al uso de puntos y porcentajes, la utilización de criterios que brindan mayor valor por el dinero (la combinación óptima entre criterios relacionados y no relacionados con costos) sigue siendo limitada. Esto indica que los funcionarios de contratación necesitan mayor claridad sobre los beneficios de enfocarse en la calidad durante la adjudicación de contratos. Al mismo tiempo, la orientación disponible en los POBALINES podría no estar lo suficientemente desarrollada. De hecho, al proporcionarse un marco “unitalla”, podrían reducirse los incentivos para el uso de criterios de calidad, puesto que los funcionarios de contratación no tienen suficiente flexibilidad para reflejar sus propias necesidades al momento de llevar a cabo un proceso. Para resolver este problema, los POBALINES podrían incluir una sección específica sobre el desarrollo de criterios BPQR enfocados no solo en el precio, sino también en la calidad de los bienes o servicios.

5.4. Contratación pública estratégica como motor de eficiencia

Es cada vez mayor el reconocimiento que se le otorga a la contratación pública como la base para cubrir objetivos complementarios de política pública que van más allá del papel tradicional de la entrega de bienes, servicios y obras a la administración pública. De hecho, los gobiernos de los países miembros de la OCDE están aprovechando el poder de la contratación pública para coadyuvar en sus objetivos estratégicos. Un ejemplo de ello es el desarrollo de estrategias nacionales para cumplir objetivos complementarios de política pública mediante la contratación. Estos nuevos objetivos de política pública tienden a incluir (mas no a limitarse a) apoyo a la innovación, desarrollo de pequeñas y medianas empresas, consideraciones ambientales, inclusión de grupos vulnerables y otros retos sociales.

En efecto, la *Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública* de 2015 recalca la importancia de incluir objetivos complementarios en los procesos de contratación (véase el Recuadro 5.10).

Recuadro 5.10. Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública de 2015: principio de equilibrio

V. RECOMIENDA que los adherentes reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación.

A tal fin, los adherentes deberán:

- i) Evaluar la adecuación de la contratación pública como instrumento para perseguir objetivos secundarios de política de acuerdo con unas prioridades nacionales claras, valorando los potenciales beneficios frente a la necesidad de lograr la obligada rentabilidad. Deberá tenerse en cuenta tanto la capacidad del personal de contratación pública para ayudar al logro de los objetivos secundarios de política como los recursos necesarios para el seguimiento de los avances de esos objetivos.
- ii) Elaborar una estrategia adecuada para la integración de los objetivos secundarios de política en los sistemas de contratación pública. En relación con los objetivos secundarios de política a cuyo logro va a colaborar la contratación pública, deberán desarrollarse una adecuada planificación, un análisis de referencia y una evaluación de riesgos, y deberán establecerse los resultados previstos, todo ello de cara al desarrollo de los oportunos planes de acción o directrices de puesta en marcha.
- iii) Emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar la eficacia del sistema de contratación pública en el logro de objetivos secundarios de política. Deberán cuantificarse, conforme a metas o etapas adecuadas, los resultados de cualquier uso del sistema de contratación pública en apoyo de objetivos secundarios de política, a fin de proporcionar a los responsables de la formulación de las políticas la información oportuna acerca de los beneficios y los costos de dicho uso. La eficacia deberá cuantificarse tanto a nivel de cada proceso de contratación pública como en referencia al logro de los resultados previstos en materia de política. Además, deberá evaluarse periódicamente el efecto global que sobre el sistema de contratación pública tiene la persecución de objetivos secundarios de política, con el fin de abordar la posible sobrecarga de objetivos.

Fuente: (OECD, 2015^[41]).

Existen varios beneficios que obtienen los gobiernos con la introducción de objetivos complementarios de política pública, tales como soluciones innovadoras (construcción, movilidad, salud, seguridad, servicios de TICs obsoletos), logro de objetivos de sustentabilidad (calidad del agua y desechos, deforestación, emisión de gases de efecto invernadero), apoyo a objetivos de desarrollo de pymes así como de políticas sociales, entre otros. Según las prioridades del gobierno, una o más de estas dimensiones pueden abordarse mediante la contratación pública. En años recientes, ha habido una tendencia al alza en los países de la OCDE en las políticas que abordan la contratación pública verde y la conducta empresarial responsable. Además, la mayoría de los países de la OCDE han implementado una política o estrategia que se enfoca en el acceso de las pymes a la contratación pública (OECD, 2019^[18]). Específicamente, doce países de América Latina y el Caribe (ALC), incluyendo a México, han seguido las buenas prácticas internacionales mediante el desarrollo de políticas que fomentan la participación de las pymes en los procesos de contratación pública. Por ejemplo, Brasil, Chile, Colombia o Costa Rica han desarrollado una política central para apoyar a las pymes (OECD, 2020^[19]).

Una ventaja clave de migrar hacia un enfoque estratégico de la contratación pública significa que las licitaciones ya no serán evaluadas únicamente con base en costos. Tal y como se abordó anteriormente, alejarse del menor precio trae consigo una dimensión más amplia de calidad a la contratación pública. Por consiguiente, la contratación puede tomar en cuenta los costos a lo largo del ciclo de vida y resultar

en un mejor desempeño ambiental. De manera similar, los proveedores tienen mayores oportunidades de innovar y brindar valor por el dinero mediante un producto o servicio mejorado.

Mientras que muchos países se vuelven más activos en la promoción del uso estratégico de la contratación pública, existen también varios retos en la implementación de este enfoque. Es decir, la contratación pública estratégica requiere habilidades avanzadas y un ambiente propicio conducente a una mayor experimentación. Los funcionarios de contratación necesitan estar al tanto de los acontecimientos en el mercado y diseñar documentos de licitación que reflejen este conocimiento. Necesitan identificar productos y servicios alineados con soluciones sustentables o innovadoras. Las estructuras, los lineamientos y las herramientas de apoyo pueden ayudar a los practicantes que deseen implementar la contratación pública estratégica.

En el Estado de México la adopción de objetivos complementarios sigue siendo baja y la concientización sobre el potencial de la contratación pública en este ámbito es limitada. Efectivamente, durante la misión de investigación de la OCDE, los funcionarios de contratación demostraron estar poco familiarizados con el tema de la contratación pública estratégica y la forma de implementarla. Además, varias de las prácticas necesarias para llevarla a cabo de manera exitosa se encuentran en etapas tempranas. Por ejemplo, el conocimiento y el involucramiento con el mercado rara vez se ponen en práctica, volviendo difícil que los funcionarios de contratación soliciten productos que conduzcan al mercado hacia un nuevo estándar. Particularmente, el precio sigue siendo el criterio predominante de adjudicación.

Sin embargo, algunas estipulaciones en el Reglamento y Manual (POBALINES) del Estado de México reconocen el papel que juega la contratación pública en la obtención de objetivos complementarios de política pública, especialmente para promover a las pymes y la sustentabilidad. De hecho, la ley prevé un trato preferencial para estas en caso de que se presenten dos ofertas iguales (Artículo 87 párrafo IV del Reglamento). Asimismo, las POBALINES establecen que, al momento de evaluar las ofertas en la etapa de adjudicación, se deben dar puntos extra a las pymes⁸ (POBALIN-064).

La atención dedicada a la participación de pymes en la contratación pública se ve reflejada en que la Secretaría de Finanzas lleva un registro de los contratos adjudicados a estas (véase Tabla 5.3).

Tabla 5.3. Contratos adjudicados a pymes (Secretaría de Finanzas del Estado de México)

Apoyo a pymes	2016	2017	2018	TOTAL
Porcentaje	1.54%	1.92%	8.66%	12.12%
Pesos MXN	\$21 737 347.10	\$21 737 347.10	\$21 737 347.10	\$21 737 347.10

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas del Estado de México.

Desde 2017, con la actualización de las POBALINES, se introdujo la contratación verde o sustentable en el Estado de México. De hecho, las autoridades contratantes deben incluir consideraciones de sustentabilidad con respecto al cuidado y la preservación del medio ambiente (véase el Recuadro 5.11). Aunque el requisito de inclusión de consideraciones de sustentabilidad representa un primer paso importante hacia la contratación verde y estratégica, también es importante dar seguimiento al cumplimiento de estos requisitos mediante la evaluación o medición de la política pública.

Recuadro 5.11. Reforma a POBALINES. Nuevas estipulaciones de sustentabilidad

POBALIN-062 TER. De la adquisición de bienes y servicios sustentables

Las dependencias y organismos auxiliares a través de sus unidades administrativas o equivalentes deberán contemplar dentro de su programa anual de adquisiciones, el uso de bienes y servicios sustentables a razón de un mínimo de 5% del total de los bienes y servicios que conforman dicho programa, a fin de contribuir al cuidado y preservación del medio ambiente.

Tratándose de adquisiciones de equipos eléctricos y electrónicos, deberá corroborar, según sea el caso, que cumplan con las Normas Oficiales Mexicanas de Eficiencia Energética vigentes.

El papel que se adquiera para uso de oficina deberá estar elaborado con mínimo de 50% de fibras de papel recuperado y obtenido bajo un reciclado post-consumo o pre-consumo y con un proceso de blanqueado libre de cloro o en su defecto papel elaborado de maderas controladas, el cual deberá contar con los certificados correspondientes.

La adquisición de madera, muebles de madera y suministros de oficina fabricados con madera, deberán contar con los certificados correspondientes, otorgados por la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos naturales, los cuales garanticen el origen y manejo sustentable de los aprovechamientos forestales de donde derive dicho insumo.

Fuente: (El Estado de México, 2013_[15]).

La contratación pública estratégica también se utiliza en apoyo a la economía local, con base en las prioridades del Plan Estatal de Desarrollo, que promueve la participación de proveedores locales en los procesos de contratación del estado (Gobierno del Estado de México, 2018_[3]). Específicamente, con base en el Reglamento, las autoridades contratantes deben especificar que, en igualdad de circunstancias, darán preferencia a personas físicas o morales que cuenten con un certificado de empresa mexiquense. Con respecto a los criterios de adjudicación, las autoridades contratantes podrían establecer un porcentaje de precio adicional (no mayor a 5%) para los portadores de dicho certificado.

Aunque el Estado de México introdujo iniciativas de política pública relacionadas con la inclusión de aspectos medioambientales y de participación de pymes, actualmente no existe ningún mecanismo de control o evaluación de las prácticas establecidas. Por lo tanto, se podría considerar la introducción de un mecanismo de seguimiento que, a su vez, permita determinar el impacto de estas iniciativas de política pública. Además, como se argumenta en el capítulo 6, podrían establecerse esfuerzos conjuntos entre las autoridades contratantes y el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos del Gobierno del Estado de México (IPSP). Esto permitiría desarrollar los conocimientos de los funcionarios de contratación sobre cómo utilizar y beneficiarse de la contratación pública estratégica.

El Estado de México está avanzando con la implementación de objetivos complementarios. Los siguientes pasos a dar podrían ser el desarrollo de una estrategia adecuada para determinar qué objetivos complementarios de política pública pueden buscarse y cómo pueden integrarse a las prácticas de las autoridades contratantes (OECD., 2019_[20]).

Propuestas de acción

Desde 2013 se ha reformado la LCPEMyM con el propósito de aumentar los niveles de transparencia y eficiencia del ciclo de contratación; además de introducir instrumentos de TICs para sistematizar los procesos de contratación pública. A pesar de que esta implementación representa un gran avance, aún existen etapas clave del proceso de contratación pública que necesitan mejoras. Las siguientes recomendaciones buscan ser elementos de aprovechamiento para fortalecer la eficiencia a lo largo del ciclo de contratación pública.

Fortaleciendo la fase pre-licitatoria

El Estado de México se beneficiaría de un fortalecimiento de la fase pre-licitatoria de la contratación que las autoridades contratantes llevan a cabo.

- Análisis de necesidades

El Estado de México podría evaluar el cumplimiento con respecto a la obligación de las autoridades contratantes de publicar el programa anual. Al promover esta práctica, el gobierno del estado evitaría problemas de transparencia y brechas de participación. Además, el Gobierno del Estado de México debería desarrollar un formato estándar para el programa anual.

- Investigación de mercado

En la práctica, las autoridades contratantes deberían ir más allá de solo tener como objetivo el establecimiento de un precio de referencia. La meta es lograr el mejor valor por el dinero. Además, una buena comprensión de las especificaciones técnicas es fundamental para llevar a cabo un estudio de mercado profundo. Por esta razón, los lineamientos de investigación de mercado, desarrollados por la Secretaría de Finanzas, podrían también atender las especificaciones técnicas y normativas.

Establecer mayores oportunidades para fomentar la participación de proveedores en la contratación

- Abrir las licitaciones financiadas con recursos estatales a licitantes internacionales

Los artículos de la LCPEMyM relativos a licitaciones internacionales deberían reformarse para permitir a la Secretaría de Finanzas dar acceso a licitantes internacionales a procesos financiados con recursos estatales. La participación es una acción clave que fomenta las posibilidades de las autoridades contratantes de tener una base más amplia de bienes y servicios. La apertura también aseguraría un mayor nivel de competencia entre los licitantes.

- Fomentar el diálogo con proveedores

El diálogo entre proveedores y autoridades durante los procesos de contratación podría mejorar el análisis de mercado y, por lo tanto, la eficiencia del sistema, ya que las autoridades contratantes podrían lograr una mejor comprensión del mercado y llevar a cabo una mejor preparación de los documentos de licitación. El establecimiento de nuevos canales de comunicación con el mercado podría anticiparse en una reforma al Protocolo. Además, el Estado de México podría considerar el uso de su sistema electrónico de contratación para consultas con proveedores, para establecer cuestionarios y anunciar reuniones con proveedores (expos) con el propósito de reducir las brechas de información.

- Creación de un sistema de notificación como parte de COMPRAMEX

La baja participación en licitaciones podría tener su origen en diferentes causas, tales como grandes obstáculos de participación, falta de involucramiento con el mercado o poca atractividad de los contratos. La concientización de proveedores potenciales podría reducir esta brecha de participación,

elevando así el número de proveedores para lograr un mayor nivel de competencia. El Estado de México podría desarrollar un sistema de notificaciones como parte de la plataforma COMPRAMEX para informar a los proveedores registrados sobre futuras oportunidades.

Establecer criterios de adjudicación adecuados

- El Gobierno del Estado de México se beneficiaría de promover que las autoridades contratantes hagan mayor uso del método de relación precio/calidad mediante la utilización de varios criterios de selección, tal y como se prevé en el marco normativo (puntos y porcentajes), especialmente cuando las necesidades de contratación tienen cierto nivel de complejidad.
- El uso de criterios de adjudicación relativos a la calidad también permite a las autoridades contratantes incluir aspectos estratégicos en la licitación, tales como apoyo a pymes, temas ambientales o bienes innovadores.
- Elaborar una sección en los POBALINES dedicada a instruir y guiar a los funcionarios de contratación en el uso estratégico de la contratación pública.

Reconsiderar la lista de supuestos para llevar a cabo adjudicaciones directas

Para brindar orientación a las autoridades contratantes respecto a cuándo pueden aplicar una adjudicación directa, el Estado de México podría detallar el alcance específico de los supuestos incluidos en el Artículo 48 de la LCPEMyM. Además, una reforma a este Artículo es deseable para modificar la lista de supuestos de excepción, reduciéndola lo más posible, así como para clarificar tales supuestos y maximizar las licitaciones competitivas.

Referencias

- Gobierno del Estado de Mexico (2018), *Plan de Desarrollo 2017-2023*, [3]
<https://edomex.gob.mx/sites/edomex.gob.mx/files/files/PDEM%202017-2023%20PE.pdf>.
- Mexican Government and the European Union (2000), *EU-Mexico Free Trade Agreement (FTA EU-MX)*, <http://moz-extension://c463bc22-c2f8-4c62-8cec-970d7076b30b/enhanced-reader.html?openApp&pdf=https%3A%2F%2Fwww.gob.mx%2Fcms%2Fuploads%2Fattachm ent%2Ffile%2F417670%2FIndiceCapituladoTLCUEM3.pdf> (accessed on 18 February 2020). [2]
- Ministry of Business, I. (2019), *Government Procurement Rules - Rules for sustainable and inclusive procurement*, <https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/government-procurement-rules.pdf> (accessed on 3 March 2020). [6]
- OCDE (2019), *Revue du système de passation des marchés publics en Algérie: Vers un système efficient, ouvert et inclusif*, Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique, Éditions OCDE, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/49802cd0-fr>. [10]
- OECD (2020), *Government at a Glance: Latin America and the Caribbean 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/13130fbb-en>. [18]
- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. [17]

- OECD (2019), *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/1db30826-en>. [19]
- OECD (2019), *Public Procurement in Kazakhstan: Reforming for Efficiency*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/c11183ae-en>. [8]
- OECD (2018), *Second Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security (IMSS): Reshaping Strategies for Better Healthcare*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>. [11]
- OECD (2017), *Public Procurement in Peru: Reinforcing Capacity and Co-ordination*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264278905-en>. [15]
- OECD (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia: Making the Difference*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>. [5]
- OECD (2015), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, Paris, <http://moz-extension://c463bc22-c2f8-4c62-8cec-970d7076b30b/enhanced-reader.html?openApp&pdf=https%3A%2F%2Fwww.oecd.org%2Fgov%2Fpublic-procurement%2FOECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 13 February 2020). [4]
- OECD (2015), *RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT Directorate for Public Governance and Territorial Development*, OECD Publishing, Paris, <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 9 January 2020). [1]
- OECD (2015), *Strengthening competitiveness in Mexico through regulatory improvement: Review of Practices of Local Public Procurement in Five Mexican States*, OECD, Paris, [http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20\(2015\)%20Procurement%20Mexican%20States.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20(2015)%20Procurement%20Mexican%20States.pdf). [13]
- OECD (2011), "Selecting Economic Operators", *SIGMA Public Procurement Briefs*, No. 7, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5js4wzvgfjwk-en>. [14]
- State of Mexico (2013), *LEY DE CONTRATACIÓN PÚBLICA DEL ESTADO DE MÉXICO Y MUNICIPIOS*, Estado Libre y Soberano de México, Toluca de Lerdo, México, <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig192.pdf>. [7]
- State of Queensland Government (2018), *Supply market analysis*, Department of Housing and Public Works, Queensland, http://moz-extension://c463bc22-c2f8-4c62-8cec-970d7076b30b/enhanced-reader.html?openApp&pdf=https%3A%2F%2Fwww.hpw.qld.gov.au%2F_data%2Fassets%2Fpdf_file%2F0018%2F3357%2Fprocurementguidesupplymarketanalysis.pdf (accessed on 18 February 2020). [9]

The State of Mexico (2013), *Acuerdo por el que se establecen las Políticas, Bases y Lineamientos, en materia de Adquisiciones, Enajenaciones, Arrendamientos y Servicios de las Dependencias, Organismos Auxiliares y Tribunales Administrativos del Poder Ejecutivo Estatal*, Poder Ejecutivo del Estado de México, Toluca de Lerdo, http://dgsei.edomex.gob.mx/sites/dgsei.edomex.gob.mx/files/files/Gaceta_Pobalines.PDF. [16]

The State of Mexico (2013), *Reglamento de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios*, Poder Ejecutivo del Estado de México, Toluca de Lerdo, <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig106.pdf>. [12]

Notas

¹ <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/ley/vig/leyvig192.pdf>

² <http://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/rgl/vig/rglvig106.pdf>

³ Art. 31.

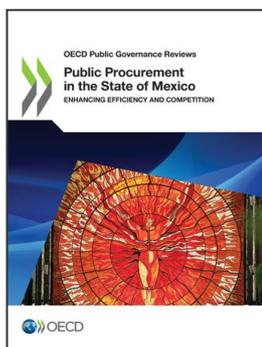
⁴ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios del Estado de Nuevo León, Artículo 29 párrafo III.

⁵ Artículo 42 de la Ley de Adquisiciones del Estado de Nuevo León.

⁶ Análisis de datos de COMPRAMEX de 50 procesos entre 2016 y 2018, de los siguientes municipios: Amecameca, Atlacomulco, Chalco, Chicoloapan, Huixquilucan, Lerma, Metepec, Nezahualcóyotl, Tenango del Valle, Tepotzotlán y Toluca.

⁷ Análisis de datos de COMPRAMEX de 50 procesos entre 2016 y 2018, de los siguientes organismos auxiliares: ISEM (Instituto de Salud del Estado de México), CAEM (Comisión del Agua del Estado México), IMIFE (Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física Educativa), SITRAMyTEM (Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México).

⁸ Manual de POBALINES del Estado de México, POBALIN-064.



From:
Public Procurement in the State of Mexico
Enhancing Efficiency and Competition

Access the complete publication at:
<https://doi.org/10.1787/cc1da607-en>

Please cite this chapter as:

OECD (2021), “Fomentar la eficiencia en todo el ciclo de contratación pública”, in *Public Procurement in the State of Mexico: Enhancing Efficiency and Competition*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/42eac1be-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, as well as any data and 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. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.