

Capítulo 8

Garantizando la claridad y reduciendo los riesgos en las contrataciones del IMSS a través de contratos modelo y bases sólidas

Este capítulo evalúa las fortalezas y debilidades de los modelos de documentos de licitación y de los contratos utilizados por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Se proponen mejoras potenciales de los modelos de contratos para aumentar la seguridad y reducir los riesgos en las actividades de contratación del IMSS.

Introducción

Los documentos de licitación, junto con el marco jurídico aplicable a cualquier procedimiento de contratación pública, proporcionan un marco general conforme al cual las entidades públicas suscriben contratos con el sector privado. Estos documentos incluyen de manera preferente los formatos de los contratos que deben celebrarse siguiendo los procedimientos de licitación (denominados "modelos de contratos"). Los documentos de licitación que establecen normas exhaustivas sobre las tres etapas más importantes del proceso de licitación (convocatoria, evaluación y adjudicación) dan prioridad a la competencia entre los oferentes, y es probable que también aseguren la igualdad de condiciones, tales como la transparencia y la integridad en los procedimientos de contratación (OCDE, 2009).

Del mismo modo, el uso coherente y sistemático de formatos eficaces de documentos contractuales aporta claridad, seguridad y uniformidad tanto a la institución adquirente como al mercado, a la vez que reduce los riesgos del proceso contractual.

El propósito de este capítulo es evaluar los formatos de documentos de licitación y contratos utilizados actualmente en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para realizar la adquisición de bienes y servicios, y ofrecer algunas propuestas para mejorar sus procedimientos de contratación.

Modelos de documentos de licitación y de contratos

Los modelos de documentos de licitación del IMSS son claros y se apegan a la legislación aplicable

La legalidad de la documentación de licitación, es decir, su conformidad con la legislación aplicable, constituye el primer paso para lograr un procedimiento de contratación transparente. Teniendo en cuenta el volumen y la diversidad de los contratos públicos que se adjudican y la conocida vulnerabilidad a la corrupción y al fraude de los sistemas de contratación, el Estado de derecho en el contexto de la contratación pública es de mayor importancia.¹

El IMSS proporcionó al equipo de análisis de la OCDE nueve versiones de prototipo de documentos de licitación para la adquisición de bienes y otra versión para la adquisición de servicios. Todos los formatos se refieren a los contratos elaborados conforme a la licitación pública. Tomando en cuenta la naturaleza y el tipo de contratos disponibles, estos documentos de licitación y los contratos que se adjudican conforme a los mismos deben acatar lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (RLAASSP) y las Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (POBALINES) del IMSS (en lo sucesivo denominadas en conjunto como la "legislación aplicable").

Todos los documentos de licitación evaluados tienen los mismos contenidos generales. Aunque no hay muchas cláusulas en estos documentos, algunos de sus términos se abordan más a fondo en los anexos. Por ejemplo, los anexos proporcionan detalles sobre cómo presentar una oferta conjunta, la forma y los términos de las garantías de cumplimiento, y una descripción clara de la calidad y las características de los bienes, alquileres y servicios que se adquieran. Este uso de los anexos que completan y complementan los documentos para la convocatoria a la licitación tiene la virtud de ofrecer un marco más exhaustivo para la licitación, que detalla plenamente los aspectos

más pertinentes del procedimiento de adjudicación y, por lo tanto, aumenta su transparencia.

De la misma forma, los términos reales de los documentos para la convocatoria a licitación del IMSS brindan a los posibles oferentes un conjunto razonable y suficiente de las bases de licitación que aplican a los aspectos pertinentes del procedimiento correspondiente. En vez de utilizar varios documentos distintos y poco precisos para la convocatoria con miras a adjudicar el mismo tipo de contrato, los documentos prototipo que utiliza el IMSS con disposiciones similares (en algunos casos, idénticas) refuerzan su proceso de contratación. Por un lado, esta práctica muestra que en la actualidad el instituto contrata conforme a procedimientos de licitación uniformes y coherentes. Esto probablemente provoca la especialización de sus empleados, un mayor conocimiento de los procedimientos de contratación pública y una aplicación inteligente de las cláusulas contractuales y las regulaciones legales. Por otro lado, permite a los posibles licitantes prepararse mejor para participar en las licitaciones del IMSS al remitirse a sus experiencias y participaciones anteriores en las distintas licitaciones convocadas por esta institución.

La revisión exhaustiva de los documentos del IMSS para la convocatoria a licitación muestra que en general concuerdan con los términos pertinentes de la legislación aplicable y no se identificó error específico alguno. Lo más importante es que contienen todos los elementos que la ley exige (LAASSP, artículo 29) que se incluyan en las convocatorias. Además, estos documentos prototipo identifican otros elementos clave de la ley; por ejemplo, los mecanismos de revisión y solución, así como la obligación de que el adjudicatario presente una garantía de cumplimiento y constancia de que cumple con sus obligaciones fiscales, esto en el caso de contratos de alto valor. Esto aumenta la transparencia y la integridad en los procedimientos de contratación del IMSS.

Sin embargo, todos los formatos de documentos de licitación proporcionados parecen relacionarse con bienes y servicios estándar y se basan en el sistema binario; ya que sólo utilizan los requisitos obligatorios y eligen la oferta ganadora por el precio más bajo. El IMSS podría considerar la elaboración de formatos de documentos de licitación para requerimientos complejos o delicados, y utilizar otros métodos de evaluación y selección como el enfoque hecho de puntos y porcentajes. De hecho, la LAASSP estipula que este método de evaluación debe predominar sobre el binario.

Los modelos de contrato del IMSS también son claros y se apegan a la legislación aplicable

Conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable (LAASSP, artículo 29), todos los documentos de convocatoria a licitación evaluados incluyen el prototipo del contrato que ha de celebrarse (en lo sucesivo denominado “modelo de contrato”). Esto fortalece un sistema de contratación transparente al garantizar:

- Que el contrato celebrado en virtud de la licitación se apega a la legislación aplicable y a los términos de la convocatoria (si no es así, los oferentes pueden impugnar de inmediato dichos términos).
- Que todos los licitantes celebren el acuerdo conforme a los mismos términos generales.

La OCDE revisó los modelos de contrato del IMSS contra los términos pertinentes de la legislación aplicable y tomó en cuenta los siguientes aspectos:

- Obligaciones y responsabilidad civil de las partes
- Bases y método de pago
- Inspección, aceptación y garantía
- Mecanismos de resolución de conflictos
- Deducciones y sanciones establecidas de antemano
- Disposiciones adecuadas para la descripción detallada de los bienes o servicios que serán provistos por el contratista
- Propiedad intelectual
- Subcontratación
- Sustitución de personal del contratista
- Cesión de la propiedad
- Cláusulas de terminación
- Garantía de cumplimiento

El estudio demostró que los modelos de contrato se apegan a los términos pertinentes de la legislación aplicable, y no muestran violación o desviación alguna, salvo en lo que se refiere a la propiedad intelectual.

Como lo estipula la legislación aplicable, los modelos de contrato establecen una disposición conforme a la cual el licitante será el responsable exclusivo en caso de violaciones en materia de derechos de propiedad intelectual (LAASSP, artículo 45). Sin embargo, los modelos de contrato del IMSS no incluyen la disposición necesaria requerida por la ley la cual señala que el IMSS es titular de los derechos de propiedad intelectual derivados de los servicios contratados de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones, salvo cuando haya un impedimento. Al insertar esa cláusula en los modelos de contrato, la titularidad del IMSS de los derechos de propiedad intelectual conforme a los contratos generados sería evidente, lo que le permitiría utilizar en forma gratuita la misma información en circunstancias futuras similares sin el riesgo de verse implicado en litigios.

En general, los modelos de contrato parecen acatarse en el momento de la adjudicación

En la página web del IMSS se consulta con facilidad un conjunto de contratos adjudicados en 2010 y 2011 conforme a los procedimientos de licitación nacional e internacional. Aunque no se publican los documentos reales de convocatoria a la licitación, una comparación entre estos contratos y los modelos de contrato da una idea del grado en el que se cumple con lo estipulado en estos últimos en el momento de la adjudicación del contrato. La evaluación identificó un nivel sostenible y notable de coherencia entre ambos juegos de documentos, sin que se encontraran desviaciones importantes ni materiales que pudieran afectar la transparencia o la legalidad de los contratos adjudicados.

Además, se identifica con claridad una estructura común entre los modelos de contrato y estos contratos; no sólo se reproducen las cláusulas más pertinentes, sino también los anexos de los contratos. También cabe señalar que las versiones firmadas de

estos contratos completan de manera suficiente algunas disposiciones que pudieran no estar descritas del todo en los documentos prototipo, como los anexos con la descripción detallada de los bienes, los alquileres o los servicios adquiridos, y con plazos de entrega bien definidos. Sin embargo, como los modelos de contrato y de convocatoria son documentos preliminares, algunos de ellos están incompletos. Cabe destacar que la descripción de los bienes, alquileres o servicios enunciados en los anexos de los contratos evaluados es bastante exhaustiva y clara en el aspecto técnico.

A partir de la evaluación de estos contratos celebrados es obvio que sus términos más pertinentes se apegan a los varios modelos de contrato del IMSS proporcionados para el análisis. Esto garantiza la coherencia, la claridad y la seguridad jurídica del proceso de contratación, y reduce los riesgos de controversias y litigios. No obstante, parece que la aplicación de estos formatos no es constante; se informa que los documentos de convocatoria a licitación discrepan de una oficina a otra, como se explica en el capítulo 9.

Posibles mejoras a los modelos de contrato

Los actuales modelos de contrato podrían modificarse para que el IMSS logre mejores resultados y gestione mejor los riesgos y la falta de claridad

En una evaluación posterior se compararon las fortalezas, las debilidades y los riesgos de los modelos de contrato utilizados en el IMSS con las legislaciones de referencia pertinentes y las buenas prácticas. La evaluación mostró que las disposiciones actuales de los modelos de contrato tal vez no eviten ni moderen del todo algunos riesgos contractuales, como tampoco proporcionan claridad jurídica plena al IMSS y a sus proveedores. De igual manera, no maximizan los resultados alcanzados por el IMSS en virtud de algunos contratos. En particular, se identificaron los siguientes puntos:

A. Propiedad intelectual

Aun cuando se corrija la cláusula faltante antes identificada, es decir, la relacionada con los servicios contratados de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones, sería conveniente que el IMSS asegure los derechos de propiedad intelectual similares para algunos bienes y servicios que adquiere. Un ejemplo es el derecho a modificar o mantener, ya sea en sus instalaciones o a través de un tercero, una pieza de equipo desarrollada en forma específica para el instituto. Tomar en cuenta esta medida, evitaría que el IMSS quedara “atrapado” con un solo proveedor para esos servicios, y posiblemente le permitiría optimizar mejor los recursos por medio de la competencia.

B. Bases y método de pago

Todos los modelos de contrato evaluados incluyen disposiciones preliminares para los casos en que *i)* el contrato tenga un régimen de precios fijos y *ii)* el contrato esté supeditado a un régimen de ajuste de precios. En el segundo caso, los modelos de contrato estipulan expresamente que el contrato deberá establecer la fórmula o el mecanismo de ajuste, así como el factor atribuido a cada uno de los componentes pertinentes. Sin embargo, sólo se incluyen disposiciones relativas a pagos anticipados y al pago final al momento de la entrega; no se considera ningún otro método de pago (como pagos por objetivos alcanzados o pagos parciales). Estos mecanismos son valiosos para la adecuada gestión de riesgos de algunos tipos de requerimientos. Tomando esto en cuenta, el IMSS podría pensar en incluir esas disposiciones en los modelos de contrato pertinentes.

C. Normas de subcontratación

De acuerdo con la legislación aplicable, los modelos de contrato especifican que los derechos y las obligaciones que se deriven de los contratos (excepto los derechos de cobro) no podrán ser transferidos a otra entidad, acción que es causal de rescisión del contrato (LAASSP, Artículo 46). Sin embargo, estos no comprenden disposición alguna sobre la subcontratación.

Las normas de subcontratación poco precisas pueden poner en riesgo la integridad de un contrato si el adjudicatario subcontrata una parte sustancial del contrato para reducir sus costos o como parte de un acuerdo de colusión². Sin embargo, como dice la Directiva de la Unión Europea 2004/18/EC, la posibilidad de subcontratar una parte de un contrato público (no todo el contrato) es una de las más importantes prerrogativas de un sistema de contratación destinado a fomentar la participación de las pequeñas y medianas empresas en el mercado de la obtención de contratos públicos. Permitir la subcontratación no sólo promueve el desarrollo de ese importante sector de la economía, sino que también aumenta el nivel de competencia en la contratación pública.

Por consiguiente, la subcontratación generalmente es aceptada, pero los límites dedicados a garantizar el cumplimiento de los principios fundamentales de la contratación pública están consagrados en las normas de subcontratación. Esto lo hacen de manera diferente los países de la OCDE, algunos tienen normas generales de subcontratación que se aplican a todos los contratos (por ejemplo, Portugal, Recuadro 8.1), mientras que otros aplican restricciones y normas sólo a contratos específicos (como Canadá)³.

El IMSS podría considerar la redacción e introducción de normas de subcontratación claras en sus modelos de contrato. Estas normas deberán establecer los instrumentos que examinen a fondo la subcontratación en los contratos públicos y proporcionen suficientes pesos y contrapesos; de esta manera aumentarán la transparencia y la integridad del proceso de contratación, convirtiéndolo en una herramienta “en favor de la competencia”.

D. Cesión de la propiedad

Aunque los modelos de contrato contienen varias normas relacionadas de una u otra manera con la transferencia de la propiedad de los bienes adquiridos (como la aceptación de bienes, la responsabilidad civil hasta la entrega, la sustitución de bienes defectuosos, etc.), no hay ninguna cláusula directa, clara e indisputable que estipule que a partir de una fecha o hecho dados, los bienes pasan a ser propiedad del IMSS. Debido a que la cesión de la propiedad de los bienes adquiridos no es tratada con claridad en la legislación aplicable ni en los modelos de contrato, los documentos analizados muestran un riesgo contractual para ambas partes, lo que puede dar lugar a una regulación deficiente en esta área en los contratos celebrados.

Es probable que otra ley general Mexicana incluya disposiciones que aclaren cómo determinar la fecha y las condiciones de la transferencia de la propiedad. Sin embargo, la inclusión de una cláusula expresa en los modelos de contrato aportaría más transparencia y certidumbre a los procedimientos de contratación del IMSS, lo que siempre es positivo, ya que disminuye las probabilidades de controversias o litigios innecesarios. Esto es especialmente importante en situaciones en las que el IMSS utiliza métodos flexibles de pago conforme a los cuales se pagan ciertas sumas al contratista antes de la entrega efectiva y completa de los bienes (como los pagos por avances parciales o metas alcanzadas).

Recuadro 8.1. Disposiciones sobre la subcontratación en los contratos públicos en Portugal

La experiencia portuguesa, tal como se establece en el Código de Contratos Públicos de 2008 [cuyo objetivo fue incorporar las directivas de la Unión Europea (UE) sobre el tema], ofrece un buen ejemplo del punto de vista de la UE.

El Código Portugués de Contratos Públicos establece normas suficientes que permiten la subcontratación para operar en forma transparente, sin hacer peligrar el buen cumplimiento del contrato público en cuestión y sin poner en riesgo la competencia.

Como norma general, que se refleja en el artículo 316 del Código Portugués de Contratos Públicos, la subcontratación en los contratos públicos es posible siempre y cuando no esté prohibida de manera expresa en las cláusulas del contrato en cuestión o por la naturaleza específica del contrato.

Sin embargo, según el artículo 317, núm. 2 del Código Portugués de Contratos Públicos, “(...) la subcontratación siempre está prohibida:

- cuando el contrato ha sido adjudicado por un procedimiento de invitación, en los casos en que sólo podía invitarse a una entidad;
- cuando (...) a la entidad a ser subcontratada no se le permite participar en procedimientos de contratación pública;
- siempre que haya evidencias contundentes de que (...) la subcontratación surge de actos, acuerdos, prácticas o información susceptible de defraudar las normas de la competencia”.

Si no está prohibida, o si está específicamente permitida en la redacción del contrato, la autorización de la parte pública para que la parte privada subcontrate, conforme al artículo 318, núm. 3, está sujeta a:

- “la presentación previa de los documentos de habilitación concernientes a la entidad subcontratada, cuya presentación es obligatoria para el contratista privado durante la fase de formación del contrato, y
- al cumplimiento por parte de la presunta entidad subcontratada de los requisitos de capacidad mínima financiera o técnica, siempre que el contrato subordine de manera expresa la subcontratación para la evaluación de ambas capacidades o, por lo menos, de una de ellas; o al cumplimiento por parte de la presunta entidad subcontratante de los requisitos mínimos de capacidad técnica en relación con las cuotas para subcontratar siempre que el contratista privado recurra a la capacidad de la presunta entidad subcontratante para efectos de cumplir con los requisitos de calificación en la fase de formación del contrato.”

Además, el núm. 4 del artículo 318 del Código Portugués de Contratos Públicos establece que “el contrato puede prohibir la subcontratación de determinadas cuotas contractuales o de cuotas cuyo valor acumulado supere un porcentaje del precio contractual”. Ese límite variará conforme a la naturaleza del contrato y de los intereses en cuestión.

Por último, también vale la pena destacar que el artículo 321 estipula que “en las situaciones de subcontratación, el contratista privado principal permanece plenamente responsable ante la dependencia pública contratante para el cumplimiento debido y puntual de todas las obligaciones contractuales”.

Fuente: Código Portugués de Contratos Públicos (2008), http://europa.eu/youreurope/business/profitting-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/portugal/index_pt.htm, consultado en septiembre de 2011.

E. Inspección, aceptación y garantía

Excepto en lo que se refiere a la cesión de la propiedad, los modelos de contrato incluyen normas claras, entre ellas el derecho a la devolución o reposición de bienes que no cumplan con las especificaciones contractuales. Sin embargo, para los contratos que requieren probar los bienes adquiridos después de la instalación, podría introducirse una mayor claridad en cuanto a la naturaleza de las especificaciones particulares y a las verificaciones que deberán hacerse, así como las respectivas obligaciones y la responsabilidad civil de las partes (sobre todo en lo que respecta a las obligaciones del contratista en caso de alguna prueba fallida).

F. Mecanismo de solución de controversias

Aunque la legislación aplicable contempla la posibilidad de arbitraje en contratos de prestación de servicios de largo plazo,⁴ ninguno de los modelos de contrato menciona la posibilidad de hacerlo, ni las condiciones y mecanismos que habrían de utilizarse si se optara por este recurso. En vista de la mayor confianza que este mecanismo de solución de controversias puede ofrecer a algunos proveedores, el IMSS podría considerar incluir disposiciones sobre arbitraje en los modelos de contrato de servicios, posiblemente mediante la creación de un modelo de contrato para servicios a largo plazo.⁵ También debe señalarse que la legislación aplicable (LAASSP, Artículo 80) no permite el arbitraje para controversias relacionadas con la terminación del contrato por parte de la entidad pública, lo que puede considerarse como una debilidad del sistema del IMSS, sobre todo en los contratos internacionales.

De la misma forma, los modelos de contrato no mencionan ningún otro tipo de procedimientos de resolución de controversias. Entre ellos podemos mencionar la conciliación, para la cual la ley estipula para ambas partes la posibilidad de solicitarla en cualquier momento (LAASSP, Artículo 77). A pesar de que el IMSS es la segunda institución mexicana que utilizó con mayor frecuencia este mecanismo en 2009,⁶ podría promoverlo aún más al señalar con claridad en todos sus modelos de contrato el derecho de las partes a solicitarlo. Al hacerlo, divulgaría más la existencia de un mecanismo que ha demostrado ser muy eficaz para la institución,⁷ aumentaría la frecuencia de su uso y despertaría mayor confianza entre los proveedores en el proceso de contratación.

G. Cláusulas de terminación

Conforme a lo dispuesto en la LAASSP, los modelos de contrato incluyen disposiciones sobre la rescisión del contrato por incumplimiento de las disposiciones contractuales, razones de interés público o causas de fuerza mayor. Sin embargo, no prevén ninguna cláusula específica que incluya la posibilidad de una terminación de mutuo acuerdo entre el IMSS y el contratista. Podría introducirse mayor claridad y equilibrio en los documentos de licitación y en los contratos al incluir términos específicos relacionados con esa terminación, de manera particular los pagos vencidos, la indemnización y la responsabilidad civil.

H. Sustitución de personal del contratista

En función de la naturaleza y la complejidad de los requerimientos que deban cubrirse, la experiencia y la preparación del individuo que proporcione parte del trabajo puede ser de gran importancia. En esos casos, se evaluará esta necesidad de contar con conocimientos especializados de alto nivel como parte de la propuesta, y el nombre de la persona en cuestión debería consignarse en el contrato para asegurar que ese experto sea quien proporcione el servicio. Sin embargo, no se encontró ninguna disposición de ese

tipo en los modelos de contrato del IMSS. Esto abre la posibilidad de que en fecha posterior el contratista sustituya a esta persona por otra, tal vez con menos experiencia y menor preparación, lo cual pone en peligro la integridad del proceso de licitación y aumenta el riesgo de un desempeño inadecuado.

Conforme a la experiencia de Canadá descrita en el recuadro 8.2, el IMSS podría incluir en los modelos de contrato pertinentes disposiciones claras sobre los derechos y obligaciones derivados de la sustitución del personal del contratista que éste haya indicado en su propuesta y citado por su nombre en el contrato.

Recuadro 8.2. Disposiciones sobre la sustitución de personal en algunos contratos públicos en Canadá

La experiencia canadiense ofrece un ejemplo de cómo puede gestionarse la sustitución de personal de los contratistas en la contratación pública. Aunque esa sustitución no se limita en la mayoría de los casos, las disposiciones estándar del departamento central de compras de Canadá imponen las siguientes condiciones a los contratos de bienes o servicios de mayor complejidad:

“Si en el contrato se identifica que personas específicas realizarán el trabajo, el contratista debe proporcionar los servicios de esas personas a menos que no pueda hacerlo por razones ajenas a su control.

- Si el contratista es incapaz de brindar los servicios de una persona en concreto identificada en el contrato, debe proporcionar un sustituto con experiencia y preparación similares. La sustitución debe cumplir con los criterios utilizados en la selección del contratista y ser aceptable para Canadá. El contratista debe notificar, a la brevedad posible, a la autoridad contratante la razón para sustituir a la persona y proporcionar: El nombre y los datos sobre la preparación y experiencia del sustituto propuesto.
- Constancia de que el sustituto propuesto cuenta con la autorización otorgada por Canadá para trabajar con información confidencial, en su caso.

El contratista no debe permitir, bajo ninguna circunstancia, la realización de la obra por personas sustitutas no autorizadas. La autoridad contratante puede ordenar que el sustituto suspenda el trabajo. En ese caso, el contratista debe acatar de inmediato la orden y conseguir otro sustituto de acuerdo con el subpárrafo 2. El hecho de que la autoridad contratante no ordene que un sustituto suspenda el trabajo no exime al contratista de su responsabilidad de cumplir con los requisitos del contrato.”

Por medio de este mecanismo, Canadá protege la integridad de su proceso de contratación y reduce los riesgos de un desempeño inadecuado, en tanto que ofrece suficiente flexibilidad para que el contratista gestione la realización de su trabajo.

Fuente: Public Works and Government Services Canada (2012), “Standard Acquisition Clauses and Conditions (SACC) Manual” (Manual de Cláusulas y Condiciones Estándar de Adquisiciones), <https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/standard-acquisition-clauses-and-conditions-manual>, Condiciones Generales ID 2030 and 2035, consultado el 15 de marzo de 2012.

Propuestas de acción

Los documentos de licitación y los formatos de contrato del IMSS evaluados muestran un sistema de contratación bastante avanzado. Es válido considerar que estos documentos, si se aplican correctamente, en general proporcionan un nivel razonable de imparcialidad, competencia e integridad.

Sin embargo, podrían mejorarse para fomentar aún más la competencia, la transparencia y la igualdad de oportunidades para los posibles licitantes, así como la claridad de los contratos generados, al tiempo que se aumentan los derechos del IMSS y se reducen los diversos riesgos de las contrataciones. De esta manera, para incrementar los beneficios de su función de contratación, el IMSS podría considerar las siguientes propuestas:

1. Elaborar formatos de documentos de licitación y modelos de contrato para requerimientos que no sean estándar o complejos. Estos documentos podrían incluir disposiciones relacionadas con la utilización, cuando proceda, de:
 - a. Métodos de evaluación y selección diferentes de los requisitos obligatorios y el precio más bajo, como el enfoque de puntos y porcentajes.
 - b. Arbitraje para los contratos de servicios a largo plazo, como se permite en la legislación aplicable.
 - c. Sustitución de personal del contratista evaluado como parte de su propuesta, e identificado por su nombre en el contrato respectivo.
2. Incluir las siguientes disposiciones en todos los modelos de contrato pertinentes:
 - a. Titularidad del IMSS de los derechos de propiedad intelectual específicos, además de los derivados de los servicios contratados de consultoría, asesoría, estudios e investigaciones.
 - b. Derechos y obligaciones de subcontratación.
 - c. Descripción expresa de cualquier prueba que deba hacerse a los bienes adquiridos después de su instalación, incluso las respectivas obligaciones y responsabilidad civil de cada parte respecto a esas pruebas, y corrección de las deficiencias identificadas.
 - d. Enunciación clara del derecho de ambas partes a solicitar la conciliación en cualquier momento.
 - e. Terminación de mutuo acuerdo, estableciendo los términos respectivos como pagos vencidos, contraprestaciones y responsabilidad civil.

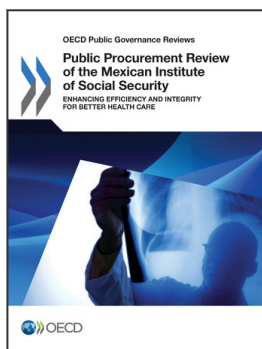
Notas

1. Según los Indicadores del Banco Mundial de 2005, se calcula que el cohecho en la contratación pública de los países de la OCDE agrega de 10% a 20% a los costos totales del contrato. Por otra parte, el Informe de Competitividad Global del Foro Económico Mundial para el periodo 2010-11 se refiere a la corrupción como el segundo factor más problemático para hacer negocios en México (inmediatamente después de la burocracia gubernamental ineficiente).
2. Se ha identificado que subcontratar parte del trabajo con los licitantes no elegidos es un método utilizado en colusión para que valga la pena para estos presenten ofertas no competitivas (OCDE, 2005).

3. Como se indica en el Artículo 8.85 del Manual de Abastecimiento de Canadá (PWGSC, 2011) - manual de políticas y procedimientos de la oficina central de compras de Canadá -, las disposiciones oficiales aplicables a algunos tipos de contratos (como bienes de gran complejidad o contratos de servicios) exigen a los contratistas obtener el consentimiento del funcionario de contratación antes de llevar a cabo alguna subcontratación. El funcionario contratante sólo accederá si está satisfecho con el subcontratista y con el subcontrato propuesto. Se especifica además que las desviaciones son totalmente a riesgo del contratista y que la adjudicación de un subcontrato no liberará al contratista de sus obligaciones contractuales, ni impone responsabilidad alguna a Canadá en relación con el subcontratista.
4. Por ejemplo, Artículo 80 de la LAASSP.
5. Sólo uno de los modelos de contrato proporcionados por el IMSS se refiere a los servicios, y no especifica la duración (aparentemente se utiliza para contratos de corto, mediano y largo plazos). La creación de un modelo de contrato de servicios de largo plazo contemplaría agregar disposiciones adecuadas sobre arbitraje (con lo que se aseguraría que no se utilicen por error para contratos de plazo más corto). También contemplaría disposiciones que podrían ser adecuadas para esos tipos de contratos (como las normas sobre subcontratación y sustitución de personal).
6. La Secretaría de la Función Pública informa que el IMSS participó en 78 mediaciones en 2009, con lo que ocupó el segundo lugar después de la Secretaría de la Función Pública (con 129 en ese año) (SFP, 2010).
7. Según la Secretaría de la Función Pública, en el 79% de las conciliaciones llevadas a cabo por el IMSS en el periodo 2006-2010 se llegó a un acuerdo entre las partes (SFP, 2010; SFP, 2011).

Referencias

- Código de contratos públicos de Portugal (2008), http://ec.europa.eu/youreurope/business/profitting-from-eu-market/benefiting-from-public-contracts/portugal/index_pt.htm, consultado en septiembre de 2011.
- OCDE (2005), *Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement* (La lucha contra la corrupción y promoción de la integridad en la contratación pública), OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264014008-en>.
- OCDE (2009), “OECD Principles for Integrity in Public Procurement” (Principios de la OCDE para la Integridad en la Contratación Pública), OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264056527-en>.
- Public Works and Government Services Canada (PWGSC) (2011), “PWGSC Supply Manual – Version 11-1” (PWGSC Manual de suministros - Versión 1.11 , <https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/supply-manual>.
- PWGSC (2012), “Standard Acquisition Clauses and Conditions (SACC) Manual” (Manual de Cláusulas y Condiciones Estándar de Adquisición (SACC)), <https://buyandsell.gc.ca/policy-and-guidelines/standard-acquisition-clauses-and-conditions-manual>, Condiciones Generales ID 2030 and 2035, consultado el 15 de marzo de 2012.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2010). *Cuarto informe de Labores*, www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Informes_de_Labores_E/4to-informe-de-labores-sfp.pdf, consultado el 15 de marzo de 2012.
- SFP (2011), *Quinto Informe de Labores*, www.funcionpublica.gob.mx/images/doctos/TRANSPARENCIA/Informes_de_Labores_E/5to_informe_labores_sfp.pdf, consultado el 15 de marzo de 2012.
- World Economic Forum (2011), *The Global Competiveness Report 2010-2011* (El Informe de Competitividad Global 2010-2011), www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2010-2011-0, consultado el 4 de diciembre de 2012.



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

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

Please cite this chapter as:

OECD (2014), “Garantizando la claridad y reduciendo los riesgos en las contrataciones del IMSS a través de contratos modelo y bases sólidas”, in *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264200364-11-es>

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

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

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