

3

Mejorar la eficacia de la centralización de la contratación pública en el Estado de México

En este capítulo se analizan las estructuras, los mecanismos y las prácticas actuales para centralizar la contratación pública en el Estado de México para mejorar su eficacia. En el mismo, se identifican áreas para la expansión de la centralización con el propósito de aumentar la eficiencia y la eficacia. Además, se enfoca en el uso de contratos marco como herramientas de eficiencia para obtener los beneficios de una contratación pública centralizada de manera efectiva, incluyendo la creación de mayor competencia en el mercado. Finalmente, en el capítulo se evalúan las estructuras organizacionales que más generan resultados cuando de centralización de la contratación se trata.

Con presupuestos cada vez más reducidos en tiempos de austeridad fiscal, las administraciones gubernamentales buscan maneras de racionalizar el gasto público y lograr así más con menos. Considerando el tamaño del gasto en contratación pública, en promedio un 12% del PIB en países de la OCDE, la contratación pública brinda oportunidades para estas eficiencias (OECD, 2019^[11]). Con un gasto en contratación pública de MXN 71 968 millones en 2019, equivalente a 24.7% de sus gastos presupuestales,¹ el gobierno del Estado de México tiene la responsabilidad de hacer buen uso del dinero de los contribuyentes. Se pueden generar ahorros importantes al simplificar, racionalizar y consolidar el gasto mediante la contratación pública. En los países de la OCDE se utilizan ciertas herramientas y técnicas para lograr obtener una mejor relación precio-calidad (valor por el dinero).

La centralización del gasto de contratación pública es una herramienta clave que se utiliza para este propósito. Implica la agregación de demanda de contratación de diferentes entidades utilizando varias herramientas para la eficiencia, sobre todo, la adquisición centralizada y los contratos marco.

Mientras que la centralización brinda beneficios claros para un sistema de contratación dado, también es necesario operarla de manera eficaz para dar resultados respecto a los ahorros y la racionalización asociados con aquella. A decir verdad, la puesta en marcha de una institución para centralizar sin el conocimiento, las herramientas, los procesos y el marco institucional adecuados, podría no producir los resultados deseados.

En este capítulo se hace un análisis de cómo el Estado de México puede mejorar su estructura institucional actual, sus procesos y sus herramientas para obtener mayores beneficios de un gasto centralizado en crecimiento. En este capítulo se argumenta que la centralización solo puede ser eficaz mientras las estructuras institucionales, las herramientas para la eficiencia y los sistemas de gobernanza adecuados queden establecidos. Más allá de todo ello, la centralización brinda oportunidades para incrementar la competencia y, por lo tanto, para generar valor económico en la contratación pública del Estado de México.

Recuadro 3.1. Opciones para mejorar la eficiencia en la Recomendación del Consejo 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 usuarios, 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 contratos 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 subnacionales de la administración, siempre que ello sea adecuado y factible, puede impulsar aún más la eficiencia.

Fuente: (OECD, 2015^[2]).

3.1. La centralización genera resultados si se lleva a cabo de manera eficaz

Con una población de aproximadamente 16 millones de habitantes, el Estado de México es el estado más poblado del país. Desde una perspectiva administrativa, queda dividido en 125 municipios. Su área urbana se encuentra muy cerca de la Ciudad de México, es decir que 59 de sus municipios son considerados parte del área suburbana de la Ciudad de México. Desde una perspectiva económica, el Estado de México resalta en comparación con otros estados con una economía que representa aproximadamente 8.7% del PIB total de la República Mexicana (INEGI, 2019^[3]). Su economía se caracteriza principalmente por el sector manufacturero e industrial. En su calidad de estado grande compuesto por varias entidades contratantes, el sistema general de contratación presenta buenas oportunidades para la centralización.

Para asegurar eficiencia y valor por el dinero, debe haber una capacidad suficiente para llevar a cabo contrataciones en todos los órdenes de gobierno. Este suele ser uno de los grandes retos en los países de la OCDE puesto que la capacidad del personal de contratación tiende a ser débil en los niveles regional y local. Efectivamente, los servidores públicos de niveles más locales de gobierno, muy a menudo, solo hacen contrataciones ocasionalmente y, por lo tanto, no tienen las habilidades ni la especialización necesarias. En este contexto, maximizar la centralización de la contratación pública, generalmente a través de una sola autoridad y con el uso apropiado de herramientas para la eficiencia, puede ser de gran valor. Esto permite aliviar la carga de la contratación pública de las entidades que no están especializadas y lograr una mejor relación precio-calidad mediante las economías de escala generadas por la agregación de demanda.

En la OCDE, muchos países han reconocido los beneficios de la centralización de la contratación pública y están incrementando esfuerzos para optimizar su sistema de contratación consolidando las necesidades. Los beneficios de la centralización están ligados principalmente a los ahorros (OECD, 2019^[4]). Estos ahorros surgen específicamente de la obtención de mejores precios mediante economías de escala y de menores costos de transacción. Efectivamente, al agregar la demanda de varias autoridades contratantes se logra un mayor poder adquisitivo. Limitar el número de autoridades que efectúan transacciones también racionaliza el gasto. Al mismo tiempo, concentrar la función de contratación pública en una institución genera tanto una capacidad mejorada como experiencia especializada, produciendo mejores resultados y ahorros.

En particular, la centralización contribuye a lograr un sistema de contratación más eficiente mediante la creación de un punto central de contacto para proveedores y entidades públicas. Concretamente, la centralización se logra frecuentemente al instaurar una central de compras (*Central Purchasing Body*, CPB, por sus siglas en inglés), es decir, una autoridad que adquiere bienes, y contrata servicios y obras a nombre de otras autoridades. A decir verdad, mientras que muchos países optan por establecer una central de compras, o una institución similar, el grado de centralización puede variar dependiendo de la cultura institucional y administrativa. En algunos países, la centralización es obligatoria, por ejemplo, en Lituania o Chile. Otros países pueden tener preferencia por un sistema descentralizado que da más flexibilidad a compradores públicos y entidades individuales, este es el caso de Países Bajos, en donde

se insiste en aumentar el nivel de habilidades y competencias de los compradores en todos los niveles de gobierno.

El Estado de México también ha reconocido los beneficios de centralizar los gastos de contratación puesto que se han llevado a cabo reformas para adquirir de manera centralizada desde hace años. La centralización es particularmente relevante en un estado grande compuesto por varias entidades contratantes. Tal y como se detalló en el Capítulo 1, a nivel de la administración pública central, el gasto de contratación relacionado con bienes y servicios queda centralizado a través de la DGRM de la Secretaría de Finanzas. Sin embargo, el gasto centralizado de la Secretaría de Finanzas representa aproximadamente 68% del gasto de contratación total, lo que indica que aún existen oportunidades para simplificar y racionalizar².

Asimismo, las políticas de austeridad actuales colocan al Estado de México en una situación de presión cada vez mayor para lograr mayor eficiencia y valor por el dinero. Los desarrolladores de políticas públicas y los practicantes de la contratación deben comprender claramente que la centralización apoya este esfuerzo si se ejecuta de manera eficaz. Sin embargo, esto requiere de una noción sólida de los beneficios esperados, los pasos necesarios en la reforma, y una visión precisa de los insumos y los prerrequisitos indispensables para lograr el objetivo general.

Ahora bien, es importante que la centralización se adapte al contexto local para funcionar efectivamente. Queda claro que la consolidación de la contratación pública resta poder de decisión a algunas autoridades sobre sus adquisiciones y presupuesto. Una opción sabia en la reforma sea quizá el no presionar a las autoridades locales a someterse a un esquema centralizado obligatorio cuando existe una fuerte cultura administrativa independiente entre los municipios. En este caso, un esquema voluntario podría ser más adecuado. En otros, quizá haya autoridades contentas de dejar de lado tareas que consideran una carga. Así puede suceder con una autoridad que se enfrenta a consecuencias severas en caso de que surjan, durante una auditoría, irregularidades en sus contrataciones (es decir, sanciones o responsabilidades personales). Los incentivos bajo tales circunstancias pueden girar más en torno a limitar el número de contrataciones ya que esto representa una responsabilidad potencial para una institución.

A pesar de ser reconocido ampliamente como un elemento benéfico, la centralización también trae consigo algunas desventajas que deben sopesarse en relación con los beneficios y ahorros potenciales. La investigación académica apunta a mayores gastos de coordinación e instalación, pérdida de relaciones con proveedores locales, barreras potenciales para pymes como resultado de contrataciones centralizadas de mayor tamaño, coordinación compleja, e ineficiencias (Albano y Sparro, 2010^[5]). Una de las mayores limitantes pudiera ser que no se cumplan completamente las necesidades específicas y los requerimientos particulares de las autoridades contratantes (OECD, 2019^[4]). Con respecto al mercado, la contratación centralizada también implica el riesgo de una mayor concentración de mercado y el desarrollo de monopolios, puesto que los grandes volúmenes benefician desproporcionadamente a los grandes proveedores y dicha situación podría crear barreras de entrada al mercado (OECD, 2018^[6]).

Por lo tanto, cada país o entidad administrativa regional debe lograr un equilibrio perfecto entre la centralización y la autonomía de las autoridades contratantes.

3.2. Oportunidades para la ampliación del alcance de la centralización en el Estado de México

Tal y como se abordó en el Capítulo 1, ya se ha puesto en marcha un grado significativo de centralización en el Estado de México, particularmente con respecto a bienes y servicios a nivel central. La DGRM funge, sobre todo, como central de compras para bienes y servicios para las dependencias del gobierno del Estado. Las secretarías están obligadas a hacer sus adquisiciones a través de la DGRM con la excepción de los contratos pedidos, es decir, adquisiciones por cantidades inferiores a MXN 570 000

(aproximadamente USD 29 640) hechas mediante adjudicaciones directas. De lo contrario, la DGRM ejecuta todas las demás adquisiciones de bienes y servicios que las dependencias requieran.

Por otro lado, se permite a los organismos auxiliares y municipios llevar a cabo adquisiciones de bienes y servicios, y contratación de obra pública, de manera independiente. Esto también aplica para las entidades que tengan un estatus descentralizado, como las que se encuentran bajo el portafolio de una secretaría de estado específica. Cabe destacar que a estas entidades se les permite participar en adquisiciones centralizadas por la DGRM mediante la firma de un acuerdo de coordinación.

El tipo de contratación hecha por la DGRM incluye las adquisiciones denominadas centralizadas: bienes y servicios que varias instituciones solicitan. Los siguientes son ejemplos de grupos de productos solicitados por más de 15 usuarios distintos:

- Material y equipo de oficina
- Materiales y herramientas para procesamiento en equipos
- Material de limpieza
- Arrendamiento de vehículos

Las adquisiciones centralizadas representan 44.9% de las adquisiciones de bienes y 89% de la contratación de servicios. Esto equivale a 68.1% del total de bienes y servicios adquiridos.

Tabla 3.1. Contratación centralizada por la Secretaría de Finanzas

Compras centralizadas					
Sector central y organismos descentralizados					
Bienes		Servicios		Bienes y servicios	
Monto adjudicado (MXN)	Porcentaje del total de bienes	Monto adjudicado (MXN)	Porcentaje del total de servicios	Monto adjudicado (MXN)	Porcentaje del total de los gastos de la SF
2 944 056 042.72	44.9%	6 476 433 156.50	89.0%	9 420 489 199.22	68.1%

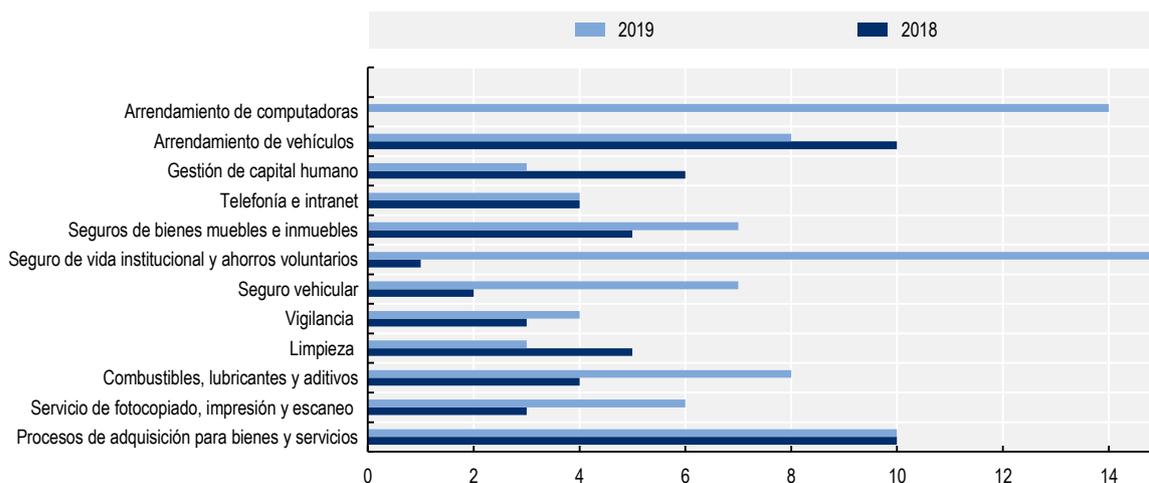
Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Con una central de compras establecida, el Estado de México ya está recibiendo algunos de los beneficios de la centralización y la eficiencia. Sin embargo, siguen existiendo oportunidades que se podrían explotar para lograr una mayor centralización. Estas son particularmente significativas cuando se observa el volumen de las adquisiciones de bienes y servicios que actualmente se encuentran fuera del esquema de centralización de la DGRM. Hasta 2019, la DGRM tenía 87 acuerdos de coordinación con organismos descentralizados y órganos autónomos. Este número aumentó a partir de 52 que existían en 2018, lo que demuestra que hay un interés creciente. Los acuerdos cubren categorías de productos que a menudo están sujetas a la centralización, como los relacionados con limpieza, telefonía, servicios de impresión, así como arrendamiento de vehículos. Dos categorías en particular generaron mucho interés en 2019: arrendamiento de computadoras y seguros (véase la Gráfica 3.1). El creciente interés en la adquisición de computadoras está relacionado con la estrategia para la modernización tecnológica de todo el gobierno del Estado de México.

Sin embargo, dos áreas principales de gasto adicional surgen al examinar el gasto total de contratación en el Estado de México: la contratación llevada a cabo por los organismos auxiliares y por los municipios. Las siguientes secciones detallan cómo se podrían incluir estas áreas de gasto en la contratación centralizada de la DGRM para aprovechar aún más los beneficios de la creciente centralización en el Estado de México (por ejemplo, ahorros, valor por dinero, eficiencia en las transacciones, etcétera). Vale la pena aclarar que los municipios y los organismos auxiliares tienen autonomía presupuestal, lo que les da la opción de determinar si se adhieren a este sistema de contratación. Para integrar más

profundamente a estas entidades al esquema centralizado, la DGRM necesitaría establecer una estructura que sea capaz de analizar sus necesidades específicas y ofrecerles condiciones atractivas. Esto requeriría un esfuerzo más amplio en la reforma, concertado entre varios actores en el Estado de México, para proporcionar los recursos y las capacidades a la DGRM para asumir un rol ampliado en la centralización de las contrataciones públicas de más entidades contratantes.

Gráfica 3.1. Número de acuerdos de coordinación por categoría de producto



Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

3.2.1. Los organismos auxiliares podrían incluirse más firmemente en el esquema de centralización de la Secretaría de Finanzas

Los organismos auxiliares tienen un rol significativo en el sistema de contratación pública del Estado de México. En total existen 90 organismos auxiliares relacionados con varias áreas de política pública. Específicamente, esto se refiere a 84 organismos descentralizados, tres fideicomisos, una empresa de participación estatal y dos asociaciones civiles. Entre estos, ocho son de particular importancia respecto a la contratación pública puesto que su gasto combinado de contratación sumó MXN 21.5 mil millones en 2018. Para efectos de comparación, esta cifra supera el gasto anual de la DGRM, de MXN 14 000 millones para el mismo año.

Los organismos auxiliares se responsabilizan de servicios esenciales para la ciudadanía, tales como gestión de agua, atención médica, infraestructura de vialidades y seguridad social, entre otros. La siguiente es una lista de algunas de las entidades más relevantes en términos de función y gasto en contratación:

- ISSEMYM – Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios;
- ISEM – Instituto de Salud del Estado de México;
- CAEM – Comisión del Agua del Estado de México;
- SEIEM – Servicios Educativos Integrados al Estado de México;
- IMIFE – Instituto Mexiquense de la Infraestructura Física y Educativa;
- JCEM – Junta de Caminos del Estado de México;
- SAASCAEM – Sistema de Autopistas, Servicios Conexos y Auxiliares del Estado de México;
- SITRAMYTEM – Sistema de Transporte Masivo y Teleférico del Estado de México.

Considerando sus roles y actividades, estos organismos auxiliares tienen un gasto significativo de contratación, muy seguido incluso en obras públicas. Sin embargo, al analizar el gasto de contratación de estas entidades, resulta que los bienes y servicios representan una amplia mayoría de su gasto total (74.9% del valor de 2018), así como se muestra en la tabla siguiente. Considerando este alto porcentaje, se puede pensar que parte de este gasto está relacionado con productos estandarizados y podría prestarse a la centralización.

Tabla 3.2. Gasto de organismos auxiliares en bienes y servicios

TOTAL	2016	2017	2018
Número de procedimientos	2002	1467	1519
% del total	61.5%	54.7%	50.5%
Monto de los procedimientos	14 718 517 888.93	13 118 582 383.29	16 078 440 091.83
% del total	73.9%	76.4%	74.9%

Nota: Los datos de los organismos auxiliares están limitados a las siguientes ocho entidades: SEIEM, ISEM, ISSEMyM, CAEM, IMIFE, JCEM, SAASCAEM y SITRAMyTEM.

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Aunque formalmente tienen cierto grado de autonomía, los organismos auxiliares y los municipios tienen el derecho de participar en el esquema de adquisiciones centralizadas de la Secretaría de Finanzas mediante la suscripción de acuerdos de coordinación. Hasta la fecha, la Secretaría de Finanzas tiene 87 acuerdos de coordinación con organismos descentralizados. Usualmente, estos acuerdos definen el compromiso de las dos partes respecto a la contratación pública. Ello puede consistir en una participación en adquisiciones centralizadas de uno o varios bienes, o puede referirse a una adquisición específica solicitada a la DGRM.

Es común que los organismos auxiliares participen en adquisiciones centralizadas de bienes y servicios estandarizados tales como servicios de telefonía, servicios de impresión y grupos de productos similares. El nivel de participación que tienen dichos organismos auxiliares en la centralización varía por cada institución. Durante las pláticas con el equipo de la OCDE, surgió la situación de que los organismos auxiliares no abordan de manera estratégica la decisión de delegar partes de su contratación, por ejemplo, midiendo costos y beneficios de cualquiera de las opciones. Tal y como se mencionó en el Capítulo 1, a menudo, la propuesta de valor de la contratación centralizada no se comunica claramente y, por lo tanto, las dependencias no son capaces de comparar escenarios (por ejemplo, la calidad y los precios ofrecidos bajo el esquema de centralización) y tomar decisiones en consecuencia.

Por consiguiente, la participación en adquisiciones centralizadas es a menudo resultado de una práctica establecida y de la percepción de la efectividad de la DGRM. Algunos organismos auxiliares consideran que es benéfico participar en el esquema para ciertos grupos de productos seleccionados, mientras que otros expresan una fuerte preferencia por gestionar sus propios procesos de contratación, incluso cuando se trata de bienes y servicios que no son esenciales para sus funciones.

No obstante, como se explicó en el Capítulo 1, la DGRM sostiene reuniones periódicas con los coordinadores administrativos de dependencias y organismos auxiliares y les informa oportunamente sobre los beneficios de la centralización y sobre los bienes y servicios sujetos a dicha centralización.

Con un alto nivel de discreción respecto a la participación en el esquema de centralización, gran parte del gasto de los organismos auxiliares parece estar fuera del mismo. A pesar de que ciertamente es una opción sensata para cada institución, desde una perspectiva sistémica, una mayor centralización aumentaría la eficiencia general del sistema.

Pese a ser muy independientes en sus procesos de contratación, se requiere que los organismos auxiliares soliciten formalmente autorización de la DGRM al adquirir ciertos productos que se enumeran

en los POBALINES (véase la Tabla 3.3). Dicha autorización está alineada a las medidas de austeridad y contención al gasto público del poder ejecutivo del gobierno del Estado de México para el ejercicio fiscal 2019 (medidas número 17 y 33).³ Para estos grupos de productos, los organismos auxiliares participan por añadidura en las contrataciones centralizadas de la DGRM. Durante la misión de investigación, organismos auxiliares indicaron que, como principio general, se les negaba el permiso de adquirir estos bienes y servicios de forma independiente. Lograr la autorización implicaba tener largas discusiones con la DGRM para explicar las necesidades exactas que justificarían una contratación independiente. Además, para algunos bienes y servicios, los organismos auxiliares deben buscar una opinión técnica y la aprobación de las especificaciones técnicas por parte de la institución pertinente (Capítulo 1, Recuadro 1.2).

Tabla 3.3. Grupos de producto que requieren autorización de la DGRM para la adquisición por parte de los organismos auxiliares

Grupos de producto
Combustibles
Lubricantes y aditivos
Limpieza
Vigilancia de inmuebles
Fotocopiado, impresión y escaneo

Fuente: (POBALINES N-086).

En general, el sistema actual representa ciertos retrocesos desde la perspectiva de los organismos auxiliares, según se señaló en discusiones con una muestra de organismos auxiliares, durante la misión de investigación de la OCDE. Tal y como se mencionó, esas entidades no tienen información completa sobre ahorros potenciales u otros beneficios derivados de la participación en el esquema centralizado. Por lo tanto, no son capaces de tomar decisiones informadas con respecto a su participación. Al mismo tiempo, existe visibilidad limitada del valor agregado de la contratación hecha a través de la Secretaría de Finanzas. Finalmente, si los organismos auxiliares toman la decisión de hacer sus adquisiciones de manera independiente, para algunos grupos de productos, se enfrentan a un largo proceso de aprobación que puede poner en riesgo sus operaciones.

No es de sorprender que el sistema de incentivos para organismos auxiliares se dirija a efectuar contrataciones de manera independiente, ya que ello brinda más control y flexibilidad sobre los procesos y los resultados. Para aumentar la centralización del gasto de contratación hecho por organismos auxiliares es indispensable considerar los factores que afectan su toma de decisiones y presentarles una oferta de servicio que sea atractiva para estas organizaciones. Ello implica generar ahorros claros en la contratación, particularmente en esas categorías de producto que no representan una actividad esencial para las organizaciones, además de ofrecer opciones antes de que las entidades tengan que iniciar un proceso de adquisición. En otras palabras, para los funcionarios de contratación es de gran interés saber primero cuál es la oferta de servicio antes de comprometerse a adquirir vía la DGRM. Los contratos marco son una herramienta adecuada para responder a esta necesidad, como se abordará en la sección 3.3. La central de compras italiana, *Servizi Informativi Pubblici* (Consip), ha tomado una perspectiva interesante para equilibrar la centralización por un lado y la flexibilidad por el otro (véase el Recuadro 3.2).

Cabe subrayar que la DGRM mantiene constante comunicación con los organismos que participan en las compras centralizadas. De destacar es el hecho de que existe una dirección encargada de estar en contacto directo con estos organismos descentralizados para simplificarles los procedimientos. Además, para evitar poner en riesgo las operaciones de los organismos auxiliares, debe prepararse un programa anual de adquisiciones en el que dichos organismos planean y calendarizan sus procesos de compra.

Recuadro 3.2. La regla de “igualar o superar” de la central de compras italiana para regular la participación en contratos marco

La participación en los contratos marco de Consip, la central de compras de Italia, puede ser obligatoria u optativa, dependiendo del tipo de institución y el grupo de productos. Concretamente, la contratación en algunas categorías de suministros es obligatoria (por ejemplo, combustibles, telefonía móvil) para las autoridades centrales y locales. Las autoridades del gobierno central tienen la obligación de contratar vía Consip. Todos los demás tipos de autoridades contratantes (por ejemplo, el sector salud, autoridades locales, escuelas y universidades) no están obligadas a participar en el marco de Consip, sin embargo, deben respetar la llamada regla de “igualar o superar”. Esta implica que las autoridades contratantes pueden retirarse de los contratos marco centralizados de Consip siempre y cuando puedan demostrar mejores precios por sí mismos. La comparación de precios se hace con base en el referente de calidad/precio. Específicamente, Consip publica precios y otros elementos de sus contratos marco en la plataforma electrónica de contratación.

Este esquema otorga un incentivo para que Consip haga de sus contratos marco los más competitivos posible. Al mismo tiempo, les brinda a las autoridades contratantes la flexibilidad de buscar las soluciones que mejor cubran sus necesidades.

Fuente: (Comisión Europea, n.d.^[7]).

Dados sus gastos significativos de contratación, existe un potencial importante para centralizar la contratación de los organismos auxiliares dentro del esquema de la DGRM. Esto requiere de algunos pasos particularmente relacionados con lograr que la centralización sea tan atractiva como sea posible para los organismos auxiliares. Como se mencionó, ampliar el esquema también requiere una reforma más amplia que dote a la DGRM con el mandato para establecer una estructura para la centralización de las compras de más organismos auxiliares. Como primer paso, el gobierno del Estado de México podría solicitar un análisis detallado de las oportunidades de mercado que implica tal centralización. Con una visión clara de tales oportunidades, el gobierno podría dotar a la DGRM con el mandato y los recursos necesarios para ampliar el esquema actual, incluyendo la organización de actividades de sensibilización e información.

Cabe destacar además que para hacer operacional un esquema de centralización más amplio, la DGRM podría enfocarse en comprender las necesidades de los organismos auxiliares para asegurar que su oferta actual de compras centralizadas corresponda a sus requerimientos. La DGRM también puede enfocarse en generar un estimado de ahorros potenciales que podrían lograrse mediante su esquema de centralización. Esto probablemente promovería más interés en la centralización, en particular para los grupos de productos no esenciales para las tareas centrales de los organismos auxiliares. La utilización de herramientas para la eficiencia adecuadas también permitiría la expansión de la contratación centralizada de una manera eficaz que cree valor para todos los usuarios de la DGRM. Finalmente, se requeriría que haya actividades de sensibilización e información sobre los beneficios de la centralización sustentaran esta reforma.

3.2.2. Los municipios son una oportunidad adicional para la centralización

Aunque el marco normativo lo permite, los municipios *de facto* no participan en la centralización de la contratación pública de la DGRM, ya que son autónomos en sus decisiones de contratación. Esto podría estar ligado, en parte, a asuntos presupuestales, ya que los ciclos presupuestales a nivel estatal y local no están alineados. De hecho, las autoridades locales tienen una fuerte cultura de autonomía y podrían por lo tanto estar reticentes a cooperar de manera más cercana con la administración del estado.

A pesar de los factores culturales y operativos que pudieran representar una barrera para establecer una mejor cooperación con el nivel municipal, las oportunidades de lograr una mayor centralización a nivel local no deben ser descartadas. Primero, el Estado de México es de los estados con más municipios en la federación. Es probable que esto cause duplicidades e ineficiencias ya que los municipios se enfrentan al reto de cubrir necesidades básicas respecto a sus sistemas de TICs, mobiliario, servicios de limpieza, y otros bienes y servicios similares. Además, también se debe revisar el argumento económico de la centralización. A decir verdad, el gasto de contratación a nivel local en el Estado de México es considerable.

Segundo, limitar las actividades de contratación a nivel municipal permitiría liberar recursos para otras actividades. Muy a menudo, hay falta de especialización en el tema contratación pública por parte de las autoridades locales, sobre todo las de menor tamaño. Esto lleva a resultados subóptimos y conlleva riesgos de irregularidades y errores. Por lo tanto, proporcionar a los municipios soluciones fáciles y herramientas para obtener categorías específicas de bienes y servicios será probablemente bien recibido, en especial si la adopción es de carácter voluntario.

Otros países miembros de la OCDE han introducido la centralización a nivel municipal y obtenido los beneficios de esta en varios órdenes de gobierno. Un buen caso para analizar es el ejemplo de Schleswig-Holstein, uno de los estados federales de Alemania. Ahí, la contratación pública se centralizó completamente con la creación de una central de compras llamada la Administración de Inmuebles Schleswig-Holstein (*Gebäudemanagement Schleswig-Holstein – GMSH*). A pesar del escepticismo inicial, la GMSH entregó valor a sus usuarios y las autoridades comenzaron a adoptar su contratación centralizada cada vez más. Aún más importante fue el hecho de que otros estados en Alemania siguieron los mismos pasos e introdujeron sus propias centrales de compras regionales.

Recuadro 3.3. Centralización de la contratación pública a nivel estatal en Schleswig-Holstein, Alemania

Antes de la introducción de la central de compras GMSH, el estado federal de Alemania Schleswig-Holstein, tenía 380 departamentos de contratación. Esta configuración era ineficiente y costosa debido a la gran cantidad de transacciones, duplicaciones y errores como resultado de contrataciones hechas por un gran número de funcionarios de contratación no especializados.

Además, dada la demanda fragmentada, cada una de las entidades no alcanzaba a ejercer más que un poder de mercado limitado. De forma similar, la mayoría de las entidades no contaban con conocimientos sobre categorías de productos específicos, contratación electrónica o técnicas de contratación, gestión de proveedores o análisis profundo de mercado. Para estas unidades de contratación, los casos complejos que requerían de amplio conocimiento legal sobre licitaciones también representaban un gran reto.

Para abordar esta situación, en 1999 se creó la GMSH como una empresa propiedad del estado con el propósito de centralizar la contratación pública y llevar a cabo la gestión de inmuebles. El objetivo era crear economías de escala, y reducir ineficiencias y redundancias.

Los clientes principales de la GMSH son entidades de la administración estatal. Sin embargo, el mandato de la GMSH le daba autoridad legal para operar en representación de cualquier entidad pública dentro de Schleswig-Holstein, incluyendo los pequeños municipios. Específicamente, todas las administraciones públicas directas en Schleswig-Holstein tenían el mandato de realizar sus contrataciones a través de la GMSH. Por el contrario, las administraciones públicas indirectas y los municipios podían escoger si participar en la contratación centralizada o no.

Desde su creación y conforme las entidades fueron comprendiendo mejor el valor de la centralización, la proporción de contratación pública efectuada para las autoridades que así lo desearon, ha ido incrementándose constantemente. A la fecha, la GMSH registra un gasto anual de entre EUR 350 y 400 millones y proporciona servicios de contratación para aproximadamente 1 500 clientes más.

Fuente: Información proporcionada por GMSH; (OECD, 2019^[4]).

Una vez más y de forma similar a lo que sucede con los organismos auxiliares, el sistema de incentivos de la centralización debe resonar en los líderes municipales. La centralización debe presentarles la oportunidad de facilitar sus labores diarias mediante la eliminación de tareas difíciles que no generan valor agregado. Si, mediante la centralización, la contratación se vuelve sencilla permitiéndoles generar valor por el dinero, es probable que participen en ella.

Cabe resaltar la posibilidad de que el mismo cálculo no aplique para todas las autoridades. En municipios más grandes, como la capital, Toluca, ya existe cierto grado de especialización en contratación pública. El municipio cuenta con un equipo exclusivo para la contratación y ya consolida su propio gasto repetitivo. En este caso, la centralización a través de la DGRM debe demostrar condiciones más atractivas que las generadas por sus propias prácticas de contratación. Estas podrían ser de índole monetaria, como ahorros, pero otros factores podrían ser puntos clave para vender la idea a actores municipales, como lo sería un mayor nivel de transparencia.

En resumen, los mecanismos flexibles de centralización con base en la participación voluntaria (por ejemplo, los contratos marco) pueden ser benéficos para las autoridades locales y, por lo tanto, aumentar la eficiencia del sistema de contratación en general. La DGRM puede comenzar con la generación de un resumen de necesidades recurrentes de los municipios y acercarse activamente a ellos presentando los beneficios de una contratación pública centralizada.

3.3. Mejorando la eficacia de la centralización de la Dirección General de Recursos Materiales

El objetivo de la centralización es lograr mejores resultados –ya sea en términos de precios más bajos o mejor calidad– de los que cada una de las autoridades contratantes hubiera podido lograr por sí sola. Se deben tomar en cuenta varias dimensiones al asegurar la eficacia de una central de compras. Desde una perspectiva operativa, esta debe utilizar herramientas para la eficiencia adecuadas para maximizar el valor para el usuario final. Desde una perspectiva de mercado, la central de compras debe asegurarse de tener la estructura apropiada para comprender las dinámicas de mercado, y reaccionar ante ellas, con el objetivo de obtener valor por el dinero.

Por ejemplo, si una central de compras ofrece precios atractivos pero sus procesos son demasiado largos o complicados y resultan en retrasos para los usuarios, el esfuerzo de centralización podría resultar ser de valor limitado para los usuarios finales. De manera similar, si la central de compras tiene una perspectiva limitada del mercado, quizá se enfrente a niveles bajos de competencia y mayores precios relativos.

Por lo tanto, para realmente beneficiarse de la centralización, es necesario garantizar la operación eficaz de la central de compras. Esto implica hacer uso de herramientas adecuadas (es decir contratación electrónica, contratos marco) y contar con estructuras y procedimientos que promuevan la eficiencia.

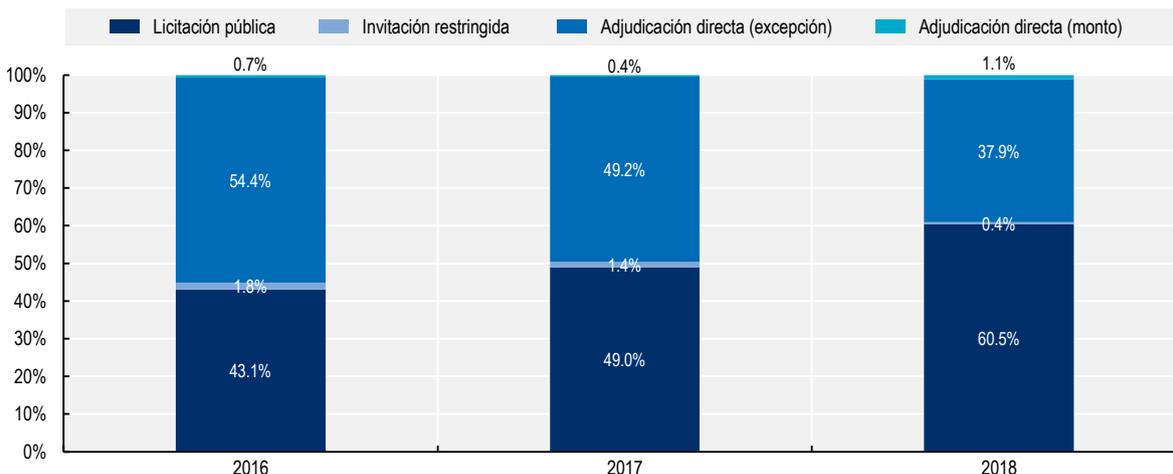
En la siguiente sección se analiza cómo la DGRM podría mejorar sus operaciones para atender mejor a sus usuarios actuales, así como para lograr una expansión de sus operaciones para llegar, por ejemplo, a nuevos usuarios.

3.3.1. Aumentar el nivel de competencia es esencial y requiere múltiples acciones

Para una central de compras, uno de los objetivos es maximizar la eficiencia utilizando fuerzas competitivas en el mercado para generar la mejor relación precio-calidad. Sin embargo, no siempre es fácil garantizar competencia, particularmente si se busca adquirir grandes cantidades de bienes y servicios. Por ejemplo, los proveedores más pequeños, tales como las pymes, quizá no estén en una posición que les permita cumplir con dichos contratos.

El uso de procesos competitivos es el punto de partida para garantizar la máxima competencia. Estos procesos no aplican restricciones al mercado y, por lo tanto, facilitan la mayor participación. Los procesos que limitan la competencia, como las licitaciones por invitación restringida o inclusive las adjudicaciones directas, deben reservarse para circunstancias excepcionales. Cabe subrayar que la DGRM utiliza mucho los procesos no competitivos, en particular respecto al uso de excepciones para adjudicar directamente contratos de servicios. Efectivamente, más de 50% de los contratos de servicios en 2016 fueron adjudicados directamente mediante el uso de alguna excepción (Gráfica 3.2). La tendencia ha venido a la baja en los últimos años, pero el porcentaje de adjudicaciones directas mediante excepciones sigue siendo comparativamente alto (37.9% en 2018). Con respecto a bienes, se ha visto una reducción drástica en este tipo de adjudicaciones directas, pasando de 40% en 2016, a 5.1% en 2018. De acuerdo con servidores públicos de la DGRM, las excepciones utilizadas representan la mejor opción dadas las características de la adquisición (seguridad, confidencialidad, etcétera). El Capítulo 5 analiza con mayor detalle la recurrencia a excepciones en el Estado de México.

Gráfica 3.2. Porcentaje de procedimientos de contratación (servicios), por monto



Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Gráfica 3.3. Porcentaje de procedimientos de contratación (bienes), por monto



Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Ampliar la reserva de proveedores puede ser una fuente importante de eficiencia para la DGRM. De hecho, al analizar una muestra de 196 contrataciones de servicios de los años 2015 a 2019, que representan 50.4% del promedio anual de procedimientos efectuados por la DGRM, surgió el dato de que la reserva de proveedores a menudo es pequeña y las licitaciones reciben usualmente solo una oferta. Para 2018, la cantidad promedio de ofertas recibidas fue de 2.4 y 1.7 para bienes y servicios, respectivamente. Además de un número pequeño de ofertas, las frecuentes descalificaciones técnicas o económicas y las licitaciones desiertas, también limitan la competencia en los contratos de la DGRM. Por el contrario, las licitaciones a nivel federal tienen porcentajes promedio de participación mucho más altos. De 2010 a 2018 se recibieron 4.3 ofertas en promedio por cada licitación pública efectuada en CompraNet (OECD, 2018^[7]). Durante la misión de investigación, las autoridades confirmaron que, con frecuencia, las licitaciones federales reciben una mayor cantidad de ofertas en comparación con las locales. Una mayor participación puede estar ligada al hecho de que, a nivel federal, el mercado está más abierto internacionalmente, pero también a que el uso de la contratación electrónica simplifica la participación a los proveedores. Por el contrario, los bajos niveles de participación también pueden estar ligados a la posibilidad de colusión y a una baja capacidad administrativa, lo que se puede traducir en retrasos en los pagos a proveedores.

Durante la misión de investigación de la OCDE, los servidores públicos de la DGRM argumentaron que los procedimientos centralizados tienen una limitada participación de oferentes debido, en parte, al hecho de que solo una base limitada de proveedores tiene la capacidad de suministrar el volumen de los bienes y servicios requeridos. Sin embargo, el enfoque de investigación de mercados e involucramiento con el mercado seguido por la DGRM no está diseñado para determinar el tamaño del mercado u obtener un panorama de los oferentes potenciales. Invertir en la fase de preparación de la licitación, y en la investigación de mercado, permitiría determinar con mayor precisión si la participación en las licitaciones de la DGRM es proporcional a las capacidades del mercado. Igualmente, si el análisis de mercado revela que solo una base limitada de proveedores a nivel local puede cumplir con el contrato, la DGRM podría tomar las medidas apropiadas, como facilitar la participación de oferentes a nivel nacional o internacional. En el Capítulo 5 se discuten más detalles sobre prácticas de investigación de mercado e involucramiento con el mercado.

Tabla 3.4. Promedio de ofertas recibidas por licitación pública, DGRM

	2016	2017	2018
Bienes	2.02	1.82	2.35
Servicios	1.9	1.6	1.66

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

El análisis detallado de 196 procedimientos de licitación para contratar servicios realizados por la DGRM entre 2015 y 2019, muestra que cerca de 60% de las licitaciones no reciben más de una oferta. Los procedimientos restantes son competitivos en el sentido de que participa más de un proveedor en las licitaciones.⁴

Sin embargo, puede considerarse que el nivel de competencia es aún más bajo de lo que parece en este análisis inicial. A decir verdad, al estudiar más a fondo un subgrupo de la muestra que incluye únicamente las licitaciones competitivas (una muestra de 64 procesos en total que representan un 16.5% del promedio anual de licitaciones de la DGRM), resulta que en varias de las instancias existe un nivel de competencia mucho más bajo de lo que se podría esperar, tal y como se muestra en la Tabla 3.5. Es decir, únicamente 6.6% de las licitaciones para las que se recibió más de una oferta pueden considerarse competitivas. El resto de las licitaciones, para las que se recibió más de una oferta, resultaron en la descalificación del licitante (4.1%) o fueron declaradas desiertas (4.6%). Una cantidad importante de procesos (13.3%) es aparentemente competitiva, pero en realidad muestra varios licitantes compitiendo por (y ganando) diferentes lotes de un mismo proceso de contratación. Esto puede estar ligado a que varios de ellos ofrecen lotes que no se superponen, o que los licitantes quedan descalificados para uno o más lotes, dejando así solo un licitante calificado por lote. En este sentido, existe una presión competitiva muy baja para una gran proporción de licitaciones.

Servidores públicos de la DGRM indicaron que la publicidad dada a cada proceso de contratación cumple con lo dispuesto por la ley en la materia; de hecho, destacan que las convocatorias de licitación se publican en uno de los periódicos de mayor circulación de la capital del estado y en uno de los periódicos de mayor circulación a nivel nacional, así como en COMPRAMEX. Con esta publicidad, establecida por ley, se espera que todos los oferentes capaces de cumplir con los requerimientos establecidos en las bases estén en posición de participar. Sin embargo, los funcionarios de contratación en varios países de la OCDE van más allá de los requisitos de publicidad establecidos por ley. Por ejemplo, como se describe en el Recuadro 3.4, muchos de los países miembros de la OCDE han establecido estrategias para facilitar activamente el acceso de los proveedores a los mercados de contratación pública, incluyendo los mercados de contratación electrónica, a través de capacitación y vinculación, particularmente para las pymes.

Recuadro 3.4. Estrategias para mejorar el acceso de las pymes a licitaciones

Los países miembros de la OCDE han establecido estrategias específicas para mejorar el acceso a licitaciones, apuntando específicamente a las pymes. Estas prácticas se enfocan en capacitar a los proveedores para participar en los mercados de contratación pública, ya sea centrándose en su acceso a través del sistema de contratación electrónica (caso de Italia) o proporcionando entrenamiento sobre cómo presentar ofertas (caso de Irlanda).

Italia – Burós de Capacitación a los Proveedores

La central de compras italiana Consip, estableció Burós de Capacitación a los Proveedores (*Sportelli in Rete*), en cooperación con las asociaciones de proveedores, para facilitar el acceso a su mercado digital (MePa). El esquema consiste en una red de burós de capacitación a lo largo del país que proporcionan asistencia a las pymes sobre el uso de herramientas de contratación electrónica. Consip opera bajo un enfoque de “capacitar a los capacitadores”: proporciona entrenamiento directo a sus asociaciones socias, las que a su vez capacitan a las pymes gratuitamente.

Aproximadamente 60 000 pymes son proveedoras del mercado electrónico público para compras de bajo monto. Esta alta tasa de participación se ha logrado gracias a, entre otros factores, la capacitación recibida del buró de capacitación para la contratación pública. Esta iniciativa también ha permitido cambiar la percepción sobre Consip en el mercado, como una organización que abre oportunidades a las empresas en un mercado transparente y competitivo.

Irlanda – Programa Ve a licitar para pymes (Go-2-Tender Programme)

La agencia irlandesa Intertradelreland organiza el programa Ve a licitar, un taller práctico de dos días sobre licitación diseñado para pymes. Los talleres abordan la teoría y la práctica sobre cómo presentar ofertas exitosamente, cubriendo una gran variedad de temas tales como la decisión de presentar una propuesta o no, la redacción de propuestas y el registro en el portal de contratación. Las capacitaciones son impartidas por especialistas en contratación e incluyen a ponentes invitados del gobierno central o de grandes organizaciones del sector público.

Los participantes en el taller deben cumplir varios criterios de elegibilidad y pagar una tarifa de 100 euros por su participación. El programa ha sido muy exitoso al reunir a más de 900 empresas desde su introducción en 2007, que han sido capaces de ganar contratos con valor de 69 millones de euros.

Fuente: (OCDE, 2016), *Public Procurement Toolbox*, OECD, Publishing, Paris, <http://www.OECD.org/governance/procurement/toolbox/search/supplier-training-desks-std-str-italy.pdf>; y Comisión Europea, *Teach SMEs how to tender*, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_10.pdf

Los patrones en los que el nivel de competencia va decreciendo a lo largo del procedimiento también pueden representar un foco rojo respecto al potencial de colusión. La colusión se refiere a acuerdos ilegales entre proveedores para determinar un precio o dividir un mercado específico con el objetivo de incrementar las ganancias que derivan de los contratos públicos. Esta práctica es difícil de detectar ya que puede ser sutil. Los funcionarios de contratación deben estar conscientes de los focos rojos potenciales y estar informados acerca de los procedimientos administrativos a los cuales recurrir en caso de sospechar algún problema. Un estudio de 2012 hecho por la OCDE brinda recomendaciones para limitar colusiones potenciales y mejorar las prácticas competitivas en el Estado de México. Por ejemplo, esto incluye hacer más impredecible la forma en que las licitaciones se llevan a cabo: el tipo de procedimiento de contratación a utilizar (uso de subastas en reversa), los tiempos de la licitación, el alcance de la centralización y la división del contrato en varias adjudicaciones (OECD, 2012^[8]).

Tabla 3.5. Análisis de licitaciones con más de un proveedor

	Número de licitaciones	Porcentaje del total de la muestra (196 licitaciones)
Descalificación por falta de documentos	8	4.1%
Un licitante calificado	8	4.1%
Los licitantes no se encontraban en una situación de competencia real porque ofertaron y se les adjudicaron diferentes lotes.	26	13.3%
Hubo competencia entre los dos licitantes. El licitante ganador ofertó un mejor precio.	13	6.6%
Licitación desierta	9	4.6%
Total	64	32.7%

Fuente: Análisis de la OCDE con datos de COMPRAMEX.

La OCDE está trabajando activamente sobre la prevención de la colusión mediante algunas medidas, tales como ubicar los focos rojos e incrementar la denuncia por parte de los funcionarios de contratación. A continuación, el Recuadro 3.5 proporciona un resumen de los instrumentos de la OCDE para luchar contra la colusión.

Recuadro 3.5. Lista de verificación para detectar colusión en contrataciones públicas

En 2009, la OCDE presentó los *Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas* como una estrategia integral para apoyar a las autoridades contratantes en el diseño de licitaciones para limitar el riesgo de colusión, así como en la detección de patrones colusorios potenciales. Específicamente, los lineamientos contienen una lista de verificación para la detección de colusión, que enfatiza la observación para detectar los siguientes elementos como focos rojos, entre otras recomendaciones de acción:

- **Patrones y señales de advertencia cuando las empresas presentan ofertas:** Esto se refiere a patrones de licitación que parecen no corresponder con la lógica de un mercado competitivo. Puede incluir focos rojos como la ubicación geográfica de la oferta ganadora, que los proveedores usuales no presenten ofertas, algunas compañías que siempre presentan ofertas, pero nunca ganan, presentación de una oferta conjunta entre dos empresas, aunque alguna de ellas hubiera podido licitar de forma independiente.
- **Señales de advertencia en todos los documentos que se presentan:** Los documentos pueden contener señales de colusión potencial, por ejemplo, puede haber evidencia de que una misma persona haya preparado las ofertas. Esto puede incluir errores idénticos, caligrafía similar o misma papelería, errores de cálculo idénticos, ofertas que contienen menos detalles de los esperados y ajustes de último minuto.
- **Señales de advertencia y patrones relacionados con el establecimiento de precios:** El establecimiento de precios puede ser un indicador de colusión cuando las empresas coordinan sus estrategias e incrementan precios en conjunto. Los patrones y focos rojos incluyen aumentos repentinos e idénticos de precios que no se pueden explicar por factores del mercado, desaparición de descuentos o reembolsos, precios idénticos, en especial cuando fueron los mismos durante mucho tiempo o eran distintos los unos de los otros, una gran diferencia entre la oferta ganadora y las otras ofertas.

- **Afirmaciones sospechosas:** Las empresas pueden hacer afirmaciones sospechosas que sugieren una coordinación entre ellas, como una referencia hablada o escrita a un acuerdo entre oferentes, afirmaciones indicando que algunas empresas no venden en zonas específicas o a clientes específicos, justificaciones de precios al referirse a “precios que sugiere la industria”, “precios estándar del mercado” o “escalas de precios de la industria”.
- **Conducta sospechosa:** Las autoridades contratantes deben prestar atención a referencias a cualquier reunión o evento entre proveedores en los que podrían discutir precios. Los comportamientos sospechosos incluyen reuniones privadas antes de presentar las ofertas, socialización regular entre proveedores y presentación de una oferta por parte de una empresa sin posibilidad de cumplir con el contrato.

Se les pide a los funcionarios de contratación que estén informados de la normatividad referente a la colusión en sus jurisdicciones, guardar registros de actividades o conductas sospechosas, contactar a las autoridades pertinentes y, en caso de ser apropiado para continuar con una licitación, abordar el tema con el departamento legal interno en caso de sospechas.

Fuente: (OECD, 2009^[91]).

La investigación muestra que el costo de prescindir de la competencia es alto. A decir verdad, un estudio sobre el impacto de la transparencia en la contratación pública en la Unión Europea demostró que los contratos resultantes de una licitación con una única oferta son en promedio 7.1% más costosos que aquellos con dos o más oferentes (Czibik *et al.*, 2017^[91]). Si este número se multiplica por el valor de contratos de la DGRM con un único oferente, el costo de prescindir de la competencia se vuelve evidente.

Existen varios factores ligados a las respuestas reducidas ante una licitación. Por ejemplo, la autoridad contratante podría no tener éxito al publicitar las oportunidades mediante los canales adecuados, es decir, que las empresas no acceden a las convocatorias emitidas por la administración pública. Un número limitado de oferentes para un contrato podría también estar ligado a la estructura del mercado, tal y como es el caso en mercados monopólicos y oligopólicos. Al mismo tiempo, las particularidades del contrato quizá no sean atractivas para proveedores potenciales. Los pagos tardíos por parte de la administración pública también representan un factor que podría reducir la participación. Finalmente, la colusión entre proveedores podría también jugar un papel en limitar la cantidad de participantes en una licitación.

La sana competencia se encuentra al centro de la contratación ya que es la mejor garantía de lograr valor por el dinero. Considerando el papel central que juega la DGRM en la contratación en el Estado de México, es esencial que promueva activamente la competencia en sus licitaciones. Lo anterior exige una serie de acciones para abordar las diferentes causas de una baja participación, incluyendo una reforma legislativa que brinde a la DGRM mayor flexibilidad para relacionarse con los proveedores. De hecho, el marco normativo actual establece requisitos de publicidad de las licitaciones al menos en un periódico de circulación en el Estado de México, en COMPRAMEX y en un periódico de circulación nacional. La DGRM podría ir más allá de estos canales de publicación al concentrarse en actividades para relacionarse con el mercado, incluyendo la capacitación a los proveedores para mejorar el acceso a las oportunidades de contratación.

Tal y como se aborda en el Capítulo 5, sobre el tema de la eficiencia, los bajos niveles de competencia a menudo pueden prevenirse mediante el involucramiento con los mercados y una investigación de mercado. Estas acciones generan un entendimiento robusto sobre aquellos aspectos que pueden hacer atractivo un contrato para los proveedores. Al mismo tiempo, el involucramiento con los mercados puede brindar una mayor detección de percepciones negativas potenciales sobre las autoridades contratantes por parte de los proveedores, por ejemplo, con respecto a trámites burocráticos o pagos atrasados. El análisis de mercado también permite a la autoridad contratante determinar si un mercado es lo suficientemente grande y si esta debe ampliar la convocatoria a mercados adicionales, como sería en otro

estado. En especial, facilitar el acceso mediante un mayor uso de la contratación electrónica también podría mejorar la competencia. El acceso a las licitaciones debe ser lo más abierto posible. Así, la DGRM necesita garantizar el aumento en la proporción de procesos competitivos y limitar las adjudicaciones directas para casos excepcionales, donde sean pertinentes.

Además, un análisis de los factores subyacentes a la competencia limitada en las contrataciones de la DGRM puede aclarar cómo mejorar sus procesos para aumentarla y, por lo tanto, lograr mayor eficiencia. A lo anterior podría incluirse un análisis sobre la descalificación frecuente de licitantes (véase el Capítulo 5). Esto, en efecto, permitiría a la DGRM determinar los enfoques potenciales para prevenir tales descalificaciones, es decir, una simplificación de los requisitos administrativos o una mejor comunicación hacia el mercado.

Finalmente, la DGRM debe reducir cualquier potencial de colusión mediante la concientización, la investigación y la sanción. Los *Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas* de la OCDE también proporcionan recomendaciones sobre cómo diseñar licitaciones que minimicen el riesgo potencial de colusión (OECD, 2009^[9]).

3.3.2. Las adquisiciones centralizadas muestran limitantes a raíz de retrasos y planeación deficiente por parte de la DGRM

La DGRM utiliza las adquisiciones centralizadas para llevar a cabo la contratación de otras entidades públicas. Las categorías de contratación y su plan anual general de adquisiciones se deciden con base en una planeación que integra los planes de las contrataciones de todas las secretarías y otras entidades que apoya la DGRM. Para 2018, la DGRM concluyó 246 contratos de adquisición de bienes con un valor de MXN 6.6 mil millones (USD 344.9 millones) y 159 contratos de servicios con un valor de MXN 7.3 mil millones (USD 382.4 millones). Entre los grupos de productos más comunes se encuentran bienes como alimentos, uniformes, y servicios como el arrendamiento de vehículos.

Para definir las necesidades generales de contratación, los organismos auxiliares y secretarías gubernamentales deben enviar sus requerimientos de contratación a la DGRM a más tardar el 31 de enero de cada año. Un sistema interno para el intercambio de datos (la Plataforma Mexiquense de Contratación Pública, PMCP) facilita el flujo de información por medios electrónicos. Con base en la información recopilada, la DGRM consolida la demanda en varias categorías y conforma su programa anual de adquisiciones. Esta información se agrega al catálogo de bienes y servicios gestionado por la DGRM.

Para pedir un artículo específico (ya sea mediante procedimientos centralizados o de otra índole), los usuarios de las diferentes secretarías deben primero enviar una solicitud a la Dirección de Investigación de Mercado de la DGRM, después de haber validado sus propios presupuestos. Esto les permite recibir un estimado de precios por el bien o servicio en cuestión. Una vez obtenido este precio, los usuarios finalizan la solicitud especificando las cantidades deseadas. La Coordinación de Procedimientos Adquisitivos mantiene contacto con los usuarios a lo largo del proceso de adquisición, particularmente para definir especificaciones técnicas. A su vez, la DGRM interactúa con un coordinador de adquisiciones de cada secretaría para asegurar que los procesos sean sencillos.

Esta estrategia trae consigo cierto nivel de centralización y racionalización del considerable gasto de contratación, pero los procesos actuales muestran ciertas áreas de oportunidad de mejora, tal y como se informó durante la misión de investigación de la OCDE. Por ejemplo, la DGRM podría proporcionar a los beneficiarios una noción más exacta sobre cuándo recibirán los bienes y servicios solicitados e informarles por adelantado si se esperan retrasos. Esto reduciría prácticas en que los beneficiarios inflan sus necesidades de adquisición para contar con más existencias disponibles, ya que anticipan retrasos de la fecha de recepción de los bienes o servicios que necesitan. Además, las secretarías de estado y otras entidades también recurren a los contratos pedidos en caso de que las adquisiciones centralizadas de la

DGRM no cubran a tiempo sus necesidades urgentes. Implementar contratos marco proporcionaría mayor flexibilidad para satisfacer las necesidades de los beneficiarios.

3.3.3. Los contratos marco podrían solucionar algunas ineficiencias y duplicaciones de las adquisiciones centralizadas

Actualmente, los contratos marco no están definidos en los fundamentos jurídicos del Estado de México y, en general, las autoridades no están familiarizadas con sus modalidades de aplicación y los beneficios que pueden brindar a la centralización de la contratación pública. Por el contrario, a nivel internacional, incluso en algunos países de América Latina, los contratos marco se han establecido como herramientas indispensables utilizadas para llevar a cabo contrataciones de manera agregada. A nivel federal en México, los contratos marco, aunque no se usan mucho, están previstos en el marco legal en el Artículo 17 y 41, inciso XX, de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como en el Artículo 14 de su Reglamento. Cabe destacar que la DGRM ha acumulado experiencia con contratos marco cuando aplica la legislación nacional. La conciencia sobre las oportunidades que ofrecen los contratos marco está creciendo, como lo demuestra el interés en el intercambio de buenas prácticas internacionales.

Con base en la definición legal de la Unión Europea, un contrato marco es un acuerdo con uno o más operadores económicos para el suministro de bienes o servicios. Establece los términos de los contratos que una o más entidades adjudicarán durante un periodo específico (por ejemplo, precio máximo, especificaciones técnicas mínimas y, de ser pertinente, las cantidades previstas), (Parlamento Europeo, 2014^[10]).

Por ejemplo, Chile tiene una larga experiencia en el uso de contratos marco en el contexto de su central de compras ChileCompra. De manera similar, Colombia introdujo el uso de contratos marco en 2013 a través de su central de compras Colombia Compra Eficiente. El uso de contratos marco en Colombia permitió una reducción drástica de los tiempos relacionados con las solicitudes de bienes y servicios, pasando de meses a unas cuantas horas (OECD, 2018^[6]).

Los contratos marco implican que una autoridad contratante publicite una oportunidad que luego quedará integrada a un contrato con uno o más proveedores de bienes, servicios u obras por un periodo predefinido. Aunque los contratos marco se utilizan generalmente en combinación con adquisiciones centralizadas (por ejemplo, las realizadas por centrales de compras), esto no es un prerrequisito. Los contratos marco también se pueden establecer por parte de una sola autoridad contratante que busque reducir transacciones de adquisiciones estandarizadas y repetitivas.

Dependiendo del modelo de centralización adoptado por el país, los contratos marco pueden ser de carácter obligatorio u optativo. Ambas opciones tienen ventajas y desventajas que deben considerarse para adaptarlas a las circunstancias locales. Los contratos marco obligatorios son adecuados para agregar demanda adicional y lograr mayores economías de escala, pero podrían entregar a algunos usuarios finales bienes o servicios que no corresponden completamente con sus necesidades. Al mismo tiempo, la autoridad centralizadora puede tener menos incentivos para orientarse hacia el cliente, si sus “clientes” no tienen la opción de elegir otras alternativas. De manera similar a las adquisiciones centralizadas, los contratos marco generan eficiencias y economías de escala puesto que permiten agregar demanda de varias entidades y reducen el número de transacciones. A diferencia de la centralización tal y como se lleva a cabo por la DGRM, los contratos marco proporcionan suficiente flexibilidad para atender tanto necesidades heterogéneas, como para adaptarse a cantidades no definidas de bienes y servicios por adquirir.

Las buenas prácticas internacionales muestran que seleccionar las herramientas adecuadas para la eficiencia genera ahorros y atiende las necesidades de los usuarios, creando así valor por el dinero. Efectivamente, los contratos marco ayudarían a la DGRM a optimizar algunos aspectos que resultan en

ineficiencias al centralizar adquisiciones. Por ejemplo, brindarían mayor flexibilidad para cumplir con varios tipos de demanda por periodos más extensos, por lo tanto, reducirían la presión de contar con una cantidad predefinida de bienes o servicios disponibles en momentos específicos; asimismo, otorgarían por adelantado mayor visibilidad de los bienes y servicios disponibles. Las autoridades contratantes, como organismos auxiliares o municipios, podrían tomar una decisión informada al sopesar si la centralización mediante contratos marco les ofrece valor. Varios actores consultados en la misión de investigación de la OCDE han subrayado esto como un factor clave de éxito para la participación en contratos marco.

Además, los contratos marco reducen el número de contrataciones que se llevan a cabo al año, ya que por lo regular quedan establecidos por periodos más extensos. Esto simplificaría las operaciones de la DGRM al trasladar esfuerzos invertidos en llevar a cabo procedimientos repetitivos a crear contratos marco bien diseñados para sus usuarios. Otros beneficios frecuentes surgen de una mayor rapidez en la operación de los procedimientos del beneficiario final para recibir bienes y servicios.

Los resultados positivos del uso de contratos marco a menudo son reportados por los compradores públicos. Un estudio en Dinamarca mostró que una mayoría de los compradores públicos observaron una reducción de precios, un proceso de contratación menos demandante en cuanto a recursos y una buena concordancia entre suministro y demanda del usuario como resultado de los contratos marco (Autoridad de Competencia y Protección al Consumidor de Dinamarca, 2015^[11]).

Tabla 3.6. Beneficios y riesgos de los contratos marco

Beneficios	<p>Inteligencia de contratación con respecto al gasto</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Identificación de duplicación de necesidades. ● Precio referencial dentro de la organización y el mercado. ● Reducción de costos de contratación relacionados con la recopilación de análisis de mercados.
	<p>Influencia en los mercados</p> <ul style="list-style-type: none"> ● La posición de negociación de las autoridades contratantes se ve fortalecida frente a los proveedores. ● Permite llevar el mercado hacia nuevas direcciones, como son los objetivos estratégicos de las políticas públicas (es decir, desempeño ambiental más robusto de bienes y servicios). ● Se pueden identificar y gestionar las restricciones de capacidad en el mercado.
	<p>Economías de escala</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Permite beneficios de las economías de escala al agregar demanda para instituciones más pequeñas. ● Las economías de escala dependen de la elasticidad del precio del suministro.
	<p>Reducción de costos de transacción</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Las transacciones se reducen para el comprador al reducir el número de licitaciones individuales dada la disponibilidad de un esquema agregado. ● Los costos de transacción también disminuyen para los proveedores ya que existen menos costos de licitación.
Riesgos	<p>Fuerza laboral de contratación calificada</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Un contrato marco puede llegar a ser complejo y requiere de habilidades específicas a lo largo del ciclo de contratación para lograr resultados. ● Podrían no lograrse los beneficios de la agregación si el personal no tiene las habilidades y competencias adecuadas.
	<p>Acuerdos complejos</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Existe una fuerte necesidad de planeación y preparación adecuadas de contratos marco complejos y de envergadura, de lo contrario, los costos de llevar a cabo el procedimiento podrían llegar a ser muy altos.

<p>Distorsión de mercados</p> <ul style="list-style-type: none"> • Al incorporar la demanda de muchas autoridades contratantes. • Las pymes y los proveedores más pequeños quizá no puedan ser competitivos dentro de un contrato marco
<p>Pérdida de innovación</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si los periodos de los contratos marco son demasiado largos, puede ser que las autoridades contratantes no se beneficien de la innovación que surge en el mercado

Fuente: Manual sobre Agregación y Marcos de Contratación Pública: Estrategias en Desarrollo – Evaluación de Demanda y Suministro, (próximamente disponible OECD, n.d.[12]).

Tal y como se comentó, la fuerza de los contratos marco como herramienta para la eficiencia reside en su uso flexible para adaptar varios objetivos con base en cada categoría de productos en cuestión y la oferta relacionada del mercado. Sin embargo, se debe subrayar que no todos los bienes y servicios son adecuados para el uso de contratos marco. Los bienes y servicios bajo esta modalidad deben estar suficientemente estandarizados y representar una demanda considerable en términos de las necesidades de agregación.

Bienes y servicios adecuados para contratos marco

Considerando las categorías de productos que la DGRM adquiere con mayor frecuencia, así como vienen en las Tablas 3.7 y 3.8, determinamos que existe un fuerte potencial para generar más economías de escala, más allá de la centralización actual. De hecho, los productos más adquiridos se encuentran también entre los que se adquieren con mayor frecuencia mediante contratos marco.

Algunos grupos de productos característicos sujetos a contratos marco son los siguientes:

- Productos y servicios de las TICs;
- productos de telecomunicaciones;
- mobiliario de oficina;
- servicios de viaje;
- equipo y artículos de oficina;
- servicios vehiculares y de transporte;
- combustible (para calefacción y transporte) y electricidad;
- alimentos.

Tal y como se muestra a continuación, muchos de los bienes y servicios que más adquiere la DGRM son adecuados para contratos marco.

Tabla 3.7. Bienes más adquiridos por la DGRM en 2018

Categoría de producto (bienes)	Valor (MXN miles de millones)
Productos alimenticios	4.5
Impresiones	0.3
Ropa y uniformes	0.2
Insumos escolares	0.6
Ropa de seguridad y protección	0.3
TOTAL MXN	5.9

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas.

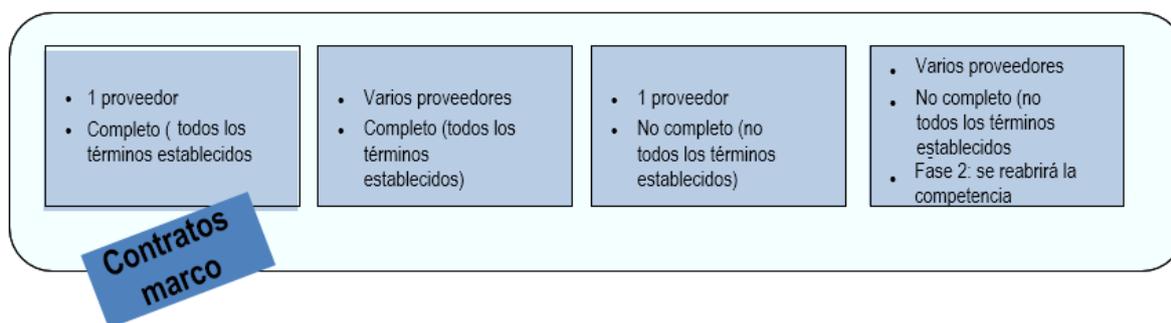
Tabla 3.8. Servicios más contratados por la DGRM

Categoría de producto (servicios)	Valor (MXN miles de millones)
Arrendamiento de vehículos	1.8
Servicios profesionales y técnicos	1.1
Flotillas y operación de flotillas	0.8
Servicios de TICs	0.6
Eventos	0.5
Total MXN	4.8

Fuente: Información proporcionada por la Secretaría de Finanzas

Establecer los parámetros correctos

Más allá de observar las categorías de productos, es importante estar conscientes de los diferentes tipos de contratos marco. Tal y como se abordó, estas herramientas para la eficiencia se pueden utilizar de manera flexible y para lograr diferentes objetivos. En parte, esto está ligado a las distintas modalidades de uso de los contratos marco. Existen cuatro tipos principales de contratos marco, cada uno adaptado a condiciones específicas de mercado y requisitos de los usuarios (véase la Gráfica 3.4). Para seleccionar el tipo adecuado de contrato marco se requiere, por lo tanto, de un profundo conocimiento del mercado y de los grupos de productos, así como una buena noción de las necesidades de los usuarios. Por lo tanto, los compradores experimentados que utilizan contratos marco a menudo están especializados en categorías de productos. Este tipo de especialización se puede adquirir en un organismo o estructura completamente dedicado a las adquisiciones, como, por ejemplo, las centrales de compras.

Gráfica 3.4. Tipos de contratos marco

Fuente: (OECD, 2014^[14]).

Al primer tipo de contrato marco se le llama también “acuerdo marco” y se caracteriza por que se suscribe con un único proveedor y se fijan todos los términos del contrato. Este tipo de contrato marco es adecuado cuando se adquieren bienes estandarizados y que de manera característica tienen altos precios fijos. Este proveedor tiene el incentivo de ofrecer su mejor precio para acceder al contrato marco completo.

La segunda opción de contrato marco también es uno “completo”, lo que indica que todos los términos están establecidos, pero se suscribe con varios proveedores. Este tipo de contrato marco funciona mejor en casos en que la participación esperada es alta y los costos fijos son bajos.

Los contratos marco también se pueden celebrar como “no completos” con un único proveedor, es decir, que no todos los términos están establecidos. Los contratos marco no completos son mejores en los casos donde el mercado es muy flexible y los productos tienden a volverse obsoletos rápidamente.

Finalmente, los contratos marco se pueden diseñar como contratos con múltiples proveedores, los cuales no establecen todos los términos del acuerdo. Ello implica un segundo paso: la llamada “mini competencia” en la que los proveedores presentan ofertas cada vez que las autoridades contratantes lanzan una convocatoria específica bajo ese contrato marco.

A continuación, la Tabla 3.9 proporciona un resumen de los parámetros que se deben considerar al momento de diseñar un contrato marco.

Tabla 3.9. Parámetros que definen el tipo de contrato marco

	Alto	Bajo
Participación esperada	Proveedores múltiples	Único proveedor
Costos fijos	Único proveedor	Proveedores múltiples
Especificidad, obsolescencia, flexibilidad de suministro	Contrato marco no completo	Contrato marco completo

Fuente: (Comisión Europea, n.d.[13]).

Mientras que los beneficios de los contratos marco han sido documentados en varios casos, es menester calibrar con atención estas herramientas para la eficiencia con base en las condiciones del mercado y las necesidades del usuario. Son instrumentos complejos que requieren de una fuerza laboral especializada en contratación, así como un análisis cuidadoso del mercado y de las necesidades.

Contratos marco: impacto sobre la competencia

En el Estado de México la introducción de contratos marco podría tener un impacto positivo en la competencia, además de los beneficios en términos de procesos y enfoque en el cliente. Los contratos marco tienen efectos positivos en la competencia, siempre y cuando estén diseñados de manera efectiva.

Un aspecto clave en el fortalecimiento de la competencia a través de contratos marco yace en la atractividad del mismo para los proveedores. Varios son los factores que juegan un papel en lograr que un contrato marco sea atractivo. Los términos y condiciones uniformes para las adquisiciones, por ejemplo, reducen costos para los proveedores y, por lo tanto, hacen del marco algo atractivo. Al contrario, si el contrato marco requiere demasiados bienes y servicios, es más difícil para los proveedores presentar ofertas. Un elemento importante: una de las principales características de la atractividad de los contratos marco es la certidumbre sobre los ingresos. Contrariamente, si los flujos de ingreso se perciben como inciertos, esto impone una barrera para que los proveedores presenten sus ofertas. Otro efecto de la certidumbre de ingresos recae en el precio propuesto en sus ofertas. Las empresas están más dispuestas a dar descuentos cuando confían en el ingreso generado a raíz del contrato marco (Autoridad de Competencia y Protección al Consumidor de Dinamarca, 2015^[11]).

Cabe recalcar que el uso de procedimientos que fomentan la competencia para adjudicar un contrato marco es el punto de partida para conseguir una mayor participación. Más allá de esto, se deben tomar en cuenta varias consideraciones, tales como determinar el alcance general del contrato marco, así como la estrategia adecuada de lotificación. El análisis de mercado y el involucramiento con este son esenciales para determinar los parámetros de un contrato marco que maximice la competencia. Es decir, la autoridad contratante debe tener una visión robusta sobre las condiciones que son atractivas para los proveedores a fin de poder establecer los incentivos correctos. Asimismo, también debe tener en mente que la participación tiene un costo para los proveedores y que, por lo tanto, el proceso debe ser tan sencillo como sea posible desde una perspectiva administrativa.

Recuadro 3.6. Unidad de investigación en Consip

La central de compras de Italia, Consip, hace uso de una unidad interna de investigación para abordar aspectos específicos respecto al diseño de contratos marco, asegurando así que esta herramienta esté adaptada de la mejor manera a las condiciones del mercado.

La unidad de investigación está compuesta por cinco especialistas que brindan consultoría económica de manera interna. Particularmente, la unidad de investigación brinda apoyo al equipo de adquisiciones para determinar la mejor estrategia para obtener los beneficios de la competencia. Por ejemplo, asesora sobre la herramienta adecuada, la estrategia de lotificación, los criterios de adjudicación y las reglas de calificación, así como sobre incentivos contractuales para lograr mejores resultados en los contratos marco.

Fuente: Consip, Presentación en la Conferencia sobre Contratación Pública en la Región Surasiática, 20-23 de febrero de 2017 <http://pubdocs.worldbank.org/en/126381490813164358/Framework-Agreements-Gain-Luigi.pdf>.

Pasos hacia la implementación de contratos marco

Los contratos marco son una herramienta clave para operacionalizar la centralización de manera efectiva. En el Estado de México pueden contribuir a concentrar más el gasto de contratación de organismos auxiliares y municipios, en particular porque pueden establecerse como instrumentos optativos. Además, al diseñar contratos marco adecuadamente, la DGRM ampliaría el alcance de su oferta de productos, generaría ahorros para los usuarios y conseguiría ahorros operativos para su propia institución.

Sin embargo, la implementación de contratos marco requiere de un ambiente favorable. Actualmente, un obstáculo clave para el uso de este recurso en el Estado de México es la falta de un fundamento jurídico. Por lo tanto, las autoridades del estado necesitan llevar a cabo una reforma a la ley para permitir el uso de esta herramienta para la eficiencia como primer paso para aprovechar los beneficios de los contratos marco.

Además, considerando que hay poca experiencia directa en la implementación de contratos marco, también se deben considerar la disposición y la capacidad organizacionales. Esto involucra el desarrollo de conocimiento específico para el diseño de contratos marco, es decir, el refuerzo de la capacidad de investigación de mercado y el análisis de necesidades, así como el aumento de las capacidades para la etapa de gestión de contratos. Efectivamente, cuando una institución utiliza un contrato marco, los considerables esfuerzos invertidos migran hacia la gestión de la relación contractual con el proveedor. La estructura organizacional de la DGRM como central de compras podría, por lo tanto, requerir evolucionar como corresponde, así como se describe en la siguiente sección.

3.4. Establecimiento de una institución efectiva como central de compras

Los procedimientos internos juegan un papel importante en el logro de los objetivos más amplios de una institución. Esto aplica fuertemente en el caso de la contratación pública centralizada, ya que la institución necesita estar estructurada de manera que pueda generar valor por el dinero para los usuarios. En efecto, a mayor gasto de contratación, mayor la necesidad de establecer los procedimientos internos de manera que contribuyan de la mejor forma a las eficiencias que surgen de la agregación. Además, una institución debe asegurar que la información fluya fácilmente entre varias unidades y funciones, y que los datos internos se utilicen de manera eficaz.

Los procesos eficientes deben estar presentes durante todo el ciclo de contratación, en particular:

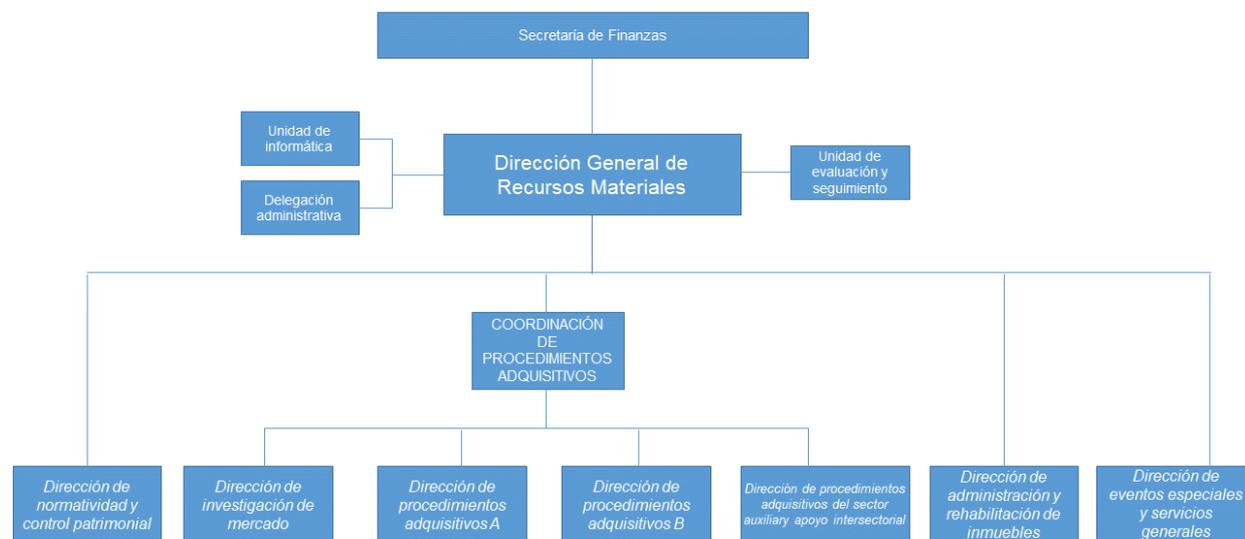
- El registro y la comprensión de las necesidades de otras autoridades contratantes;
- la planeación y el diseño de adquisiciones centralizadas y de contratos marco, incluyendo el desarrollo de análisis de mercado;
- la ejecución de procedimiento(s) de contratación; y
- el seguimiento a la ejecución y el desempeño del contrato.

En el contexto de la expansión potencial de operaciones y la introducción de nuevas herramientas para la eficiencia, es indispensable para la DGRM asegurar la efectividad de sus operaciones. En la sección que sigue se analizan los elementos que la DGRM podría tomar en cuenta para reforzar aún más su eficiencia organizacional.

3.4.1. Adaptar la institución para especializarse en las funciones de contratación

Actualmente, la DGRM está organizada en varias áreas de procedimiento que cubren diferentes funciones relacionadas con la contratación pública. La Coordinación de Procedimientos Adquisitivos se encarga de supervisar a los departamentos de adquisiciones, la Dirección de Investigación de Mercado y la dirección responsable del enlace con los organismos auxiliares y otras entidades descentralizadas. Las funciones adicionales de la DGRM incluyen el control regulatorio y patrimonial, así como la gestión de bienes inmuebles y la administración de eventos especiales y servicios generales.

Gráfica 3.5. Estructura organizacional de la DGRM



Nota: Esta es una estructura simplificada. El organigrama completo de la Secretaría de Finanzas está disponible en IPOMEX: <http://www.ipomex.org.mx/ipo3/archivos/downloadAttach/447120.web>.

Fuente: IPOMEX.

En términos de tareas y configuración funcional, las funciones principales que cubren las centrales de compras normalmente incluyen: análisis de necesidades, análisis de mercado, y gestión jurídica y contractual. A menudo, las centrales de compras se organizan por categoría de producto para aprovechar la experiencia específica necesaria para cada servicio relacionado con un producto. En general, la DGRM está estructurada para llevar a cabo estas funciones. Sin embargo, varias de ellas pueden fortalecerse

aún más para ajustar las operaciones a las funciones de contratación y, por lo tanto, hacerlas más eficientes.

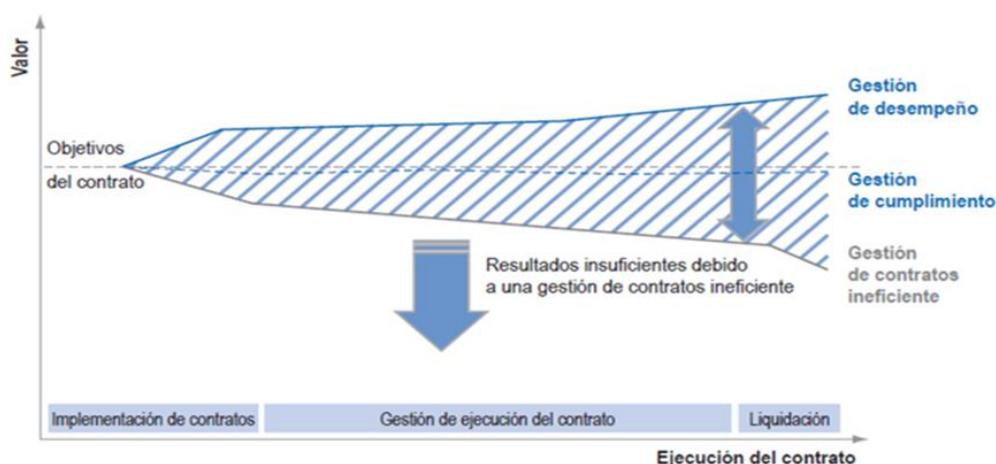
En particular, la DGRM no especializa sus funciones de contratación en relación con grupos de productos, como se hace normalmente en las centrales de compras. En lugar de ello, se apoya en el conocimiento de los usuarios sobre los productos, particularmente para casos de compras complejas. Una vez que una organización llega a tener una escala lo suficientemente grande, se puede especializar de manera efectiva si genera experiencia exclusiva en los grupos principales de productos. Esto permite a las centrales de compras tener conocimientos detallados de los mercados e industrias respecto a los bienes y servicios que busca contratar, lo que trae mejores resultados en términos de relación precio-calidad.

Cabe recalcar que las funciones organizacionales están estrechamente ligadas a la capacidad y las habilidades requeridas para llevar a cabo cada una de las funciones, lo que también juega un papel relevante en el desempeño y la eficiencia general de la institución. Las habilidades y competencias específicas necesarias para garantizar la capacidad adecuada a lo largo del ciclo de contratación se abordan con mayor detalle en el Capítulo 6, sobre capacidades.

Aprovechar la función de gestión de contratos

La gestión eficaz de contratos contribuye a ganar eficiencia en la contratación pública en general. Esto es particularmente importante en el caso de un comprador de gran tamaño, como la DGRM, que cierra aproximadamente 400 contratos al año. Con estructuras efectivas establecidas, los compradores pueden asegurar que los proveedores cumplan con el desempeño solicitado, o tomar medidas correctivas a tiempo. Por el contrario, la falta de una gestión adecuada de contratos aumenta el riesgo de obtener resultados subóptimos, así como se ilustra en la Gráfica 3.6, a continuación. Actualmente, el enfoque de la gestión de contratos, tal y como la DGRM la lleva a cabo, recae fuertemente en el cumplimiento con los requisitos contractuales. En vez de ello, la DGRM podría mejorar su función de gestión de contratos para enfocarse en lograr un buen desempeño en coordinación con las áreas usuarias. De acuerdo con la normatividad actual, estas son responsables del monitoreo, cumplimiento y pago de los contratos establecidos por la DGRM. Además, la función de gestión de contratos se vuelve particularmente importante en el contexto de la implementación de contratos marco.

Gráfica 3.6. La contribución de la gestión de contratos al desempeño



Fuente: (OECD, 2017^[14]).

Dentro de la estructura organizacional de la DGRM, existen varias subdirecciones llamadas “de contratos” dedicadas a la gestión de contratos, organizadas con base en grupos de productos. Estas subdirecciones

son las responsables de preparar y suscribir los contratos derivados de procesos de compras, así como de darles seguimiento asegurando, por ejemplo, su cumplimiento y su registro correspondiente.

Aunque estas subdirecciones garantizan las funciones más básicas de la gestión de contratos, es poco claro si se percibe la gestión de contratos como una función con la que puede generarse valor. La evidencia que surge de la misión de investigación indica que existen áreas de oportunidad para mejoras en términos de capacidad del personal y coordinación, al igual que en la elaboración de lineamientos específicos para la gestión de contratos.

Recuadro 3.7. El proceso de gestión de contratos

Las actividades de gestión de contratos pueden agruparse en tres grandes áreas: gestión de la entrega, gestión de las relaciones y administración contractual.

- La **gestión de la entrega** asegura que lo ordenado sea realmente entregado con el nivel requerido de calidad y desempeño, según lo establecido en el contrato. La gestión de la entrega puede incluir revisar la naturaleza, cantidad y calidad de:
 1. Los bienes suministrados a la entrega y también, según sea apropiado, al momento de su manufactura;
 2. las obras llevadas a cabo, incluyendo la conformidad con diseños y planos, calidad de la mano de obra y materiales;
 3. los servicios desempeñados, incluyendo el verificar que los niveles de servicio requeridos y el calendario se cumplan.
- La **gestión de las relaciones** busca mantener relaciones abiertas y constructivas entre el operador económico y la autoridad contratante. El objetivo de esto es resolver o minimizar tensiones e identificar problemas potenciales en una etapa temprana al tiempo que se identifican oportunidades de mejora. Las relaciones deben ser profesionales e incluir un enfoque profesional para la gestión de problemas y la solución de disputas.
- La **administración contractual** aborda la gobernanza formal del contrato y cualquier cambio permitido a los documentos durante la vida del mismo. Esta área asegura que los aspectos cotidianos de ejecución del contrato sean atendidos efectiva y eficientemente.

Fuente: (OECD 2011), *SIGMA Policy Brief "Contract Management"*,
http://www.sigmaweb.org/publications/Contract_Management_Public_Procurement_2011.pdf.

Efectivamente, durante la misión de investigación, salieron a la luz algunas áreas específicas que podrían abordarse mediante una gestión de contratos mejorada, es decir:

- Retrasos de pagos: en el Estado de México, la fecha de pago queda establecida a 45 días de la recepción de una factura, pero los proveedores reclaman que casi todos los pagos se retrasan entre 30 y 90 días, como se informó durante la misión de investigación. Esto puede atribuirse a una pobre coordinación entre los usuarios finales y el área de pagos. El manejo de retrasos en pagos es un aspecto crucial puesto que, a menudo, es una de las causas que desanima a los proveedores, especialmente a las pymes, para participar en licitaciones públicas.
- Recepción de bienes y servicios: mientras que la forma de entrega de los bienes o la provisión de servicios está establecida en los contratos y es definida por los usuarios al momento de preparar las especificaciones de la licitación, estos reportan falta de claridad sobre la recepción y aceptación de bienes y servicios. Por ejemplo, la DGRM no establece estándares claros para entregar una certificación de los mismos. Frecuentemente, el personal no tiene una visión completa sobre los bienes que se supone deben recibir y con base en qué criterios los deben

aceptar. Esto claramente representa un área donde los procedimientos pueden mejorarse para que sean más eficientes y sencillos.

- Lineamientos para la gestión de contratos: con frecuencia, el personal involucrado en la gestión de contratos se queda sin instrucciones precisas sobre cómo manejar situaciones comunes relacionadas con la gestión de proveedores, como, por ejemplo, retrasos menores en la recepción de bienes.
- Interacción limitada con proveedores: la intención de la función de gestión de contratos es generar valor durante la ejecución del contrato, al solucionar cuestiones y problemas mediante relaciones eficaces con los proveedores. En el Estado de México, no se ha desarrollado con fuerza la cultura de relacionarse con proveedores. En el caso de que surjan problemas, se presentan denuncias formales, situación que no da lugar a negociación alguna para resolver disputas menores directamente con el proveedor.

El siguiente recuadro muestra cómo la gestión de contratos puede apoyar el desempeño de un sistema de contratación. Así como se indica a continuación, uno de los aspectos importantes de la gestión de contratos es anticipar problemas potenciales mediante el fortalecimiento de la relación con los proveedores y la adopción de una perspectiva de gestión de riesgos. Con este enfoque se minimizan los resultados subóptimos y las ineficiencias. Los usuarios pudieran estar apoyados con una guía como la proporcionada por el Gobierno de Queensland en Australia (véase el Recuadro 3.8). Además, es importante para ellos tener la posibilidad de acceder rápidamente a las especificaciones contractuales, así como a los términos y condiciones administrativas, para estar en posibilidad de determinar si los bienes y servicios deben aceptarse o bien aplicar una penalización. Establecer una relación con los proveedores también ayuda a resolver problemas potenciales mediante el diálogo, antes de recurrir a penalizaciones contractuales. Finalmente, la retroalimentación de los usuarios sobre el desempeño contractual (derivado, por ejemplo, de indicadores simples como los ilustrados en el Recuadro 3.8) debe ser utilizada para alimentar cualquier contrato nuevo.

Una gestión de contratos eficaz en la DGRM debe estructurarse con base en su configuración organizacional, tomando en cuenta que los usuarios juegan un papel importante en la ejecución del contrato. Efectivamente, son los usuarios quienes se encargan, en su mayoría, del seguimiento a los contratos, con el apoyo de la DGRM, como se establece en el Artículo 127 del Reglamento de la LCPEMyM y en el POBALIN-062. En los países de la OCDE existen configuraciones similares establecidas al momento de implementar contratos marco. Es decir, en la mayoría de los casos, las centrales de compras delegan las actividades de gestión de contratos a las instituciones que hacen las solicitudes de compra. Sin embargo, las centrales de compras también suelen proporcionar orientación a sus usuarios. Este enfoque puede ser de valor para la DGRM para definir lineamientos y estándares mínimos aplicables a las entidades que contratan a través de la DGRM (OECD, 2018_[18]). Los lineamientos deben ser integrales para establecer una comprensión compartida de la función de gestión de contratos. También, para ser más efectivos, deben entrar más en detalles operativos, tales como los requisitos de inspección. Cabe destacar que cualquier modificación a la función de gestión de contratos en el Estado de México implicaría una reforma a las regulaciones mencionadas anteriormente (OECD, 2018_[18]).

Recuadro 3.8. Gestión del desempeño de proveedores en Queensland, Australia

El gobierno de Queensland, Australia, desarrolló una guía práctica para apoyar el monitoreo del desempeño de proveedores para beneficio de las autoridades contratantes de todo Queensland. La guía aborda el rol de la gestión del desempeño de proveedores durante la ejecución del contrato, al tiempo que reconoce que una gestión del desempeño efectiva debe brindar información en todo el proceso de contratación.

De manera concisa, la guía aborda varios elementos clave relativos a la gestión de contratos, como la determinación de un plan para la gestión de contratos, el establecimiento del monitoreo, la supervisión y la gestión del desempeño de los proveedores, el diseño de indicadores clave de desempeño y el tratamiento a un pobre desempeño.

Como parte de la guía, se desarrolló una lista de verificación para apoyar a los administradores de contratos al identificar dimensiones a supervisar para determinar el desempeño de los proveedores. Se invita a los funcionarios de contratación a utilizar la lista de verificación como punto de partida de su supervisión del desempeño, adaptándola a sus contrataciones específicas.

Entrega	Producto	Servicio al cliente
Considerar si el proveedor: <ul style="list-style-type: none"> • entrega a tiempo • cumple con la fecha de entrega, antes de expedición • ofrece tiempos competitivos • entrega los elementos y las cantidades correctas • proporciona documentación e información precisas • responde a requerimientos de entrega urgente. 	Considerar estos aspectos relacionados con el producto o servicio contratado: <ul style="list-style-type: none"> • cumple con las especificaciones • confiabilidad/durabilidad • calidad del producto o servicio contratado • calidad y disponibilidad de documentos, instrucciones, manuales técnicos • empaque adecuado, aspectos ambientales. 	Considerar los siguientes factores de cada proveedor: <ul style="list-style-type: none"> • cumplimiento con términos y condiciones contractuales • los representantes de los proveedores tienen el sincero deseo de servir • proporciona retroalimentación a la organización contratante desde la fábrica • efectividad del servicio de venta • información del mercado • proporciona capacitación sobre equipos o productos • apoyo en cuestiones profesionales o técnicas • eficiencia administrativa • cumplimiento de las políticas de la empresa • cumplimiento con los sistemas de calidad de la empresa.

Fuente: Departamento de Vivienda y Obras Públicas del Estado de Queensland (2018), *Managing and monitoring supplier performance*, <https://www.forgov.qld.gov.au/sites/default/files/documents/procurement/procurementguidesuppliersperformance.pdf?v=1574136818>

Recuadro 3.9. Elementos de un marco para la gestión de contratos

Para un desempeño eficaz, un marco de gestión de contratos generalmente incluye los siguientes elementos:

- Planeación, recopilación y análisis de información.
- Administración de contratos en lo que se refiere a la definición de funciones y responsabilidades en el tema.
- Informes y vigilancia del desempeño: esto debe incluir acceso a información estandarizada pertinente que facilite los controles y sustente la toma de decisiones.
- Gestión de relaciones que cree una relación de largo plazo y de beneficio mutuo entre las partes. El principal propósito de la gestión de relaciones es poder anticipar riesgos de manera eficiente.
- Mecanismos de gobernanza e integridad que creen el entorno apropiado para las interacciones con proveedores.
- Intercambio de conocimientos y gestión de información. Esto permite a las partes consultar la información pertinente del proyecto, así como facilitar el cumplimiento con las obligaciones relacionadas con información (es decir, divulgación).
- Gestión de cambio que se enfoca en la gestión y aceptación de riesgos relacionados con eventos de cambio.
- Planes de contingencia y reacción ante eventos no planeados.
- Revisión del marco en sí para adaptarse a las necesidades de la institución.

Fuente: (OECD, 2017^[14]).

Mejorar los canales de comunicación con clientes internos

En calidad de instituciones dedicadas a ofrecer servicios a otras, las centrales de compras basan su éxito en la habilidad de atender las necesidades de sus clientes (OCDE, SIGMA, 2011^[16]). En este sentido, el establecimiento de procedimientos internos para asegurarse de captar estas necesidades es un elemento crucial para una central de compras. Lo anterior también puede incluir canales de retroalimentación continua de los clientes internos para alinear constantemente sus prácticas con las necesidades de los usuarios finales. Actualmente, la DGRM sostiene reuniones con los usuarios cada cuatro meses aproximadamente. Además, el seguimiento vía oficios es también una opción para comunicarse con la DGRM.

A pesar de la existencia de estas prácticas, los usuarios consideran que esos canales de retroalimentación formal no siempre son efectivos para resolver algunas de sus preocupaciones. Por ejemplo, durante las entrevistas de la misión de investigación, algunos usuarios consideraron que los procesos de aprobación de la DGRM toman mucho tiempo de sus actividades propias de operación. Destaca el hecho de que los organismos auxiliares deben obtener aprobación para la contratación en algunas categorías de productos, antes de poder presentar la licitación. De manera similar, la falta de información actualizada sobre el estatus de sus solicitudes fue mencionada por algunos usuarios como un problema existente, lo que en algunas ocasiones resulta en duplicación de procedimientos con organismos que deciden comprar por su cuenta vía contratos pedidos. De acuerdo con estos reportes, la forma principal de proporcionar retroalimentación es presentando una queja cuando los bienes recibidos no corresponden a los solicitados.

Como alternativa, fortalecer los mecanismos existentes para captar de mejor manera las necesidades, las preocupaciones y la retroalimentación de los usuarios permitiría evitar o atender tales ineficiencias. A este respecto, la DGRM podría explorar si reuniones más frecuentes proporcionarían valor o si estas reuniones deben enfocarse más explícitamente en mejorar la cooperación entre la DGRM y sus usuarios. Otra opción sería que la DGRM estableciera un canal de retroalimentación anónima, como un buzón de ideas o una encuesta de satisfacción.

3.4.2. Generando valor del uso de datos y KPIs

Otro elemento importante para mejorar la eficiencia de las operaciones de la DGRM es el uso de datos internos para la toma de decisiones, medición y rastreo del desempeño, así como la comunicación con los actores involucrados. Actualmente, la DGRM hace uso limitado de un sistema establecido de indicadores clave de desempeño (KPIs, por sus siglas en inglés) el cual permitiría establecer objetivos específicos y medir el desempeño. Asimismo, parece difícil recopilar información de sus datos internos. Si tales datos están disponibles solo de manera interna, el proceso para consultarlos parece largo y difícil.

Es importante mencionar que, en el Estado de México, los diferentes actores parecen no estar completamente conscientes del valor que otorga el hecho de que los datos internos sean fácilmente accesibles para propósitos de análisis y toma de decisiones. De hecho, la medición de algunos indicadores clave proporciona información oportuna sobre el desempeño de una institución respecto a sus objetivos. Los gerentes y tomadores de decisiones son capaces de identificar las áreas que necesitan mayor atención y pueden tomar acciones rápidamente. Por ejemplo, un indicador sobre la cantidad de ofertas de licitación recibidas se puede rastrear. Si el número está por debajo de cierto umbral, los funcionarios de contratación pueden analizar las causas de dicha situación, comparar con licitaciones relacionadas con otros grupos de producto o con licitaciones de otros estados, y así tomar acciones correctivas. De manera similar, los datos históricos de fácil acceso tienen valor para la investigación de mercado y la comprensión de las estrategias de determinación de precios de los proveedores. Finalmente, los KPIs también deben facilitar la medición de los ahorros u otros beneficios clave de las adquisiciones centralizadas (por ejemplo, el número de días para la conclusión de un contrato). Este tipo de indicadores son de gran valor en la comunicación con los usuarios actuales o potenciales, especialmente con el fin de brindarles incentivos para participar en la contratación centralizada.

Para este propósito, se debe poner en marcha un sistema de evaluación del desempeño que haga visibles los resultados del proceso de contratación de manera periódica y consistente, y genere información de áreas de oportunidad. Un sistema de desempeño de esta naturaleza, basado en el monitoreo regular de los KPIs pertinentes y en información consistente, actualizada y confiable, podría idealmente originarse de fuentes digitales, tales como el sistema de contratación electrónica.

A decir verdad, la *Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública* sugiere a los miembros de la organización desarrollar indicadores para medir el desempeño, la eficacia y los ahorros del sistema de contratación pública (véase el Recuadro 3.10).

Recuadro 3.10. Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Contratación Pública: principio de evaluación

El Consejo:

X. RECOMIENDA que los adherentes estimulen mejoras en el rendimiento mediante la evaluación de la eficacia del sistema de contratación pública, tanto en procesos concretos como en el sistema en su conjunto, a todos los niveles de la administración pública siempre que resulte factible y adecuado.

A tal fin, los adherentes deberán:

i. Evaluar de un modo periódico y sistemático los resultados del procedimiento de contratación pública. Los sistemas de contratación pública deberán obtener información coherente, actualizada y fiable y aprovechar los datos relativos a procedimientos anteriores, en especial en lo que atañe al precio y a los costos globales, para organizar evaluaciones de nuevas necesidades, ya que son una valiosa fuente de conocimientos con potencial de orientar las decisiones futuras en materia de contratación.

ii. Desarrollar indicadores para cuantificar el rendimiento, la eficacia y el ahorro de costos en el sistema de contratación pública a efectos comparativos y para dar apoyo a la formulación estratégica de políticas sobre contratación pública.

Fuente: (OECD, 2015^[2])

De acuerdo con las respuestas al cuestionario de investigación de la OCDE, ninguna institución en el Estado de México tiene un marco de desempeño establecido, dedicado a medir la eficiencia del sistema de contratación. En este sentido, el concepto y valor de la evaluación del desempeño parecen quedarse atrás. Sin embargo, ocasionalmente, algunas instituciones están sujetas a estándares de gestión de calidad o llevan a cabo evaluaciones por indicaciones de los mandos superiores. Sin embargo, estos ejercicios no forman parte permanente del proceso de contratación.

Actualmente, el desempeño de la DGRM se evalúa con base en objetivos operativos anuales que se enfocan en el número y el monto de los procesos de contratación a llevarse a cabo cada año. Específicamente, los objetivos anuales de la DGRM implican la definición del número total de contrataciones y el número de licitaciones públicas, así como del presupuesto de las mismas; un comparativo de las planeadas y las llevadas a cabo cada año. Además de este proceso interno, la DGRM elabora para la Secretaría de Finanzas un informe anual de sus actividades.

Es interesante notar que existen amplias discrepancias entre la proyección y la ejecución real para 2017 y 2018. En general, la DGRM subestima mucho el esfuerzo que se requiere cada año puesto que existe una amplia diferencia entre el objetivo planeado y lo logrado. Esto podría representar retos en la estimación de los recursos necesarios para cumplir con las actividades; por ejemplo, la DGRM podría estar en riesgo de no contar con suficiente personal para sus operaciones si la planeación queda constantemente por debajo de la situación real.

Tabla 3.10. Objetivos de desempeño de la DGRM

	2017			2018		
	Planeado	Real	Diferencia	Planeado	Real	Diferencia
Número de procesos de contratación	145	295	+103%	190	240	+26%
Número de licitaciones públicas	29	131	+352%	80	93	+16%
Adquisición de bienes y servicios (MXN millones)	5 650	8 150	+44%	4 365	13 907	+219%

Fuente: Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

Este ejercicio de establecer objetivos de desempeño podría ampliarse sustancialmente para captar muchas de las dimensiones de las operaciones de una central de compras. Tal y como se aborda en el *Informe de la OCDE sobre Productividad en la Contratación Pública* (OECD, 2019^[17]), la medición de la eficacia de una central de compras puede cubrir insumos y productos, pero también impactos de mayor envergadura, como los ambientales o sociales. La tabla a continuación proporciona un panorama de indicadores sencillos que podrían ser el punto de partida para un marco de medición del desempeño para la DGRM.

Tabla 3.11. Ejemplos de KPIs para la medición del desempeño de una central de compras

Estadísticas clave de la central de compras	Número de empleados Número de procesos de contratación Monto de procesos de contratación Número de autoridades contratantes en calidad de usuarios Número de proveedores
Costo y tiempo de los procesos de contratación	Recursos utilizados (personal dedicado a un proceso de contratación) Número de juntas de aclaraciones llevadas a cabo Duración del proceso de contratación pública Número de licitaciones canceladas
Competencia	Número de proveedores por licitación Número de ofertas recibidas por encima del precio de referencia Número de contraofertas
Ejecución de planes anuales de adquisiciones	Porcentaje de ejecución del plan de adquisiciones Número de modificaciones al plan
Utilización de herramientas para la eficiencia	Número de contratos marco Número de subastas en reversa
Objetivos complementarios	Porcentaje de participación de pymes Número de contratos con cláusulas verdes/sociales
Ejecución de contratos	Número de modificaciones a contratos Número de empresas sancionadas Número de días para pagos de contratos

La DGRM podría hacer mejor uso de sus datos internos para comprender, rastrear, y mejorar el desempeño de su propia institución. Esto también le permitiría comunicar su desempeño, es decir, los ahorros de las contrataciones centralizadas, a las entidades que utilizan sus servicios, potencialmente incrementando, por lo tanto, su cartera y logrando ahorros a mayor escala. La eficacia operativa y la contribución a objetivos estratégicos de política pública también podrían ser parte del marco para medir el desempeño de la DGRM.

Propuestas de acción

El Estado de México introdujo la centralización de la contratación pública al depositar la función de contratación en la DGRM de la Secretaría de Finanzas. Aunque este es un paso importante, hay lugar para mejoras para obtener todos los beneficios de la centralización en términos de ahorros, simplificación administrativa y competencia. Las siguientes recomendaciones buscan contribuir a una mayor expansión de la centralización de la contratación pública y a mejorar su eficacia.

Ampliar el alcance de la centralización en el Estado de México

La DGRM podría trabajar activamente con el propósito de ampliar el alcance de sus adquisiciones centralizadas para incluir a nuevos usuarios (por ejemplo, a municipios), así como para incrementar la participación de organismos auxiliares que ya son parte del esquema de centralización. Para ello, la DGRM podría adaptar su oferta de servicio a las necesidades de estas autoridades contratantes, es decir, proponer contratos marco optativos para bienes y servicios estandarizados. En términos prácticos, esto podría implicar la organización de grupos de enfoque con funcionarios de contratación de organismos auxiliares y municipios para tener una idea clara de las necesidades de estas entidades públicas. Se podría considerar también la organización de una conferencia para crear consciencia al respecto.

Mejorar las compras centralizadas mediante el uso de contratos marco

La centralización también podría volverse más eficiente a través del uso de contratos marco. Estos instrumentos permiten agregar los gastos de todas las partes potencialmente interesadas, ya que los parámetros específicos no necesitan establecerse por adelantado. Si se ofrecen de manera optativa, las entidades pueden decidir de manera *ad hoc* si la oferta del contrato marco corresponde a sus necesidades. Como primer paso, el Congreso del Estado necesitaría llevar a cabo una reforma del marco normativo actual para permitir el uso de contratos marco.

Una vez aprobada tal reforma, la DGRM puede fortalecer las capacidades de la unidad de investigación de mercados y el involucramiento con el mercado para adecuar los contratos marco. Esta unidad organizacional también podría quedar a cargo de asegurar que los contratos marco logren suficiente participación del mercado.

Generar competencia para crear valor por el dinero en la contratación centralizada

El aumento de la competencia en las licitaciones de la DGRM es un elemento clave para obtener beneficios de la centralización en el Estado de México. Así, la DGRM necesita establecer un enfoque integral para abordar múltiples aspectos relacionados con los bajos niveles de competencia. Como primer paso, la DGRM debe enfocarse en adquirir un entendimiento preciso de las causas detrás de los bajos niveles de competencia, incluyendo las descalificaciones frecuentes y las licitaciones desiertas. La DGRM puede revisar su proceso de contrataciones para identificar áreas potenciales que lleven repetitivamente a descalificaciones y actuar en consecuencia (por ejemplo, otorgando capacitación a proveedores). El incremento de la digitalización mediante la expansión de la contratación electrónica puede representar un curso de acción importante para aumentar la participación de proveedores. Cuando sea posible, la DGRM podría considerar publicitar sus licitaciones en otros mercados, ya sea a nivel federal o en estados vecinos. Para facilitar tal amplitud de la consulta de mercados, se podría considerar una reforma del marco normativo actual. La DGRM también necesita privilegiar el uso de procedimientos competitivos durante sus licitaciones, limitando el uso de adjudicaciones directas a circunstancias estrictamente excepcionales. Particularmente, los funcionarios de contratación podrían capacitarse para identificar focos rojos relacionados con la colusión y diseñar licitaciones que reducen el riesgo de esta práctica.

Fortalecer procedimientos internos para reflejar la especialización en materia de contratación y la gestión de contratos

La estructura de una institución contribuye a la eficiencia y la eficacia general para lograr su misión. Con base en esto, la DGRM, en coordinación con el Instituto de Profesionalización de los Servidores Públicos, podría considerar invertir en la especialización de los funcionarios de contratación, de acuerdo con sus funciones por medio de capacitación personalizada. Dentro de su propia organización, la DGRM podría considerar ampliar la gestión de contratos, así como crear experiencia especializada en compras por categorías de productos. De manera específica, también podría proporcionar a sus usuarios orientación detallada respecto a prácticas de gestión de contratos para asegurar un enfoque armonizado de gestión de contratos que promueva el desempeño, además del cumplimiento.

Hacer uso de datos para la evaluación del desempeño y la mejora continua

Los datos internos son altamente valiosos para la gestión de una institución, incluyendo la definición de objetivos y la evaluación del desempeño. Para este propósito, la DGRM podría desarrollar un marco de KPIs que establezca sus objetivos organizacionales, más allá de sus prácticas actuales. Anualmente, podría evaluar su desempeño con base en estas métricas para garantizar la mejora continua de la institución, así como un impacto más amplio de sus actividades. Los KPIs también simplifican la comunicación con los usuarios y actores involucrados permitiendo destacar el desempeño de la institución.

Referencias

- Albano, G. and M. Sparro (2010), "Flexible Strategies for Centralized Public Procurement", *Review of Economics and Institutions*, Vol. 1/2, <http://dx.doi.org/10.5202/rei.v1i2.4>. [5]
- Czibik, A. et al. (2017), *Methods Paper on Fiscal Transparency Lights on the Shadows of Public Procurement Transparency in government contracting as an antidote to corruption?*, Digiwhist, Horizon 2020, <http://digiwhist.eu/wp-content/uploads/2017/09/D3.2-Light-on-the-Shadows-of-Public-Procurement.pdf> (accessed on 14 January 2020). [11]
- Danish Competition and Consumer Authority (2015), *Competition on public procurement through central framework agreements*, <https://www.en.kfst.dk/media/3299/20150416-coi.pdf> (accessed on 16 January 2020). [13]
- European Commission (n.d.), *Make better use of framework agreements*, E-library of public procurement good practices, https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/good_practices/GP_fiche_16.pdf (accessed on 9 January 2020). [7]
- European Parliament, C. (2014), *DIRECTIVE 2014/24/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC (Text with EEA relevance)*, <http://data.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj> (accessed on 9 January 2020). [12]
- INEGI (2019), *PRODUCTO INTERNO BRUTO POR ENTIDAD FEDERATIVA 2018*, <https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2019/OtrTemEcon/PIBEntFed2018.pdf> (accessed on 18 February 2020). [3]

- OECD (2019), *Government at a Glance 2019*, OECD Publishing, Paris, [1]
<https://dx.doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>.
- OECD (2019), *Productivity in Public Procurement. A Case Study of Finland: Measuring the Efficiency and Effectiveness of Public Procurement*, <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/publications/productivity-public-procurement.pdf> (accessed on 16 February 2020). [19]
- OECD (2019), *Public Procurement in Germany: Strategic Dimensions for Well-being and Growth*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [4]
<https://dx.doi.org/10.1787/1db30826-en>.
- OECD (2018), *Mexico's e-Procurement System: Redesigning CompraNet through Stakeholder Engagement*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [8]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264287426-en>.
- OECD (2018), *Public Procurement in Nuevo León, Mexico: Promoting Efficiency through Centralisation and Professionalisation*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [6]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264288225-en>.
- 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, [17]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264190191-en>.
- OECD (2017), *Public Procurement Review of Mexico's PEMEX: Adapting to Change in the Oil Industry*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, [16]
<https://dx.doi.org/10.1787/9789264268555-en>.
- OECD (2015), *RECOMMENDATION OF THE COUNCIL ON PUBLIC PROCUREMENT Directorate for Public Governance and Territorial Development*, OECD Publishing, Paris, [2]
<http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (accessed on 9 January 2020).
- OECD (2014), *Manual for Framework Agreements*, <https://www.oecd.org/gov/ethics/manual-framework-agreements.pdf> (accessed on 10 March 2020). [15]
- OECD (2012), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico: A Secretariat Analytical Report on Procurement Legislation, Regulations and Practices in the State of Mexico*, https://www.oecd.org/daf/competition/GEM_Report_2012_English.pdf (accessed on 16 February 2020). [9]
- OECD (2009), *GUIDELINES FOR FIGHTING BID RIGGING IN PUBLIC PROCUREMENT Helping governments to obtain best value for money*, <https://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf> (accessed on 9 March 2020). [10]
- OECD (n.d.), *Handbook on Public Procurement Aggregation and Frameworks: Developing strategies – Assessment of demand and supply*. [14]
- OECD SIGMA (2011), *Central Purchasing Bodies*. [18]

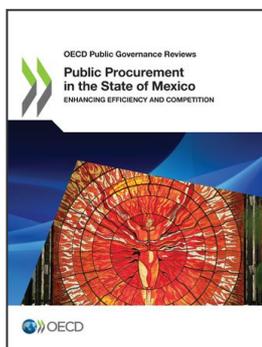
Notas

¹ Respuestas al cuestionario de la misión de investigación de la OCDE entregadas por el Estado de México.

² Datos proporcionados por la Secretaría de Finanzas.

³ Véase: <https://share.sisop.edomex.gob.mx/archivos/facfae6c384534897aba75b2f9f4040d>.

⁴ Análisis del equipo de la OCDE con datos de COMPRAMEX.



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), “Mejorar la eficacia de la centralización de la contratación pública en el Estado de México”, in *Public Procurement in the State of Mexico: Enhancing Efficiency and Competition*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/5ff93625-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>.