

Resumen ejecutivo

La buena gobernanza en la contratación pública de México mejora los resultados en salud a la vez que aumenta la eficiencia y el ahorro

Al igual que en muchos países, los principales proveedores de México en el sector salud están sujetos a una fuerte presión demográfica y financiera para ofrecer más y mejores servicios con recursos limitados. El proceso de contratación pública o función de contratación es fundamental para la eficacia y la viabilidad de este sector, ya que representa considerables recursos administrativos y financieros, a la vez que constituye un factor indispensable para la prestación de servicios. Sin embargo, debido a su complejidad, al tamaño de los flujos financieros que genera y a la estrecha interacción entre los sectores público y privado, la contratación pública es también la actividad gubernamental más vulnerable al derroche, al fraude y a la corrupción. Por esta razón, se requiere una buena gobernanza para aumentar la credibilidad y la confianza del público en la capacidad del sector salud para prestar servicios eficaces y oportunos a la población.

Si bien los indicadores de salud de la población de México han mejorado en las dos últimas décadas, la esperanza de vida al nacer es aún más baja y la mortalidad infantil más alta que en la mayoría de los países de la OCDE. El gasto en salud es la variable que más contribuye al nivel de la salud; sin embargo, México tuvo en 2009 un gasto total en salud *per cápita* sólo ligeramente superior a la cuarta parte del promedio de la OCDE y aún tiene uno de los gastos *per cápita* más bajos en fármacos. Al mismo tiempo, debido a las restricciones financieras del sector de atención médica de México, es posible que las oportunidades para aumentar el gasto en salud sean limitadas. En ese contexto, la función de contratación es una palanca clave que puede utilizarse para aumentar la cantidad y la calidad de los productos y servicios prestados en forma oportuna, y así contribuir a mejorar los indicadores de salud del país.

En este escenario, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) proporciona cobertura a casi el 45% de la población mexicana y ofrece el mayor número de servicios de salud en México, lo cual lo convierte en la institución de atención médica y seguridad social más grande de América Latina. También es una entidad del gobierno mexicano muy importante en materia de gastos ya que alrededor del 75% de sus compras corresponde a gastos en bienes, en particular medicamentos. Al reconocer la importancia de la contratación pública para mejorar la eficiencia del gasto y a la vez mantener servicios de salud de alta calidad, a principios de 2011 el IMSS solicitó a la OCDE examinar la integridad y la eficiencia de su sistema de contratación. El análisis tiene como objetivo aumentar la apertura y la transparencia de sus procedimientos y ayudar a lograr una mayor eficacia y eficiencia.

Los recientes esfuerzos de centralización han logrado diversos beneficios, como ahorros, conocimientos especializados y estandarización

Una gran parte de la función de contratación del IMSS está muy descentralizada; se ha integrado en 35 delegaciones y en 25 unidades médicas de alta especialidad (UMAEs) responsables de gestionar los servicios médicos y sociales que prestan a la población. A fin de aumentar la cohesión del sistema, se han centralizado diversas estrategias y decisiones clave relacionadas con la función de contratación; por ejemplo, la difusión de las políticas y los procedimientos de contratación. El IMSS también ha centralizado sus actividades de contratación mediante la estandarización y consolidación de requerimientos similares o complejos de las áreas usuarias. Debido a esto, hoy en día las oficinas centrales expiden más de la mitad de los contratos (en monto).

El IMSS emprendió en fecha reciente varias iniciativas para mejorar su función de contratación, como la modernización de los procesos de contratación y la consolidación de bienes terapéuticos (incluidos los medicamentos desde 2008). Junto con el uso de subastas inversas, estos esfuerzos produjeron un ahorro de 2.8 mil millones de dólares entre 2007 y 2010. Además, se lograron realizar ahorros adicionales a través de la participación de las diversas partes interesadas en la negociación conjunta de precios para los medicamentos de patente. Los esfuerzos de centralización del IMSS han facilitado el surgimiento de un centro de excelencia en materia de contratación en el seno de la institución.

Sin embargo, el sistema de contratación del IMSS no alcanza del todo el objetivo de operar como una función unificada centrada en el desempeño

Pese a esfuerzos recientes, aún no se reconoce a la función de contratación del IMSS como un instrumento estratégico que contribuya al logro de los principales objetivos de la institución. Más bien se le percibe como una tarea administrativa al servicio de otras áreas internas. Además, algunas delegaciones descentralizadas no han contado con una cobertura de suministros suficiente bajo el marco de los contratos recientes de consolidación expedidos en los niveles centrales. Esto debido a los retrasos en la ejecución o al mal desempeño de los proveedores (la falta de entrega de medicamentos a veces llega hasta el 30% en algunas regiones).

Esta situación se atribuye en parte a la falta de una estrategia de contratación explícita, clara y exhaustiva que comunique con claridad a todos los interesados directos la misma la visión, los objetivos y los resultados deseados de la función de contratación dentro de la institución. Además, el IMSS no tiene indicadores para evaluar la eficacia general de su función de contratación. A pesar de que en algunas unidades existen ciertos indicadores *ad hoc*, estos no son consistentes y están subutilizados. Otra deficiencia importante que impide la gestión estratégica de la función de contratación es la falta de capacidad para consolidar datos con rapidez y precisión en los diferentes informes y estadísticas de la institución. Esta limitación deberá reducirse mediante esfuerzos continuos de integración del sistema para lograr contar con una oficina integrada de apoyo para los procesos de contratación, presupuestos e información.

La comunicación y la coordinación internas también se consideran insuficientes, lo cual da lugar a una pérdida importante de conocimiento y experiencia internos. La relación vertical actual es muy “institucional”. Por un lado, las nuevas políticas de contratación se divulgan en forma descendente por medio de mensajes electrónicos o de reuniones, y no se proporciona suficiente orientación a las unidades descentralizadas

sobre su aplicación ni sobre la formulación de estrategias de contratación. Por otro lado, la información sobre los productos y la inteligencia de mercados disponibles en las oficinas descentralizadas en muchos casos no se recopila ni se considera para el desarrollo de iniciativas gestionadas en forma centralizada, lo que da lugar a repercusiones negativas. Igualmente, hay poco intercambio de conocimientos y experiencia entre las distintas áreas regionales de la institución, lo que genera una pérdida de importantes oportunidades de alcanzar sinergia y eficiencia. A pesar de la reciente creación de una función en el área central destinada a recabar y consolidar las buenas prácticas relacionadas con la contratación, sus actividades sólo se realizan de manera informal y *ad hoc*, lo cual impide que los resultados sean comunicados de manera suficiente dentro de la institución.

La falta de gestión estratégica de recursos humanos del IMSS obstaculiza el desarrollo de un personal eficiente y eficaz en el área de contratación

Si bien los funcionarios de contratación del IMSS muestran un alto nivel de compromiso, estos provienen de orígenes muy diferentes. El IMSS ha realizado esfuerzos recientemente para formar a los funcionarios de contratación, por ejemplo, se ha impartido una capacitación especializada a los mandos intermedios. Sin embargo, la formación en conocimientos y habilidades básicos aún no se imparte sistemáticamente a todos los funcionarios de contratación. Por este motivo, el análisis de la OCDE identificó una brecha importante de conocimientos, competencia y capacidad en la institución, en particular en las oficinas descentralizadas. Estas deficiencias se relacionan con diversas actividades clave del proceso de contratación, como son los estudios de mercado, la elaboración de definiciones de requerimientos, el uso de métodos de evaluación flexibles y la gestión de proveedores y contratos. Del mismo modo, diversos directores carecen de aptitudes y conocimientos cruciales, como la formación de equipos, la planeación estratégica y la comunicación. Tomar en cuenta los perfiles de puestos existentes para crear un marco completo de competencias para los funcionarios de contratación y los líderes sería un paso hacia adelante en la evaluación de las habilidades necesarias y en la identificación de las brechas de capacitación.

La gestión actual de recursos humanos impide que la institución desarrolle una función de contratación sostenible y eficaz. Hoy en día, los empleados de contratación del IMSS carecen de gestión estratégica y las oficinas de personal tienen principalmente un enfoque administrativo, ya que se dedican principalmente a administrar la nómina y realizar exámenes de selección a los candidatos propuestos para cada oficina de compras. La planeación inadecuada del personal, una gran carga de trabajo, instalaciones inapropiadas y el temor a ser sujetos a sanciones en caso de que ocurra un error en el proceso de contratación son factores que generan un fuerte nivel de estrés en las dependencias y una rotación de personal muy importante (de uno a cuatro años para el personal operativo y un año para los mandos medios). Más aún, el proceso de nombramiento actual (tanto en casos de contratación como de ascenso) se lleva a cabo de manera discrecional, con poca o ninguna competencia y sin tomar en cuenta en forma suficiente a candidatos externos a la institución. Este proceso pone en peligro los principios de mérito, obstaculiza el desarrollo y las oportunidades profesionales, e impide que la institución adquiera todas las competencias necesarias para cumplir su misión. Por último, en el IMSS no se mide ni se gestiona sistemáticamente el desempeño de los empleados, lo que ocasiona una concentración en las necesidades cotidianas más que en los resultados clave acordes con las prioridades y metas de desempeño de la institución.

Diversas deficiencias en el proceso de contratación del IMSS limitan la eficiencia y los resultados de la función de contratación

Varios pasos clave del proceso de contratación resultan debilitados por un desarrollo insuficiente de las competencias clave en la institución. La falta de información sobre la situación del mercado (incluso de los bienes y servicios disponibles o en desarrollo) así como la insuficiencia de tiempo disponible para los funcionarios de contratación por una planeación inadecuada o a expectativas poco razonables del cliente también juegan un papel importante. Esto da lugar, entre otras cosas, a que algunas descripciones de las necesidades sean poco claras o carezcan de equilibrio (o son muy restrictivas o tienen especificaciones incompletas), lo que limita el nivel de competencia o requiere diversas aclaraciones.

Las áreas de contratación a menudo elaboran estrategias de contratación específicas sin considerar toda la información ni los riesgos pertinentes. Las estrategias también se centran demasiado en el uso de requisitos obligatorios y la selección final se basa en el precio de adquisición más bajo. El uso de métodos de selección y evaluación más flexibles – como criterios no obligatorios y una selección basada en el mejor valor general considerando todo el ciclo de vida del producto – permitiría al IMSS maximizar sus resultados y moderar mejor los diversos riesgos y los efectos negativos experimentados por las oficinas de contratación. También, debe prestarse la debida atención para asegurar que las propuestas de los licitantes se evalúen conforme a los criterios y requisitos especificados en la convocatoria de licitación. En el pasado ha habido violaciones importantes a ese principio clave en el IMSS. Esta situación compromete la integridad de su sistema de contratación, impide que la institución cubra sus necesidades en las mejores condiciones, y causa un efecto negativo en su relación con los proveedores (incluso una reducción de su base de suministro). Por ejemplo, entre 2007 y 2010, el 14% de los procedimientos competitivos del IMSS estuvieron sujetos a impugnaciones formales por parte de los licitantes. Este porcentaje es tres veces más alto que el promedio de las demás entidades federales.

El IMSS podría mejorar su interacción con el mercado y la gestión de sus proveedores

Existe una considerable asimetría de información entre el IMSS y el mercado. Si bien se ha logrado un avance positivo mediante un foro de análisis establecido entre el IMSS y la industria (la Comisión Consultiva Mixta de Abastecimiento), representantes de la industria informan que éste no ha alcanzado todo su potencial para ninguna de las partes. El IMSS podría aumentar la eficiencia y los resultados de la interacción con sus proveedores y su información sobre el mercado, entre otros aspectos, al responder vía electrónica las preguntas de los proveedores que participen en un proceso competitivo (y no sólo a través de las reuniones de aclaraciones oficiales). De igual forma, se podrían ofrecer sesiones informativas verbales, emprender una inspección periódica de proveedores y reforzar los foros de comunicación existentes.

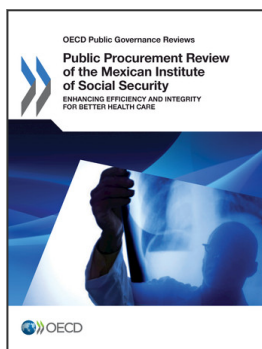
Se detecta que el mal desempeño de los proveedores afecta negativamente la capacidad del IMSS para proporcionar a la población servicios de alta calidad en las mejores condiciones. Este problema es especialmente evidente en los contratos de medicamentos centralizados, en el marco de los cuales hasta un 30% de las entregas no se realizan en algunas regiones. Esto puede explicarse en parte porque el IMSS no aplica sistemáticamente los recursos legales disponibles tales como las multas por retraso en la entrega, lo cual merma considerablemente su propósito de funcionar como un incentivo

para que los contratistas cumplan con sus obligaciones. Se ha expresado la preocupación de que algunos licitantes aprovechen este contexto en su estrategia de oferta, ya que reducen sus precios con miras a que se les adjudique el contrato sin tener la intención de cumplir con la parte del requisito que implica los gastos más altos, como el de las entregas de medicamentos en lugares remotos. Además de fortalecer el uso de los recursos legales disponibles, el IMSS podría poner en marcha programas específicos para la supervisión y gestión del desempeño de proveedores considerando los requisitos que son cruciales para la institución y para los cuales ha resultado difícil asegurar el suministro adecuado.

El IMSS ha realizado esfuerzos considerables para aumentar la transparencia de su sistema de contratación, pero aún se requieren iniciativas para evitar la corrupción y las irregularidades

En los últimos años, el IMSS ha emprendido diversas iniciativas para aumentar la transparencia de su proceso de contratación. En 2011, modernizó su portal de transparencia en línea para incrementar considerablemente el nivel y la claridad de la información relacionada con la contratación que se pone a disposición del público. También ha combatido la colusión entre proveedores (también conocida como manipulación de licitaciones) al colaborar en las investigaciones de la Comisión Federal de Competencia de México y cooperar con la OCDE (incluida la capacitación para más de 200 empleados). Por último, desde 2011 utiliza el Sistema de Confiabilidad para identificar los puestos que presenten un alto riesgo de nepotismo y corrupción.

La mejora de la integridad del IMSS depende esencialmente de un sistema correctivo que se basa en sanciones. Complementar ese enfoque con una estrategia preventiva sustentada en valores ayudaría a cambiar la cultura de la institución y a crear un entorno proclive a la integridad. Para ello, el IMSS podría ampliar el código de ética actual con el fin de ofrecer directrices específicas para una conducta adecuada y ayudar a los servidores públicos a lidiar con situaciones de conflicto de interés, soborno o tráfico de influencias. También podría instrumentar mecanismos y señales de advertencia que permitan a los funcionarios de contratación, así como a las áreas de gestión y de control interno, detectar con rapidez una práctica corrupta o deshonesto y actuar con prontitud. Por último, el IMSS podría introducir mejores mecanismos de denuncia y protección, ya que el uso actual de los buzones para informar sobre irregularidades es insuficiente y puede generar abusos.



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

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

Please cite this chapter as:

OECD (2014), "Resumen ejecutivo", in *Public Procurement Review of the Mexican Institute of Social Security: Enhancing Efficiency and Integrity for Better Health Care*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264200364-2-es>

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

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

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