



COMBATE A LA COLUSIÓN EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

# Un examen de las normas y prácticas de contratación de PEMEX en México



Este trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretariado General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos esgrimidos en él no reflejan necesariamente la opinión oficial de la OCDE, ni de los gobiernos de sus países miembros o de la Unión Europea.

Este documento y cualquier mapa incluido en él se entienden sin perjuicio de la condición o soberanía de ningún territorio, de la delimitación de fronteras o límites internacionales o del nombre de ningún territorio, ciudad o área.

Por favor cite esta publicación como:

OCDE (2016), *Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública: Un examen de las normas y prácticas de contratación de PEMEX en México*.

*La OCDE cuenta con dos idiomas oficiales; inglés y francés.  
La versión en inglés de este informe es la única versión oficial.*

## Prefacio

Las políticas de contratación sólidas ayudan a los compradores públicos a obtener valor por el dinero que pagan. Estas políticas deberían proporcionar orientación a los funcionarios de compras públicas para diseñar procedimientos de licitación competitivos, dar incentivos para que los proveedores compitan realmente en precio y calidad, y permitir la detección de conspiraciones entre los licitadores para manipular licitaciones que les beneficien ilegalmente a expensas del contribuyente. Durante mucho tiempo, la OCDE ha ayudado a los países, y sus entidades públicas, a diseñar procesos de compras públicas que promuevan la competencia, y a establecer métodos para detectar acuerdos colusorios. La Recomendación del Consejo sobre la lucha contra la manipulación de licitaciones en la contratación pública, y las Directrices que esta recomendación incluye, son instrumentos pioneros en la lucha contra la manipulación de licitaciones en base a buenas prácticas internacionales.

La OCDE trabaja en estrecha colaboración con gobiernos y entidades públicas para facilitar la implementación de su Recomendación y sus Lineamientos. Desde 2011, México ha tratado de mejorar sus prácticas de contratación pública y renovar sus esfuerzos en la lucha contra la colusión en compras públicas, en colaboración con la OCDE. Como resultado de esta colaboración, la OCDE ha llevado a cabo exámenes de las prácticas de contratación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Gobierno del Estado de México, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Comisión Federal de la Electricidad (CFE), y ha hecho recomendaciones para ayudar a estas entidades a prevenir y detectar las manipulaciones de licitaciones. En 2015, PEMEX (Petróleos Mexicanos) también solicitó trabajar en estrecha colaboración con la OCDE para mejorar su organización y métodos de adquisición. Este informe es el resultado de dicha cooperación.

PEMEX es la mayor entidad pública y empresa productiva del estado en México, así como una de las mayores compañías petroleras del mundo, con 150.000 empleados y un presupuesto anual en 2015 de aproximadamente 570 billones de pesos mexicanos. Su papel es particularmente importante si se tiene en cuenta que México es uno de los países líderes en producción y exportación petrolera en el mundo, y que los ingresos provenientes del petróleo constituyen una proporción considerable del PIB del país. PEMEX también es una de las mayores compradoras de productos, servicios y obras en el sector público mexicano.

Como consecuencia de las recientes reformas en el sector de la energía de México, las normas y procedimientos de contratación pública de PEMEX se reformaron. Este informe contiene recomendaciones para PEMEX sobre cómo mejorar su nuevo régimen y procedimiento de contratación para promover la competencia y evitar la colusión entre proveedores. La aplicación de las recomendaciones de la OCDE, junto con la sensibilización de los funcionarios de contratación de PEMEX - creada a través de varios talleres que la OCDE organizó durante la redacción de este informe- sobre la naturaleza, riesgos y costos de la colusión, debería permitir a PEMEX aumentar la efectividad de su estrategia de contratación y generar ahorros.



## Reconocimientos

El informe fue preparado por la División de Competencia del Directorado de Asuntos Financieros y Empresariales de la OCDE.

Este informe fue redactado por Iratxe Gurpegui y revisado por Antonio Capobianco y Despina Pachnou. El informe se benefició de los comentarios valiosos de Sabine Zigelski, Ruben Maximiano, Mathieu Cahen, Rosana Aragón Plaza y Leonardo Noyola del Secretariado de la OCDE, así como del consultor senior Ian Nielsen-Jones. Jennifer Allain editó el manuscrito. Erica Agostinho lo preparó para su publicación. Rosana Aragón Plaza y José Antonio García Rosas tradujeron el informe al español. Rosana Aragón Plaza revisó la concordancia de la traducción en español con el texto en inglés.

El informe también tiene en cuenta las observaciones y aportaciones de la Autoridad Federal de Competencia (COFECE). Un agradecimiento especial a la Comisionada Presidente de la COFECE Alejandra Palacios Prieto, y la Directora General Adjunta de Asuntos Internacionales Carolina Garayzar por su activa contribución en este proyecto. El Embajador Dionisio Pérez-Jácome Friscione y Maya Alejandra Camacho Dávalos, Segunda Secretario en la Delegación Permanente de México ante la OCDE, jugaron un papel decisivo apoyando a la OCDE en este proyecto.

La OCDE expresa su agradecimiento a PEMEX por su fructífera cooperación y liderazgo, en particular, al Director General José Antonio González Anaya, al Director Corporativo de Administración y Servicios Carlos Alberto Treviño Medina, al Director Operativo de Procura y Abastecimiento Miguel Angel Servín Diago, al Ex Director General Petróleos Mexicanos Emilio Lozoya Austin, al Ex Director Corporativo de Procura y Abastecimiento Arturo Henríquez Autrey y a todo el equipo de procura y áreas vinculadas a este proceso.

Este informe incorpora información compartida durante seis talleres de la OCDE sobre la lucha contra la manipulación de licitaciones en PEMEX, que se llevaron a cabo entre septiembre de 2015 y enero de 2016 en Ciudad de México, Villahermosa, Poza Rica, Ciudad del Carmen y Coatzacoalcos. Un agradecimiento especial a PEMEX y sus equipos por el apoyo en la organización y realización de los talleres.

La OCDE también agradece a los ponentes expertos que participaron en los talleres: el Director General de prácticas monopólicas absolutas de COFECE Francisco Rodrigo Téllez, Director de Investigación de la Dirección General de prácticas monopólicas absolutas de COFECE Víctor Meyer, la Directora General Adjunta de la Dirección General de prácticas monopólicas absolutas de COFECE Andrea Marván, el Director de Asuntos Jurídicos e internacionales de COFECE Patricio Cumming, los consultores senior de competencia Carolyn Galbreath e Ian Nielsen-Jones, la Jefa de Gabinete de la Superintendencia General en la autoridad de competencia de Brasil (CADE) Amanda Athayde y el Coordinador del Departamento de Estudios Económicos en la autoridad de competencia de Colombia (SIC) Juan Pablo Herrera.



## Índice

<b>Resumen Ejecutivo</b> .....	9
<b>Capítulo 1. Introducción</b> .....	11
1.1 PEMEX y la reforma energética .....	11
1.2 Antecedentes y alcance del proyecto .....	13
1.3 Contratación pública y colusión.....	14
1.4 Autoridades de competencia a cargo de los casos de colusión en compras públicas en México. 17	
1.5 Recomendación del Consejo de la OCDE para Combatir la Colusión en la Contratación Pública de 2012 .....	18
<b>Capítulo 2. La contratación pública en PEMEX</b> .....	23
2.1 Estructura de compras de PEMEX.....	24
2.2 Procedimiento de compras de PEMEX.....	25
<b>Capítulo 3. Aspectos clave para prevenir la manipulación de compras públicas</b> .....	33
3.1 Estar informado sobre el mercado.....	33
3.2 Maximizar la posible participación de participantes genuinos .....	36
3.3 Definir los requisitos con claridad y evitar la predictibilidad .....	50
3.4 Reducir la comunicación entre los oferentes .....	51
3.5 Seleccionar cuidadosamente criterios para evaluar y adjudicar la licitación .....	55
3.6 Crear conciencia entre los funcionarios responsables de la contratación pública.....	57
<b>Capítulo 4. Aspectos clave para detectar la colusión en la contratación pública</b> .....	59
4.1 Detectar la manipulación de compras públicas en PEMEX.....	59
4.2 Pasos a seguir cuando hay sospecha de colusión en compras públicas.....	61
<b>Capítulo 5. Resumen de recomendaciones</b> .....	65
<b>Notas</b> .....	77
<b>Bibliografía</b> .....	83
<b>Anexo</b> .....	87

## Cuadros

1. Empresas en línea activas en 2013 ..... 49
2. Volumen y valor de las transacciones en 2013..... 49

## Recuadros

1. Colusión y corrupción ..... 16
2. Orientación sobre propuestas conjuntas en otros países..... 42
3. Guía sobre subcontratación ..... 44
4. Fomentar la participación de PYMEs en la contratación pública..... 46
5. División de contratos de compras públicas en lotes ..... 48
6. Ventanillas de formación de proveedores en Italia..... 49
7. Ejemplo del uso de requisitos funcionales en Italia ..... 50
8. Divulgación de información con arreglo a la Directiva UE ..... 53
9. Evolución de la legislación de contratación pública en Brasil ..... 56
10. Exclusión de empresas por participación en actividades de colusión ..... 57
11. Sistema de Análisis de Indicadores de Colusión (BRIAS) de Corea ..... 60
12. Programa informático ALCO de Colombia para detectar la colusión en compras públicas ..... 61
13. Ejemplos de acuerdos entre autoridades de competencia y de contratación pública..... 62

## Gráficas

1. Evolución de la estructura de PEMEX ..... 13
2. Diferentes formas de manipulación de licitaciones ..... 15
3. Número de empleados y presupuesto de las entidades públicas más grandes de México, 2014... 23
4. Régimen de contratación pública de PEMEX ..... 24
5. Uso de diferentes tipos de procedimientos de contratación (por volumen), 2012-2015 ..... 27
6. Uso de diferentes tipos de procedimientos de contratación (por valor), 2012-15 ..... 28
7. Porcentaje de licitaciones nacionales e internacionales respecto a todas las licitaciones públicas de PEMEX (en volumen) 2010-2014..... 40
8. Porcentaje de licitaciones públicas nacionales e internacionales respecto a todas las licitaciones públicas de PEMEX (en valor) 2010-2014..... 40
9. Principales retos que plantea el uso de sistemas de contratación electrónica a los posibles oferentes/proveedores ..... 41
10. Participación de PYMEs en la contratación pública de PEMEX ..... 45
11. Presupuesto de PEMEX, 2014 ..... 46

## Resumen ejecutivo

La reforma energética mexicana de 2013 abrió el sector de la energía a la competencia a la vez que mantenía la propiedad de los hidrocarburos mexicanos bajo control del estado. En 2014, tras esta reforma, se adoptaron nuevas normas de contratación en PEMEX, con el objetivo de hacer que sus procesos de adquisición fueran más eficientes y eficaces. En 2015, PEMEX y la OCDE concluyeron un acuerdo para llevar a cabo un examen del nuevo régimen y los nuevos procedimientos de contratación de PEMEX para promover la competencia y combatir la colusión a la luz de las buenas prácticas internacionales.

Este informe evalúa el régimen de contratación de PEMEX a la luz de la Recomendación y Lineamientos de la OCDE sobre el combate a la colusión en compras públicas y hace recomendaciones específicas de reforma.

Los principios básicos del régimen de contratación pública de PEMEX se encuentran establecidos por la Ley PEMEX y su Reglamento de aplicación; además, muchas de las normas que gobiernan la contratación pública en PEMEX son internas, adoptadas por la misma PEMEX. El reporte demuestra que PEMEX puede adaptar sus normas internas con el objeto de mejorar sus procedimientos de contratación.

Algunos de los hallazgos más destacados del informe son que PEMEX no cuenta con un departamento separado para llevar a cabo análisis de mercado, usa muchas de las excepciones al concurso público abierto y las herramientas creadas para el seguimiento de los datos de compra no identifican señales de alerta sobre la colusión. Las recomendaciones de la OCDE están enfocadas a abordar éstas y otras limitaciones del régimen de contratación pública de PEMEX.

### Recomendaciones clave

#### *Estar informado sobre el mercado*

- Crear un departamento especializado dedicado al análisis de Mercado para todos los procedimientos de contratación, con el objeto de recoger información de contratación más exhaustiva y fiable.
- Establecer una metodología paso a paso para la realización de análisis de Mercado, para identificar las características del mercado que facilitan la colusión.

#### *Maximizar la posible participación de licitantes genuinos*

- Limitar el uso de excepciones al concurso público abierto, que actualmente pueden ser excesivas e injustificadas.
- Abrir el mercado a licitantes extranjeros, eliminando las actuales restricciones a su participación, sin contravenir el marco normativo en la materia.
- Hacer de la licitación electrónica el sistema de licitación predeterminado, lo que haría los procesos más eficientes y dificultaría la colusión.
- Modificar las reglas internas relativas a la subcontratación y a las ofertas conjuntas, con el objeto de limitarlas a casos en los que se encuentren justificadas por efectos pro-competitivos, precisando en los documentos de contratación específicos los alcances de ambas particularidades.

- Fomentar la participación de PYMEs, relacionadas con la industria, que agreguen valor al negocio, en concursos públicos abiertos para maximizar el número de participantes en licitaciones competitivas.
- Hacer que el pago por documentos de licitación sea excepcional, con el objeto de reducir los costes de participación en un procedimiento de contratación.

#### *Definir los requisitos con claridad y evitar la predictibilidad*

- Aumentar el uso de requisitos funcionales, que especificarían lo que PEMEX quisiera lograr en términos de resultados, más que cómo hacerlo a través de un producto o método específico, para promover la innovación, la competencia y la igualdad.

#### *Reducir la comunicación entre oferentes*

- Gestionar el flujo de información hacia terceros de manera que se evite revelar innecesariamente información sensible, por ejemplo creando una versión pública y otra interna del Programa Anual de Adquisiciones de PEMEX, y publicando solamente la versión pública, así como no incluyendo la información sensible en las minutas de apertura de las propuestas.
- Evitar crear las condiciones para que los licitantes se encuentren, tales como las reuniones presenciales de aclaración o las visitas al sitio, limitándolas al mínimo necesario.
- Abolir la práctica de invitar a terceros (por ejemplo, asociaciones industriales o “testigos electrónicos”) a los diferentes eventos del proceso de contratación, así como la de retransmitir dichos eventos por internet.
- Exigir que los participantes firmen un Certificado de Determinación de Oferta Independiente e incluir una cláusula en las convocatorias de las licitaciones que advierta a los licitantes potenciales de las sanciones por cometer colusión en compras públicas.

#### *Seleccionar cuidadosamente los criterios para evaluar y adjudicar la licitación*

- No publicar precios mínimos y máximos de referencia, que podrían sentar las bases de un acuerdo colusorio.
- Establecer las condiciones para la división de contratos, con el objeto de evitar repartos de mercado.

#### *Crear conciencia entre los funcionarios responsables de la contratación pública*

- Instaurar una formación constante sobre colusión para los funcionarios de contratación; crear una línea directa y un sistema predefinido para denunciar sospechas de colusión; ofrecer a los funcionarios de contratación incentivos para combatir la colusión en compras públicas.
- Excluir temporalmente de las licitaciones a empresas sancionadas por haber participado en actividades de colusión en compras públicas e incluir una penalización contractual para los proveedores cuya participación en actos de colusión en compras públicas se descubra.
- Continuar trabajando en el desarrollo de un registro electrónico de los documentos de la licitación completo, integral y de fácil acceso.
- Adaptar la Herramienta Integral de Información de Proveedores de PEMEX para identificar señales de alerta en relación con los riesgos de colusión en compras públicas.
- Establecer una cooperación más estrecha con las autoridades de competencia mexicanas, la COFECE y el IFT.

## Capítulo 1. Introducción

### 1.1 PEMEX y la reforma energética

#### 1.1.1 Reforma energética de 2013

El 21 de diciembre de 2013 se realizó una enmienda a la Constitución mexicana,<sup>1</sup> con el fin de reformar el sector energético. Como parte de la reforma, se adoptaron la Ley de Petróleos Mexicanos (llamada “Ley PEMEX” de aquí en adelante) del 11 de agosto de 2014 y su reglamento de ejecución (Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos) del 31 de octubre de 2014.

Petróleos Mexicanos (PEMEX), la compañía nacional de petróleo y gas de México, ha operado como monopolio de propiedad estatal desde 1938. Hasta la reforma energética de 2013, el Estado tenía derechos exclusivos de explorar, explotar, refinar y procesar el petróleo crudo y el gas natural; producir petroquímicos básicos y gas licuado de petróleo, y realizar ventas al por menor de estos hidrocarburos. Por primera vez en 77 años, la reforma energética permite la competencia con operadores privados en el sector energético, aunque mantiene la propiedad de los hidrocarburos de México bajo control estatal. A las empresas privadas se les otorgarán licencias o contratos, bien sea directamente del gobierno o en asociación con PEMEX, para explorar y explotar yacimientos y tratar, distribuir y vender productos de hidrocarburos. Las licencias y contratos se otorgarán mediante concurso abierto con la participación de empresas internacionales.

La reforma establece que PEMEX conservará parte de las actividades de explotación y exploración (actividades de “derechos adquiridos”). Antes de emprender los concursos abiertos internacionales se organizó la denominada “ronda cero”, cuyo objetivo era otorgar derechos de explotación y exploración a PEMEX sin tener que competir con empresas privadas en un proceso de licitación. Como resultado, PEMEX conservó el derecho de explotar 83% de las reservas probadas y probables y explorar 21% de los recursos prospectivos del país. Con ello mantendrá su posición de liderazgo en el mercado de explotación y exploración. La explotación y exploración de las demás zonas se han sometido a un primer concurso abierto internacional, la “ronda uno”, iniciada en el verano de 2015. El gobierno espera que los posteriores concursos abiertos atraigan una inversión de 50 mil millones de dólares entre 2015 y 2018 (véase OCDE, 2015a).

Respecto a las actividades iniciales y finales (tratamiento y refinación del petróleo, producción de petroquímicos, transporte y venta al por menor de hidrocarburos), las empresas privadas podrán entrar al mercado con permisos concedidos por el gobierno.

El 1 de enero de 2016, el gobierno comenzó a otorgar permisos para la venta al por menor de gasolina y combustible diésel a cualquier persona cualificada. El gobierno tenía previsto expedir permisos de importación de gasolina y diésel en enero de 2017. El Presidente de la República Mexicana, Enrique Peña Nieto, ha anunciado recientemente que ello se llevará a cabo antes de lo inicialmente previsto, en abril de 2016.<sup>2</sup>

### 1.1.2 Nueva estructura y organización de PEMEX

En el marco de la reforma energética, PEMEX se ha transformado en una empresa productiva del Estado (Snipeliski Nischli, 2014).<sup>3</sup> Esta nueva personalidad jurídica es la de una empresa propiedad del Estado que compite en el mercado como cualquier otra empresa privada regida por los principios del derecho privado (Snipeliski Nischli, 2014).<sup>4</sup> El objetivo de una empresa productiva del estado es generar valor económico y aumentar los ingresos del Estado. PEMEX tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, así como autonomía operativa y de gestión basada en el gobierno corporativo (Snipeliski Nischli, 2014). El gobierno sólo retuvo el poder de aprobar la meta y los techos del balance financiero para los gastos salariales y la deuda. Todas las demás actividades y operaciones son reguladas por el Consejo de Administración.

Antes de la reforma energética, el Consejo de Administración de PEMEX estaba integrado como sigue:

- Seis representantes del Estado, nombrados por el gobierno
- Cinco representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros, que deben ser miembros activos y empleados permanentes de PEMEX
- Cuatro miembros nombrados por el gobierno y ratificados por el Senado, quienes representaban al Estado y, en esta capacidad, se consideraban funcionarios públicos

Después de la reforma, y de acuerdo con la Ley PEMEX y el Estatuto Orgánico,<sup>5</sup> PEMEX está dirigida por el Consejo de Administración y un Director General. El Consejo de Administración es responsable de definir la visión estratégica de PEMEX y sus diversas subsidiarias. El Director General es responsable de las operaciones y de la gestión de PEMEX, de conformidad con las estrategias establecidas por el Consejo de Administración.

En la actualidad, el Consejo de Administración de PEMEX se compone de cinco directores del gobierno y cuatro miembros independientes. En general, la reforma del Consejo de Administración es un paso positivo en relación con los Lineamientos de la OCDE sobre Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas, ya que la decisión de incluir a miembros independientes sigue las buenas prácticas recomendadas en el ámbito internacional (OCDE, 2015b).

Como se muestra en la Gráfica 1, la estructura de PEMEX también se modificó. Antes de la reforma, la empresa estaba organizada en cuatro órganos descentralizados (Exploración y Producción, Gas y Petroquímica Básica, Refinación, y Petroquímica) y un órgano corporativo. A partir del 28 de abril de 2015, PEMEX se divide en un órgano corporativo y siete empresas productivas subsidiarias: 1) PEMEX Exploración y Producción; 2) PEMEX Cogeneración y Servicios; 3) PEMEX Fertilizantes; 4) PEMEX Etileno; 5) PEMEX Logística; 6) PEMEX Perforación y Servicios, y 7) PEMEX Transformación Industrial. Las empresas productivas subsidiarias tienen sus propios presupuestos y son entidades independientes, aunque PEMEX centraliza las decisiones estratégicas, la gestión y la coordinación de sus actividades.

Las actividades de contratación pública de PEMEX también se reorganizaron. Como empresa productiva del Estado, PEMEX no aplicará ya las leyes generales de contratación pública.<sup>6</sup> En 2014 se adoptó un nuevo conjunto de reglas sobre contratación pública para PEMEX (véase el Capítulo 2). Antes de la reforma, operaban cinco procesos diferentes de contratación pública (un proceso por órgano descentralizado más un proceso corporativo de compras). Después de la reforma, PEMEX estandarizó y centralizó todas sus actividades de contratación pública en un solo proceso.<sup>7</sup>

Gráfica 1. Evolución de la estructura de PEMEX



Fuente: Respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE preparado para este proyecto.

## 1.2 Antecedentes y alcance del proyecto

Desde 2011, en colaboración con la OCDE, México ha tratado de mejorar sus prácticas de contratación pública y redoblar su lucha contra la manipulación de licitaciones públicas. En Enero de 2011, cuando el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) suscribió un Memorándum de Entendimiento con la OCDE y con la Comisión Federal de Competencia de México, se convirtió en el primer órgano público del país en comprometerse formalmente a adoptar y poner en marcha los “Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas, preparado por el Comité de Competencia de la OCDE.”<sup>8</sup> Después del informe del IMSS<sup>9</sup> se realizaron tres informes similares: uno con el Gobierno del Estado de México,<sup>10</sup> otro con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)<sup>11</sup> y otro con la Comisión Federal de Electricidad (CFE).<sup>12</sup>

La Ley PEMEX y su Reglamento establecen un nuevo conjunto de reglas de contratación pública y reestructuran todos los procesos de PEMEX en esta área en un proceso único, estandarizado y centralizado. En este informe se presenta un análisis del nuevo marco normativo y las reglas comerciales aplicables al proceso de contrataciones públicas y abastecimiento de PEMEX. Su objetivo es identificar áreas de oportunidad para mejorar el combate a la colusión.

En paralelo a la preparación del informe, entre septiembre de 2015 y enero de 2016, la OCDE organizó seminarios para formar a funcionarios del área de contrataciones de PEMEX en 1) cómo diseñar procedimientos de contratación pública efectivos y competitivos, con el fin de reducir los riesgos de colusión, y 2) cómo detectar la colusión durante el proceso de realización de contrataciones públicas.

Para preparar este informe, la OCDE se reunió con funcionarios de diferentes departamentos de PEMEX que participan en las adquisiciones. El documento también se basa en información que PEMEX proporcionó a la OCDE durante el transcurso del proyecto.

### 1.3 Contratación pública y colusión

La contratación pública es el proceso de adquisición de bienes o servicios. La contratación pública es para los gobiernos un pilar fundamental de la gobernanza estratégica y la prestación de servicios. Dado el enorme volumen de gasto que representa, una contratación pública bien administrada puede y debe influir de manera importante para fomentar la eficiencia del sector público y establecer la confianza de los ciudadanos (OCDE, 2015d). El objetivo principal de una política de compras eficaz es lograr una buena “relación calidad-precio”. Tanto empresas públicas como privadas a menudo dependen de un proceso de licitación competitivo para lograr una buena “relación calidad-precio” en sus actividades de compras. El proceso competitivo sólo puede lograr precios más bajos, mejor calidad y/o innovación si hay una auténtica competencia entre las empresas, es decir si éstas establecen sus términos y condiciones de forma honesta e independiente (OCDE, 2011). Por el contrario, la competencia se ve restringida si los participantes competidores se ponen de acuerdo entre ellos respecto a los términos y condiciones que plantearán en sus propuestas, es decir, si se coluden.

La colusión o cártel es el término general utilizado para definir acuerdos entre empresas que deberían competir en el mercado pero deciden no hacerlo, fijando precios para los productos y servicios, distribuyendo mercados o clientes, y/o restringiendo los resultados. Como resultado de estos acuerdos, que operan en secreto y pueden ser difíciles de detectar, los consumidores (incluidos los gobiernos) pagan precios más altos y/u obtienen productos o servicios de menor calidad que los que obtendrían en un mercado sin restricciones a la competencia. La colusión se considera una práctica ilegal en todos los países de la OCDE y en muchos de ellos (incluido México) es también un delito.

Manipulación de licitaciones es el término utilizado para describir la colusión que ocurre en el ámbito de las licitaciones (OCDE, 1998).<sup>13</sup> En un proceso de contratación, los participantes deben competir entre sí de manera independiente para obtener el contrato, y es mediante este mecanismo que se logra una buena “relación calidad-precio”. La manipulación de licitaciones es todo acuerdo (escrito u oral) entre participantes que limite o reduzca la competencia en un proceso de licitación. La manipulación de licitaciones puede asumir muchas formas, ilustradas en la Gráfica 2. Estas prácticas de ningún modo son mutuamente excluyentes y pueden ocurrir a la vez.

Los esquemas a menudo incluyen componentes que simulan un ambiente de competencia. Pueden, por ejemplo, incluir las *ofertas de resguardo*, en las que los participantes presentan una oferta que saben que no puede ganar porque incluye términos inaceptables o porque son conscientes de que el precio es demasiado alto. Los esquemas también pueden incluir *una supresión de ofertas*, en cuyo caso un proveedor que participa en las etapas iniciales del proceso de licitación acuerda con sus competidores no presentar una oferta final.

En un escenario de *asignación de mercado*, los miembros del cártel pueden dividir el mercado en áreas geográficas y decidir por anticipado qué empresas presentarán la oferta ganadora en diferentes regiones. También pueden dividirlo por clientes y decidir qué empresa presentará la oferta ganadora a cada uno de éstos. Los demás miembros del cártel se negarían a participar en la licitación o presentarían ofertas de resguardo. Por último, en la *rotación de ofertas*, los miembros del cártel siguen participando en diferentes licitaciones, pero se turnan para ganarlas.

**Gráfica 2. Diferentes formas de manipulación de licitaciones**

Fuente: OCDE (2009), "Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas", OECD, [www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/42851044.pdf)

Como resultado de la colusión, las empresas obtienen una renta monopólica (ilícita). Las empresas que coluden para participar en licitaciones utilizan diferentes mecanismos para asignar esta renta, los cuales dependen del arreglo colusorio particular que tenga lugar. Por ejemplo, algunas veces la redistribución de las ganancias ilícitas se asegura por medio de la asignación de mercado, es decir, el mercado se divide y cada participante obtiene beneficios de los clientes que se le han asignado, sin competencia alguna. Cuando las empresas coludidas participan en ofertas de resguardo o en supresión de ofertas, los perdedores pueden ser recompensados de diferentes formas, incluidos pagos directos por compensación de subcontratos lucrativos para el participante ganador.

Por último, los cárteles a menudo incluyen mecanismos de monitoreo para asegurarse de que los miembros del cártel respeten los acuerdos colusorios. El objeto de estos mecanismos de monitoreo es supervisar que cada miembro del cártel cumpla con los términos del acuerdo colusorio y adopte medidas de represalia de no ser así. Sin mecanismos de supervisión y represalias es más difícil que los cárteles funcionen. Si se descubre que alguna empresa de un cártel se desvía del acuerdo colusorio, por lo general se espera una represalia o castigo por parte de los otros miembros.

La colusión puede surgir en cualquier procedimiento de compra, bien sea en el sector público o privado. Sin embargo, las características de las licitaciones públicas las hacen particularmente vulnerables a esta práctica. A diferencia de los compradores privados, los gobiernos cuentan con opciones estratégicas limitadas. Mientras que un comprador privado puede elegir su estrategia de compras con flexibilidad, el sector público se ve sujeto a cumplir con requisitos de transparencia y por lo general se encuentra constreñido por la legislación y por regulaciones y procedimientos administrativos detallados sobre la contratación pública. Estas reglas se establecen para evitar todo abuso de discrecionalidad por parte del sector público. Sin embargo, una total transparencia del proceso de compras y su resultado puede fomentar la colusión. Revelar información como la identidad de los participantes y los términos y condiciones de cada propuesta permite que los competidores detecten desviaciones de un acuerdo colusorio, castiguen a las empresas responsables y mejoren la coordinación en futuras licitaciones. Además, los requerimientos regulatorios que mandan procedimientos de compra específicos pueden provocar que el proceso resulte excesivamente previsible, lo cual propicia aún más la

colusión. Por otra parte, la contratación pública suele implicar proyectos grandes y de alto valor, los cuales presentan atractivas oportunidades de colusión. Determinados sectores que realizan contratación pública con frecuencia, incluidos el de la construcción y el de los productos y servicios médicos, pueden ser especialmente propensos a las prácticas anticompetitivas (OCDE, 2011). Otro elemento que aumenta la vulnerabilidad de la contratación pública a la conducta anticompetitiva es el hecho de que el combate a la colusión no es siempre una alta prioridad para los funcionarios responsables de la compra pública.

La distorsión del proceso de compras por la vía de la colusión tiene un efecto especialmente negativo en el sector público. No lograr una buena “relación calidad-precio” perjudica la variedad y el alcance de los servicios y la infraestructura que un Estado puede ofrecer, en detrimento de los grupos más desfavorecidos de la sociedad, que son los que más dependen de los servicios públicos. Además, la colusión en la contratación pública puede disminuir la confianza del público en el gobierno y en el mercado, lo cual acaba por inhibir el desarrollo económico de un país (OCDE, 2011).

### Recuadro 1. Colusión y corrupción

En la contratación pública, la colusión algunas veces es simultánea a la corrupción. Sin embargo, colusión y corrupción son dos asuntos distintos. La colusión es una relación horizontal entre licitantes que restringe la competencia y, en la contratación pública, daña al comprador público. Por su parte, la corrupción implica una relación vertical entre uno o más licitantes y uno o más funcionarios de contratación. Un funcionario de contratación recibe sobornos o recompensas a costa del comprador público (o el público en general) a cambio de diseñar el proceso de compras o alterar su resultado para favorecer a una empresa concreta (OCDE, 2012c).

Si bien se trata de prácticas distintas, la colusión y la corrupción pueden reforzarse mutuamente. Por ejemplo, las rentas económicas derivadas de la colusión pueden usarse para corromper al funcionario de contrataciones, en tanto que la colusión también queda facilitada si se cuenta con un “infiltrado” en el organismo público que proporcione a los licitantes la información necesaria para manipular las propuestas de forma convincente y que pueda incluso operar como un mecanismo de reforzamiento del cártel (OCDE, 2011).

#### Ejemplo: el caso Marine Hose

En el caso Marine Hose, Bridgestone, fabricante de mangueras marinas y otros productos industriales con sede en Tokio, participó en una conspiración para fijar precios y asignar cuotas de mercado de estas mangueras en Estados Unidos y otros países. Esta compañía también conspiró para pagar sobornos a funcionarios gubernamentales de varios países latinoamericanos con el fin de obtener y retener operaciones comerciales. El Departamento de Justicia de Estados Unidos sostuvo que Bridgestone participó en conspiraciones como mínimo desde enero de 1999 hasta al menos mayo de 2007.

De acuerdo con la acusación de la autoridad de la competencia, Bridgestone y los demás participantes en el acuerdo colusorio acordaron asignar cuotas del mercado de mangueras marinas y usar una lista de precios de estos productos para poner en práctica la conspiración. El Departamento de Justicia estadounidense también sostuvo que, para asegurarse las ventas de mangueras marinas en América Latina, Bridgestone autorizó y aprobó pagos de sobornos a funcionarios gubernamentales extranjeros empleados en organismos estatales. Los agentes de ventas locales de Bridgestone aceptaron pagar a empleados de sus clientes estatales un porcentaje del valor total de las ventas propuestas. Cuando Bridgestone cerraba una venta, pagaba a su agente de ventas local una “comisión” que constaba no sólo de la comisión del agente de ventas local en sí, sino también de los pagos que habían de hacerse a los empleados del cliente estatal. La responsabilidad de pagar el soborno acordado a los empleados del cliente correspondía al agente local.

Bridgestone Corporation se declaró culpable el 15 de septiembre de 2011 y, siguiendo las estipulaciones del acuerdo de cooperación, se le sentenció a pagar una multa penal de 28 millones de dólares.

*Fuente:* OCDE (2013b), “Steps taken by parties to implement and enforce the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”, DAF/WGB(2013)13/REV2, OECD.

En este informe se analiza el nuevo marco normativo de contrataciones públicas de PEMEX y se identifican, a la luz de las mejores prácticas de la OCDE, áreas de mejora para reducir el riesgo de colusión en compras públicas. No se analizan aspectos relacionados con la corrupción en este informe.

#### 1.4 Autoridades de competencia a cargo de los casos de colusión en compras públicas en México

En México dos autoridades de competencia se hacen cargo, entre otras cosas, de los casos de colusión en compras públicas: la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) y el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT).<sup>14</sup>

La nueva Ley Federal de Competencia Económica se promulgó el 7 de julio de 2014.<sup>15</sup> La ley establece las características operativas y los límites concretos de las disposiciones de la reforma constitucional de México de 2013, en lo referente a la competencia, y otorga a ambas autoridades facultades para garantizar y defender el libre acceso al mercado y a la competencia en México.

##### 1.4.1 Comisión Federal de Competencia Económica

La COFECE es un órgano autónomo del Estado mexicano con personalidad jurídica y activos propios, creada de conformidad con las disposiciones de la reforma constitucional de junio de 2013. Esta nueva institución es la sucesora de la Comisión Federal de Competencia (llamada “CFC”) establecida en 1993.

La COFECE es responsable de aplicar la Ley Federal de Competencia Económica en todos los sectores de la economía, excepto en telecomunicaciones y radiodifusión. Su compromiso es fomentar el libre acceso al mercado y la competencia, así como prevenir, investigar y combatir monopolios, prácticas monopólicas, fusiones anticompetitivas y otras **restricciones** para el funcionamiento eficaz de los mercados.

En el seno de la COFECE, la dirección encargada de los casos de colusión es la Dirección General de Investigación de Prácticas Monopólicas Absolutas.

##### 1.4.2 Instituto Federal de Telecomunicaciones

El IFT se creó para sustituir a la Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL) como entidad reguladora del sector de radiodifusión y telecomunicaciones, pero se le otorgaron atribuciones mucho más amplias que las de su predecesora. La COFETEL era una dependencia administrativa con facultades delegadas dentro del sector Ejecutivo y dependía económicamente de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, aunque contaba con la autonomía técnica y operativa para regular y fomentar el desarrollo eficiente de las telecomunicaciones en México.<sup>16</sup>

El IFT es un organismo constitucional autónomo con personalidad jurídica y presupuesto propio, con el mandato de promover el desarrollo eficaz de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones en México, de acuerdo con los términos de la Constitución y las leyes de ejecución. El IFT es responsable de regular, promover y supervisar el uso y explotación del espectro y las cadenas de radio y la prestación de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones, así como el acceso a infraestructuras activas y pasivas, y otros servicios esenciales. Asimismo, es la autoridad de competencia con facultades exclusivas para fomentar la competencia dentro de los sectores de radiodifusión y telecomunicaciones. En otras palabras, el IFT es la autoridad regulatoria y de competencia en telecomunicaciones y radiodifusión.

El IFT tiene una autoridad investigadora y una unidad de competencia económica que atienden los asuntos relacionados con la aplicación de la Ley Federal de Competencia Económica.<sup>17</sup>

## **1.5 La Recomendación del Consejo de la OCDE para Combatir la Colusión en la Contratación Pública de 2012 y los Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas de 2009**

El 17 de julio de 2012, el Consejo de la OCDE adoptó una Recomendación para Combatir la Colusión en la Contratación Pública (de aquí en adelante, la “Recomendación”) que exhorta a los gobiernos a evaluar sus leyes y prácticas de contratación pública a todos los niveles de gobierno, con el fin de promover una contratación pública más eficaz y reducir el riesgo de manipulación de las licitaciones públicas. La recomendación representa un paso hacia delante por parte del sector público en el combate a la colusión en la contratación pública que la OCDE ha estado encabezando.

Los previos Lineamientos de la OCDE para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas de 2009<sup>18</sup> (en adelante los “Lineamientos de la OCDE”), desarrollados y aprobados por el Comité de Competencia de la OCDE, son particularmente importantes para esta labor. Se basan en las mejores prácticas internacionales y ofrecen recomendaciones no vinculantes para las instituciones públicas sobre cómo reducir el riesgo de manipulación de licitaciones por medio de un diseño eficaz de licitaciones y sobre cómo detectar prácticas colusorias durante el proceso de licitación.

Los Lineamientos de la OCDE identifican una serie de características de mercado que pueden facilitar los esquemas de manipulación de licitaciones. Estas características incluyen mercados con un número reducido de competidores, altas barreras de entrada o asociaciones industriales fuertes cuyos miembros tienen oportunidades de reunirse con frecuencia. Otras condiciones del mercado que favorecen la manipulación de licitaciones incluyen condiciones de mercado estables, pocos o ningún cambio tecnológico, pocos o nulos sustitutos y licitaciones repetitivas. Por último, los productos o servicios idénticos o sencillos pueden facilitar la colusión, porque hacen más sencillo que se alcancen acuerdos.

Los Lineamientos de la OCDE también incluyen dos listas de verificación. La primera se ocupa del diseño óptimo de los procesos de licitación para reducir el riesgo de manipulación de licitaciones. El principal objetivo de esta primera lista de verificación es la prevención. La segunda lista de verificación incluye consejos sobre cómo detectar la manipulación de licitaciones durante el proceso de licitación mediante la identificación de comportamientos sospechosos de los oferentes, declaraciones sospechosas o patrones de fijación de precios que debieran alertar a los funcionarios de contratación pública sobre el hecho de que el proceso de contratación pudiese estar siendo manipulado.

La Recomendación y los Lineamientos de la OCDE se encuentran ampliamente difundidos, son frecuentemente utilizados y se han convertido en instrumentos esenciales para facilitar el trabajo de los gobiernos a la hora de detectar y reducir las prácticas anticompetitivas en la contratación pública.

### ***1.5.1 Lista de verificación para el diseño de un proceso de adquisición que reduzca los riesgos de manipulación de licitaciones públicas***

En esta sección se resumen las seis secciones generales de la lista de verificación del diseño.

#### ***1. Conocer las características de los mercados***

Antes de diseñar el proceso de licitación, los funcionarios encargados de la contratación deben estar bien informados acerca del mercado (o mercados) del producto o servicio que están a punto de comprar antes de diseñar el proceso de licitación. Tienen que estar razonablemente bien informados sobre los niveles de precios y estándares de calidad, así como sobre los posibles sustitutos para el producto o

servicio. También deben saber si la industria en cuestión exhibe algunas de las características que hacen que la colusión sea más probable.

### *2. Maximizar el número de participantes genuinos*

Los funcionarios de adquisiciones deben diseñar el proceso de licitación para maximizar la posible participación de oferentes genuinamente competitivos. Deben, por ejemplo, evitar la introducción de restricciones innecesarias respecto al tamaño o la nacionalidad de las empresas que pueden presentar ofertas. Del mismo modo, deberían tratar de reducir los costos relacionados con la presentación de ofertas. Esto puede hacerse de diferentes maneras. Por ejemplo, los compradores pueden reducir los costos de participación para los participantes utilizando los mismos formularios de solicitud o modelos de contrato, de modo que los participantes no inviertan tiempo en revisarlos en distintos procedimientos; sistemas electrónicos de licitación, que reduzcan costos de impresión y entrega, y anuncios oportunos de las licitaciones, que brinden a los proveedores interesados oportunidades adecuadas de estudiarlas y preparar sus ofertas.

### *3. Utilizar requisitos claros y evitar la previsibilidad*

Los funcionarios deben definir los requerimientos de productos y servicios con claridad, evitando al mismo tiempo la previsibilidad. La redacción de las especificaciones y los de términos de referencia es una etapa decisiva en el proceso de contratación pública. El énfasis debe estar en lo que debe hacerse o entregarse en vez de la forma en que se ejecuta, pues los requisitos excesivos e innecesariamente específicos pueden desalentar soluciones innovadoras y reducir el número de posibles oferentes. Igualmente, la programación predecible de adquisiciones y la compra de cantidades fijas pueden facilitar la colusión. Agregar o desagregar contratos de manera que se varíe el tamaño y la programación de las licitaciones ayuda a evitar la previsibilidad y a dificultar a los proveedores el acordar un esquema de manipulación de compras públicas por anticipado.

### *4. Reducir la comunicación entre los oferentes*

El proceso de licitación debe diseñarse para reducir la comunicación entre los oferentes. Si bien puede invitarse a los proveedores interesados a discutir el pliego de condiciones técnicas y administrativas de la licitación con el personal de compras, deben evitarse las reuniones regulares que agrupen en un mismo lugar a los proveedores potenciales.

La licitación electrónica es preferible a hacer una oferta presencial, pues esta última puede ofrecer a las empresas una oportunidad de último minuto para comunicarse y generar acuerdos entre sí. De ser posible, las ofertas deberán presentarse de tal manera que los oferentes no puedan ver a sus competidores ni sus proposiciones. Los oferentes deben estar obligados a revelar toda comunicación que sostengan con sus competidores y, preferentemente, firmar un Certificado de Determinación de Oferta Independiente (CDOI).<sup>19</sup> Si bien la transparencia es importante, los funcionarios de adquisiciones deben tener cuidado acerca de qué información se hace pública durante el proceso de licitación, para no facilitar un acuerdo de colusión.

### *5. Definir criterios claros para la adjudicación de los contratos*

Los criterios para seleccionar la oferta ganadora deben elegirse cuidadosamente y revisarse a fondo. Si se utilizan criterios distintos del precio — como la calidad o los servicios posventa —, éstos deberán describirse en su totalidad y sopesarse adecuadamente con antelación para evitar reclamaciones posteriores a la adjudicación. Sin embargo, en la medida en que los criterios de evaluación se den a

conocer con anticipación, se puede afectar la capacidad de los oferentes para coordinar sus ofertas. Debe evitarse todo trato preferencial a cualquier clase, tamaño o tipo de proveedores, así como y poner excesivo énfasis en los registros de desempeño u otros indicadores que favorezcan indebidamente a los proveedores actuales.

#### *6. Capacitar al personal sobre los riesgos de la manipulación de las licitaciones*

El conocimiento de los funcionarios de adquisiciones sobre los costos y los riesgos de la colusión es fundamental para hacer frente a la manipulación de licitaciones. Los organismos que lleven a cabo la contratación pública deben capacitar periódicamente a su personal en la detección de cárteles y manipulación de licitaciones, con la asistencia de las autoridades de competencia.

Las agencias deben almacenar y revisar periódicamente la información sobre licitaciones pasadas. Los funcionarios de contratación deberían intercambiar información entre sí para detectar patrones comunes a distintos procedimientos de compra. Las agencias deben establecer mecanismos adecuados para que participantes y funcionarios comuniquen sus inquietudes y sospechas relativas a las prácticas colusorias de las que tengan constancia, así como formar a su personal de contratación en estos mecanismos.

#### *1.5.2 Lista de verificación para detectar colusión en licitaciones para adquisiciones públicas*

La segunda lista de verificación se centra en cómo detectar la manipulación de licitaciones durante el proceso de adquisición e incluye cinco recomendaciones generales.

##### *1. Buscar señales de advertencia y patrones cuando las empresas presentan sus ofertas*

Los funcionarios de adquisiciones deben estar atentos a señales de advertencia y patrones que puedan detectarse cuando las empresas presenten sus ofertas. Si siempre gana la misma empresa, o si algunas empresas repetidamente presentan ofertas pero nunca ganan, es posible que detrás haya un caso de colusión. La manipulación de licitaciones puede explicar también los casos en que el participante ganador subcontrata repetidamente a los oferentes perdedores, o si las empresas parecen turnarse para ganar licitaciones.

##### *2. Buscar señales de advertencia en todos los documentos presentados*

Los funcionarios de adquisiciones deben buscar señales de advertencia en los documentos presentados. Errores idénticos, errores ortográficos idénticos o caligrafía idéntica en los documentos de diferentes participantes pueden sugerir que el material de la licitación fue escrito por los mismos individuos. Ofertas idénticas o que incluyan cálculos y estimaciones idénticos son una indicación de que los participantes podrían haberse coludido.

##### *3. Buscar señales de advertencia y patrones relacionados con el establecimiento de precios*

Los funcionarios deben buscar señales de advertencia relacionadas con los precios y las estrategias de licitación. Las diferencias pronunciadas e inexplicables entre el precio ofrecido por el ganador y el de los oferentes perdedores pueden ser señal de colusión. Precios idénticos en varias ofertas o cambios repentinos e inexplicables en los precios también pueden indicar la manipulación de licitaciones. Las discrepancias en los precios de un proveedor en ofertas para licitaciones similares (a lo largo del tiempo y en distintas regiones) también deben ser motivo de preocupación.

#### *4. Buscar declaraciones sospechosas en todo momento*

Los funcionarios de adquisiciones deben estar atentos a toda declaración sospechosa por parte de los participantes. Éstas podrían incluir referencias a “precios estándar” del mercado o de la industria, así como las referentes a que un proveedor opera sólo en determinadas zonas o con ciertos clientes. Otras causas serias de preocupación son las declaraciones relativas a acuerdos previos entre oferentes, inquietudes expresadas acerca de los CDOIs o indicaciones que señalen que, si bien ya se firmaron, dichos certificados no se tomarán con seriedad.

#### *5. Buscar un comportamiento sospechoso en todo momento*

Los funcionarios deben ser sensibles a conductas sospechosas por parte de los participantes. Tal comportamiento podría incluir reuniones privadas – o socialización frecuente – entre proveedores antes de presentar una oferta. El que una empresa presente ofertas en nombre de un competidor también debe considerarse una señal de advertencia.

#### *6. Advertencia sobre los indicadores de colusión en procesos de adquisición*

Es importante que los funcionarios de contratación tengan en cuenta de que los indicios de colusión no son pruebas en sí de que exista colusión entre los oferentes. Si se observan una, o varias, de estas señales, los funcionarios deberán estar especialmente alerta. Es importante que los funcionarios sean conscientes de las medidas que deben tomar si sospechan que los participantes están coludidos y que dejen constancia de toda la información para que se pueda determinar un patrón de comportamiento a lo largo del tiempo. Esto reviste una importancia especial, ya que a menudo la colusión sólo se detecta con claridad según se van estableciendo patrones específicos con el tiempo.

#### *7. Medidas que los funcionarios encargados de las adquisiciones deberán aplicar si se sospecha colusión*

Además de una comprensión práctica de las leyes aplicables a la manipulación de licitaciones en su jurisdicción, los funcionarios deben discutir sus sospechas con el personal jurídico interno y con la autoridad de competencia, y juntos decidir las mejores medidas y pasos a seguir. No deben comentar sus inquietudes con los participantes, ya que esto probablemente llevaría a la destrucción de las pruebas.

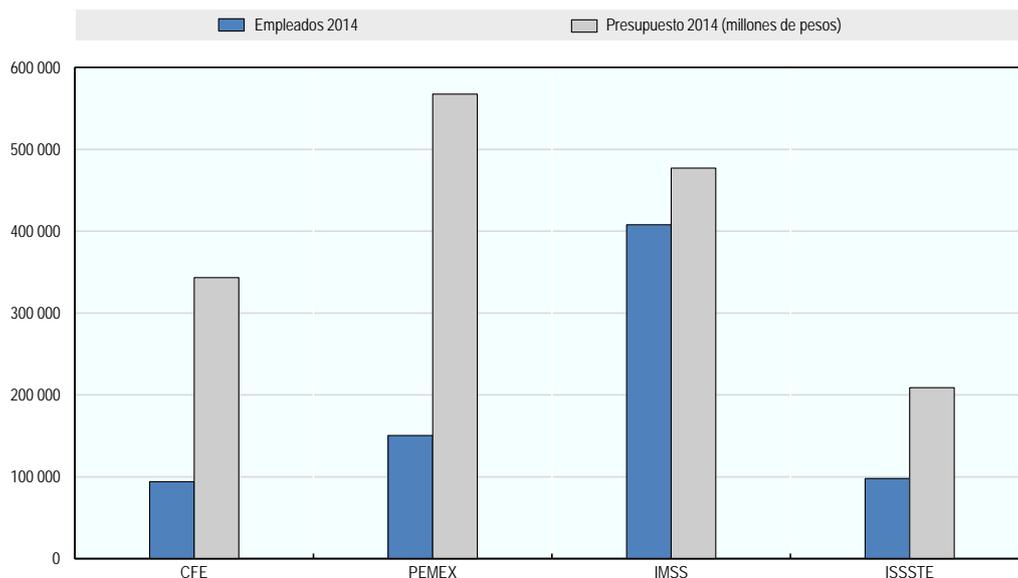


## Capítulo 2. La contratación pública en PEMEX

En México, la contratación pública representó el 5.2% del producto interno bruto (PIB) en 2015<sup>20</sup> y el 21.1% del gasto gubernamental total durante el mismo año.<sup>21</sup>

Con cerca de 150 000 empleados y un presupuesto anual de alrededor de 570 mil millones de pesos, PEMEX es la mayor entidad pública de México. Es la mayor empresa productiva del Estado — seguida por la Comisión Federal de la Electricidad — y es comparable con las instituciones de seguridad social del país, el IMSS y el ISSSTE.<sup>22</sup>

**Gráfica 3. Número de empleados y presupuesto de las entidades públicas más grandes de México, 2014**



Fuentes: CFE (2014), "Informe anual 2014", Comisión Federal de Electricidad, <http://aplicaciones.cfe.gob.mx/Aplicaciones/OTROS/InformeAnualConFirmas2014.pdf>; PEMEX (2013), PEMEX Anuario Estadístico 2014, [www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/2014\\_ae\\_00\\_vc\\_e.pdf](http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Anuario%20Estadistico%20Archivos/2014_ae_00_vc_e.pdf); Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Recursos asignados a PEMEX en el Presupuesto del Ejercicio Fiscal 2014, [www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/febrero/notacefp0062014.pdf](http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/febrero/notacefp0062014.pdf); IMSS (2014), Memoria estadística 2014, Instituto Mexicano del Seguro Social, [www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2014](http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2014); ISSSTE (2015), "Presupuesto del ISSSTE 2014", <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/presupuesto/showPresupuesto.do?method=begin&idDependencia=00637>; ISSSTE (2014), Anuario estadístico 2014, [www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2014.html](http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2014.html).

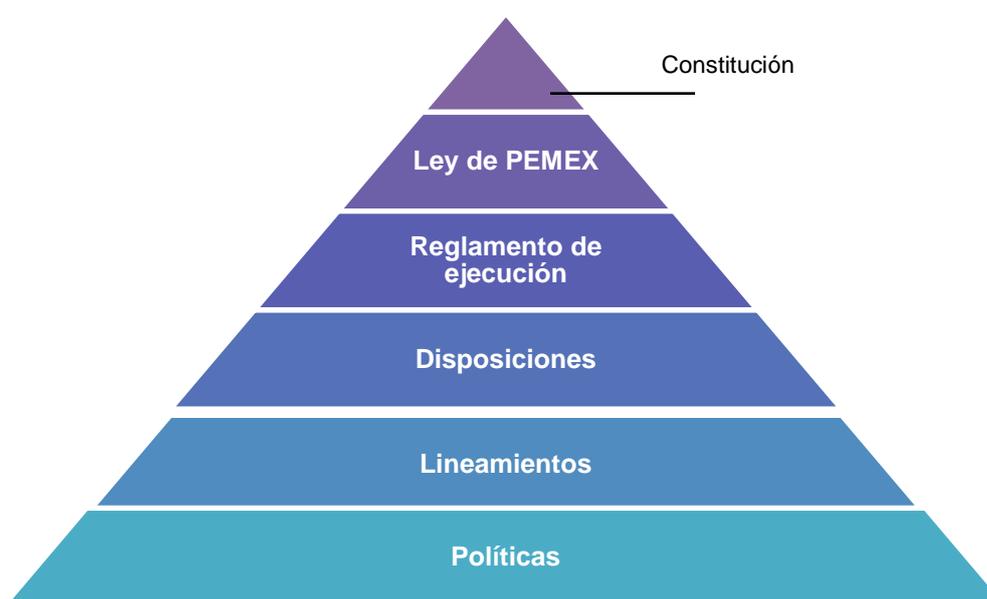
Como ya se explicó, la reforma energética cambió la estructura corporativa de PEMEX. En tanto que empresa productiva del estado, PEMEX ya no aplica el régimen general de contratación pública, sino reglas específicas que sólo se le aplican a ella.

Con base en el Artículo 134 de la Constitución mexicana, que establece los fundamentos jurídicos para la contratación pública en México,<sup>23</sup> la Ley PEMEX y su reglamento de ejecución han definido los

principios generales del nuevo régimen de contrataciones públicas de PEMEX. Además de estos instrumentos, el Consejo de Administración de PEMEX y su Dirección Corporativa de Procura y Abastecimiento (DCPA)<sup>24</sup> definieron y completaron el nuevo régimen de contratación al adoptar las siguientes disposiciones: las Disposiciones Generales de Contratación de PEMEX y sus empresas subsidiarias (en adelante las “Disposiciones”),<sup>25</sup> los Lineamientos Generales de Procura y Abastecimiento (en adelante los “Lineamientos”)<sup>26</sup> y las Políticas y Lineamientos para Procura y Abastecimiento (las “Políticas”).<sup>27</sup>

En la Gráfica 4 se representa la jerarquía del régimen de contratación de PEMEX, desde el grado más alto (la Constitución mexicana) al más bajo (las Políticas).

**Gráfica 4. Régimen de contratación pública de PEMEX**



*Fuente:* Con base en información proporcionada en la respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

## 2.1 Estructura de compras de PEMEX

El nuevo régimen de contratación pública ha centralizado y estandarizado el proceso de adquisición de productos y servicios y de celebración de acuerdos de arrendamiento para PEMEX y sus empresas subsidiarias estatales. La centralización del proceso de contratación tiene como objetivo gestionar mejor las relaciones con proveedores, crear procedimientos estándar para la planificación de adquisiciones a largo plazo y aumentar los conocimientos y la profesionalidad de los funcionarios encargados.

Se estableció una nueva dirección, la DCPA, para gestionar el nuevo proceso de compras. La DCPA dirige cada proceso de contratación específico, junto con un administrador de proyecto, que es uno de los directores de PEMEX o de una de sus empresas productivas subsidiarias, nombrado por el Director General de PEMEX. Él o ella es responsable de llevar a cabo el proyecto de la forma más eficiente y ayuda a la DCPA a adecuar la estrategia de contratación a las metas y objetivos del proyecto.

Además, se han creado diferentes grupos que se ocupan de determinados proyectos de adquisición. Por ejemplo, el Grupo de Abastecimiento Estratégico (GAE)<sup>28</sup> se hace cargo de las contrataciones relacionadas con el abastecimiento estratégico y la gestión de categorías (Artículo 10 de las Disposiciones; véase también la Sección 2.2.1.2). El Grupo de Autorización de la Excepción al Concurso Abierto<sup>29</sup> aprueba las excepciones al concurso abierto, autorizando a la empresa productiva a utilizar otros procedimientos, como la invitación restringida y la adjudicación directa (Artículo 31 de las Disposiciones; véase también la Sección 2.2.1.3).

Las actividades de PEMEX, incluidas las compras públicas, son supervisadas por tres órganos: el Comité de Auditoría, la Auditoría Interna y un auditor externo (Artículo 50 de la Ley PEMEX).

El Comité de Auditoría (Artículo 259 del Estatuto Orgánico de PEMEX) es uno de los órganos operativos del Consejo de Administración (Artículo 40 de la Ley PEMEX). Este Comité se encarga de definir las políticas, evaluar el funcionamiento y nombrar al director de la Auditoría Interna.

La Auditoría Interna de PEMEX es un órgano independiente responsable de ejecutar las políticas definidas por el Comité de Auditoría. Rinde cuentas ante el Consejo de Administración a través de este Comité.

El auditor externo es nombrado por el Consejo de Administración conforme con la recomendación del Comité de Auditoría (Artículo 57 de la Ley PEMEX).

PEMEX cuenta también con una Unidad de Control Interno, que depende del Director General. Esta unidad es responsable de diseñar y coordinar las políticas de integridad y transparencia de la empresa (Artículo 225 del Estatuto Orgánico de PEMEX).

La Unidad de Control Interno y la Auditoría Interna forman parte del Grupo de Abastecimiento Estratégico y el Grupo de Autorización de la Excepción al Concurso Abierto. Al Comité de Auditoría se le notifican todas las excepciones al procedimiento de concurso abierto que no requieren autorización de dicho grupo.

La Unidad de Responsabilidad, unidad independiente de la Secretaría de la Función Pública, está a cargo de recibir y dar atención a quejas y denuncias, tramitar los procedimientos pertinentes e imponer las sanciones disciplinarias adecuadas (Artículos 86 y 90 de la Ley PEMEX).

## 2.2 Procedimiento de compras de PEMEX

Antes de evaluar el régimen de contrataciones públicas de PEMEX a la luz de los Lineamientos y la Recomendación de la OCDE, en esta sección se resumen con brevedad las tres fases distintas del proceso de compras: previa a la licitación, licitación y posterior a la adjudicación.

### 2.2.1 Fase previa a la licitación

La fase previa a la licitación de PEMEX puede dividirse en tres etapas: 1) pronóstico y planificación de adquisiciones; 2) definición de las estrategias de contratación, y 3) definición de los procedimientos de contratación.

#### 2.2.1.1 Pronóstico y planificación de adquisiciones

El primer paso del proceso de compras consiste en el pronóstico y la planificación de adquisiciones.

Con base en el plan de negocios de PEMEX y en las instrucciones del Consejo de Administración, funcionarios de PEMEX elaboran el proyecto del Programa Anual de Adquisiciones (PAA), el cual contiene una descripción general de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que PEMEX se propone contratar durante el año fiscal. Contiene también los montos estimados para cada ejercicio y proyecto, considerando los techos presupuestarios autorizados (Artículo 4 de las Disposiciones). El PAA es un documento dinámico y flexible que puede modificarse cada tres meses.

### *2.2.1.2 Definir las estrategias de contratación*

PEMEX adoptó una nueva metodología para definir sus estrategias para la adquisición de bienes y servicios, llamada Abastecimiento Estratégico y Gestión por Categorías. Con base en un análisis de gastos históricos y de las necesidades de la compañía, así como en los resultados del análisis de mercado, PEMEX define las estrategias de contratación que cubren sus necesidades de abastecimiento y a la vez ofrecen las condiciones óptimas en términos de relación calidad-precio.

Como primer paso de esta metodología, PEMEX analiza los gastos de la empresa. Con base en este análisis, PEMEX puede definir categorías de productos. Una categoría de productos es un grupo de productos que pueden adquirirse de proveedores similares, que poseen características similares y para los cuales puede adoptarse una estrategia de contratación similar. Categorizar los productos permite a la empresa simplificar sus procesos de compras y hacerlos más eficientes al definir una estrategia de contratación para toda la categoría de productos en vez de analizar el mercado y definir una estrategia de contratación para cada producto individual. Hasta la fecha (y sobre la base del análisis del gasto del periodo 2011-2013), PEMEX ha identificado siete familias de categorías de productos y 37 categorías de productos. Por ejemplo, la familia de categorías de productos llamada “Embarcaciones” incluye la categoría “transporte marítimo”, la cual comprende el transporte de personal, materiales y equipo ligero. Hoy, tres cuartas partes de las adquisiciones de PEMEX pertenecen a estas categorías de productos.

El siguiente paso de la metodología de abastecimiento estratégico consiste en analizar el mercado. El objetivo de este paso es identificar las oportunidades y las posibles estrategias para negociar y establecer una relación con proveedores. Mediante el análisis de mercado, PEMEX identifica, entre otras cosas, la oferta actual y potencial, los precios, los proveedores presentes en el mercado, las diferentes tecnologías disponibles, los productos sustitutos y alternativos, la disponibilidad de los productos en el mercado, etc.

Con base en esta información, pasa a seleccionar las diferentes estrategias de abastecimiento. Por ejemplo, para los productos básicos (commodities) que están presentes en mercados competitivos con varios proveedores que compiten entre sí y que representan altos niveles de gasto para PEMEX, una estrategia adecuada puede ser consolidar el volumen para aprovechar el poder de compra e intentar obtener el mejor precio. Para aquellos productos que no tienen sustitutos auténticos y que se hacen a la medida de las especificaciones del cliente, la estrategia de abastecimiento más apropiada sería mejorar la especificación del producto, por ejemplo trabajando con el proveedor para lograr una mejor relación calidad-precio y una mejor adaptabilidad de los productos a las necesidades de la empresa.

Estas estrategias de contratación deberán entonces ser autorizadas de manera unánime por el Grupo de Abastecimiento Estratégico. Una vez otorgada esta autorización, la DOPA pone en práctica las estrategias adoptando los procedimientos de contratación definidos.

### 2.2.1.3 Definir los procedimientos de contratación

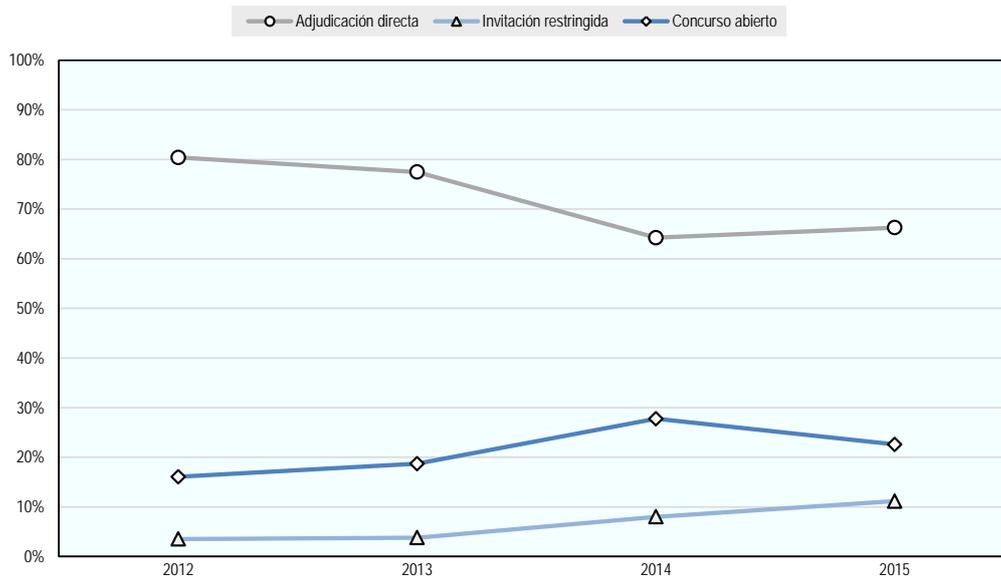
Los procedimientos de contratación pueden consistir, además de los procedimientos de compra habituales, el uso de diferentes mecanismos e instrumentos jurídicos, como contratos preparatorios<sup>30</sup> y contratos marco<sup>31</sup> (Artículo 9 de las Disposiciones).

Los contratos preparatorios se concluyen con proveedores con derechos exclusivos o exclusividades comerciales. Los contratos marco se concluyen con varios proveedores. El objetivo de estos contratos es establecer los términos, condiciones y precios de la categoría de productos y servicios identificada en el análisis de mercado. Estos contratos crean una obligación unilateral para los proveedores de vender bienes o servicios a PEMEX, si así se les solicita. PEMEX no tiene obligación alguna en lo referente al volumen o el valor de los bienes o servicios que adquirirá de dichos proveedores. Cualquier departamento de PEMEX puede adquirir los productos y servicios previstos en el acuerdo de los proveedores listados sin tener que concluir un contrato específico.

Para todos los demás contratos, los procedimientos de compra habituales incluyen concursos públicos abiertos, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas. Según la Ley PEMEX, el procedimiento de contratación debería ser por regla general un concurso público abierto. En este procedimiento, diferentes participantes presentan sus ofertas, las cuales son revisadas por la entidad de contrataciones. El contrato se adjudica al oferente que haya presentado la mejor oferta compatible con la convocatoria de licitación. También se usan métodos de compras distintos del concurso abierto, como las adjudicaciones directas<sup>32</sup> o las invitaciones restringidas,<sup>33</sup> previa autorización del Grupo de Autorización de la Excepción al Concurso Abierto.

En la Gráfica 5 se muestra que los concursos abiertos representaron una proporción del volumen de compras de PEMEX que osciló entre un 16% y un 23% durante el periodo 2012-2015.

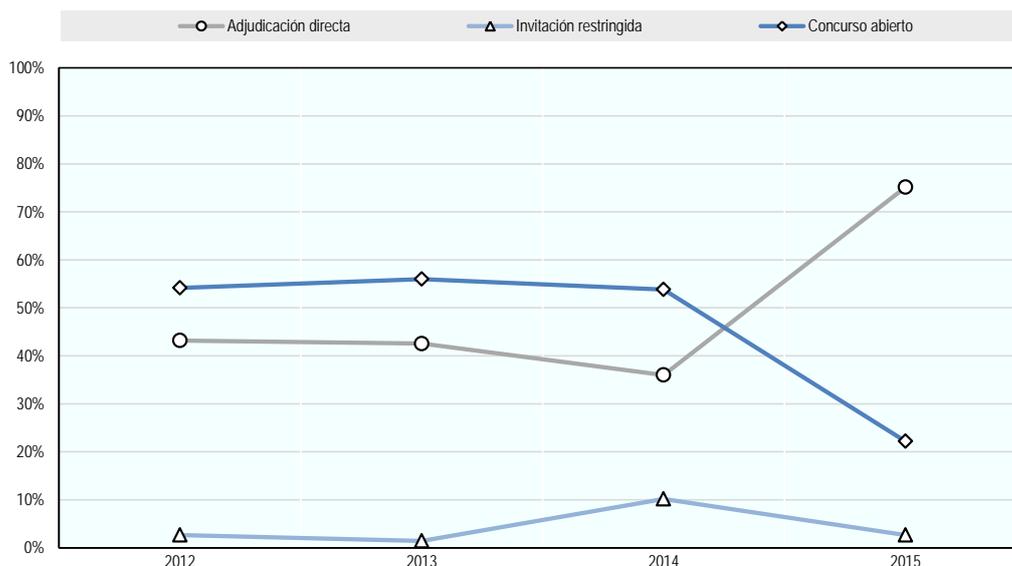
**Gráfica 5. Uso de diferentes tipos de procedimientos de contratación (por volumen), 2012-2015**



*Fuente:* Basado en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 28 de marzo de 2016 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

En la Gráfica 6 se muestra que, en términos de valor, los concursos públicos abiertos bajaron del 54% al 22% del valor de todas las compras durante el mismo periodo, 2012 a 2015. Los porcentajes de los años 2012 a 2014 permanecieron estables: el valor de los contratos adjudicados mediante procedimientos de concurso abierto fue de cerca del 55% del valor total. Entre 2014 y 2015, el porcentaje del valor total de los contratos adjudicados mediante procedimientos de concurso público abierto bajó del 54% al 22%.<sup>34</sup>

**Gráfica 6. Uso de diferentes tipos de procedimientos de contratación (por valor), 2012-15**



*Fuente:* Basado en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 28 de marzo de 2016 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

### 2.2.2 Fase de licitación

El régimen de contrataciones públicas de PEMEX establece las diferentes etapas de un proceso de licitación abierto.

Además de la convocatoria de licitaciones, la presentación de las propuestas, la apertura de propuestas, la evaluación de éstas y la adjudicación del contrato, la DCPA puede incluir también los siguientes pasos en un proceso de compras, pero sin estar obligada a ello: 1) visitas al sitio; 2) reuniones de aclaración de dudas; 3) precalificación de los participantes, y 4) negociación (Punto IV.2.5 de los Lineamientos).

#### 2.2.2.1 Convocatoria de licitaciones

La etapa de licitación comienza con el anuncio público de la licitación en el sitio web de la DCPA o en cualquier otra publicación definida por la DCPA. El día en que se publica la convocatoria se dan a conocer los términos del contrato. Las convocatorias de licitaciones internacionales cubiertas por un tratado internacional se publican en el Diario Oficial de la Federación (Punto III.3.1 de las Políticas).

### 2.2.2.2 *Visitas al sitio*

Es posible que haya que prever una visita al sitio en los procedimientos relacionados con obras de construcción, mantenimiento de infraestructuras, adquisición de productos que requieran instalación, pruebas, etc. La participación es opcional. La DCPA elige el sitio que sea más representativo para el objeto del contrato (Punto III.6.1 de las Políticas).

La convocatoria de licitaciones anuncia el lugar, la fecha y la hora de la visita, la cual tendrá lugar al mismo tiempo con todas las empresas interesadas en participar. La visita se resume en actas que contienen, entre otros aspectos, la fecha, la hora y la ubicación de la visita. Estas actas se publican en el Portal de PEMEX.<sup>35</sup>

### 2.2.2.3 *Aclaración de dudas*

La convocatoria de licitaciones puede definir los mecanismos utilizados para responder preguntas relativas a la fase de precalificación, de haberlas, y los términos de la licitación. Las preguntas pueden presentarse por escrito o por medios electrónicos (Punto IV.2.7 de los Lineamientos) y las reuniones son presenciales.

Si la convocatoria de licitaciones prevé una etapa de precalificación, las aclaraciones pueden sólo constar de preguntas relacionadas con este paso. Una vez se haya completado la precalificación de los participantes, puede organizarse otra ronda de reuniones de aclaración para precisar puntos relacionados con los términos de la licitación. A estas reuniones sólo podrán asistir los participantes que hayan sido precalificados.

Las actas de las juntas de aclaraciones se publican en el Portal de PEMEX ([www.pemex.com/Paginas/default.aspx](http://www.pemex.com/Paginas/default.aspx)). Hasta ahora, las actas de las juntas de aclaraciones incluyen la fecha, la hora y el sitio de reunión, los nombres de los participantes, sus preguntas y las explicaciones, así como cualquier modificación a la convocatoria hecha por PEMEX.

### 2.2.2.4 *Precalificación de los participantes*

La DCPA puede decidir llevar a cabo una precalificación de los participantes antes de la presentación y apertura de las propuestas. Este paso puede añadirse si el análisis de mercado muestra que hay varios posibles participantes con un perfil y cualificaciones inadecuados, de modo que sólo se preselecciona a aquéllos que pueden ejecutar el contrato.

Durante este paso, la DCPA y el administrador del proyecto verifican si los participantes tienen la capacidad y la experiencia para cumplir con los requisitos del contrato<sup>36</sup> (Punto II.9.1 de las Políticas).

### 2.2.2.5 *Presentación y apertura de las propuestas*

Una vez que se anuncia la convocatoria de licitación, se invita a los oferentes a presentar sus propuestas. Las propuestas individuales podrán abrirse de forma electrónica, durante una reunión con la presencia de todos los participantes, o bien, combinando ambas opciones. Las actas de la apertura de propuestas contienen una lista y los montos de las propuestas recibidas (Punto III.6.4 de las Políticas). Se publican en el Portal de PEMEX.

Si el procedimiento de compras incluye un paso de negociación, ello debe anunciarse en la convocatoria de licitación antes de la apertura de las propuestas. En este caso, las propuestas presentadas son parte de un documento independiente y no se publican (Punto III.6.5 de las Políticas).

#### 2.2.2.6 *Negociación*

El objetivo de la negociación es mejorar los términos y condiciones de las ofertas presentadas. En principio, la negociación se llevaría a cabo con todos los participantes. Las negociaciones se efectúan por separado con cada participante y son confidenciales. La Auditoría Interna se encuentra presente durante las negociaciones.

Al haberse concluido las negociaciones, los participantes cuentan con un plazo razonable adicional para reflejar en sus proposiciones los términos negociados (Punto IV.2.11 de los Lineamientos y Punto III.6.10 de las Políticas).

#### 2.2.2.7 *Evaluación de propuestas y adjudicación de contrato*

PEMEX lleva a cabo una evaluación técnica y económica de las propuestas. La evaluación económica sólo se realiza si el resultado de la evaluación técnica es positivo (Punto V.5 de los Lineamientos).

El contrato se adjudica a la mejor propuesta evaluada.<sup>37</sup> La convocatoria para licitaciones puede también especificar la adjudicación del contrato mediante mecanismos de subasta. Estos mecanismos se aplican a la adquisición de productos y servicios con características estandarizadas y equivalentes y que puedan beneficiarse de economías de escala (Punto II.11 de las Políticas). El régimen de contrataciones públicas de PEMEX prevé subastas con un precio máximo de referencia y con un precio mínimo aceptable de referencia. El contrato se adjudicará al participante que ofrezca el menor precio entre el precio máximo de referencia y el precio mínimo aceptable (Punto II.11.2 de las Políticas).

La DCPA expide una resolución por escrito sobre la adjudicación del contrato, la cual se notifica a los participantes.

Los contratos podrán adjudicarse a un consorcio de empresas. La convocatoria de licitaciones deberá permitir la que dos o más empresas presenten una propuesta conjunta bajo la forma de consorcio sin tener que crear una entidad jurídica para este fin (Artículo 19 de las Disposiciones y Punto II.15.b.ii de las Políticas).

PEMEX puede permitir la subcontratación. Sin embargo, a diferencia de las propuestas conjuntas mediante consorcios, la subcontratación no será posible a menos que ello se estipule explícitamente en la convocatoria de la licitación (Punto II.15.b.ii de las Políticas).

PEMEX puede también adjudicar el volumen total del contrato a participantes diferentes (dividiendo los contratos). Esta posibilidad deberá mencionarse en la convocatoria. Al dividir contratos, se aplicarán los mismos términos y precios a todos los participantes ganadores (Punto VI de los Lineamientos). El principal criterio para considerar la división de un contrato es la capacidad operativa del proveedor. Por ejemplo, si PEMEX ha decidido agregar la demanda y el análisis de mercado indica que los proveedores presentes en el mercado tienen una capacidad de producción limitada, la convocatoria para la licitación puede permitir la división del contrato.<sup>38</sup>

### 2.2.3 *Fase posterior a la adjudicación*

La última fase del proceso de licitación comienza después de la adjudicación del contrato.

#### 2.2.3.1 *Contenido nacional*

El gobierno mexicano, con la ayuda de la Secretaría de Energía (SENER), es responsable de establecer las políticas relativas al contenido nacional.<sup>39</sup>

El Consejo de Administración requiere que los porcentajes mínimos de contenido nacional estipulados por el gobierno mexicano se cumplan de conformidad con la naturaleza del contrato y los tratados internacionales suscritos por México (Sección IX del Artículo 76 de la Ley PEMEX).

El administrador del proyecto debe verificar que los contratos cumplan con los porcentajes de contenido nacional. De no ser así, el administrador del proyecto puede imponer una multa al proveedor.

#### 2.2.3.2 *Propuestas no aceptables*

La Ley PEMEX define en qué casos no deberá permitirse a algún o algunos proveedores participar en los procesos de compras de PEMEX. Además de los casos estipulados en la Ley PEMEX, el artículo 12 de las Disposiciones establece que se excluirán propuestas de proveedores: cuando se les haya adjudicado un contrato pero no lo firmen por razones imputables a ellos (durante un periodo de un año a partir de la fecha en que el contrato debiera haberse firmado); cuando sus accionistas, empleados o socios hayan cometido robo, fraude, cohecho o tráfico de influencias en perjuicio de PEMEX; en caso de un accidente de trabajo con fatalidad o un accidente industrial grave en las instalaciones del participante; o cuando se haya impuesto una multa al oferente por corrupción en la contratación pública, como soborno de funcionarios públicos.

#### 2.2.3.3 *Vigilancia del desempeño de los proveedores*

La DCPA evalúa el desempeño de los proveedores que hayan suscrito un contrato con PEMEX (Punto VII.7 de los Lineamientos). La información resultante de esta evaluación se incluye en un sistema de información pública que contiene información sobre los proveedores y contratistas que hayan concluido contratos con PEMEX en los últimos cinco años (Artículo 85 de la Ley PEMEX).



## Capítulo 3. Aspectos clave para prevenir la manipulación de compras públicas

Este capítulo analiza el sistema de contrataciones públicas de PEMEX a la luz de la lista de verificación de la OCDE para prevenir la colusión en la contratación pública (véase la Sección 1.5.1), analizando las políticas, procedimientos y prácticas pertinentes e identificando oportunidades de mejora.

Como ya se explicó, la Ley PEMEX y su Reglamento de ejecución establecen los principios básicos del régimen de contrataciones públicas de PEMEX, pero el grueso de las reglas que gobiernan la contratación pública en PEMEX son adoptadas por su Consejo de Administración y la DCPA (es decir, Disposiciones, Lineamientos y Políticas). Este informe reconoce las limitaciones de modificar la Ley PEMEX y su Reglamento, ya que éstas las adoptan el Congreso y el gobierno mexicanos, respectivamente. Sin embargo, PEMEX puede mejorar su régimen de contrataciones públicas adaptando y modificando las reglas internas adoptadas por su Consejo de Administración y la DCPA, si ello fuera necesario para proteger sus procedimientos de compras de la manipulación de licitaciones.

### 3.1 Estar informado sobre el mercado

Recabar información sobre los productos y/o servicios disponibles en el mercado, así como información sobre posibles proveedores, es la mejor manera de diseñar un proceso de compras que logre una adecuada relación calidad-precio. Esta información es decisiva para que los funcionarios promuevan la competencia eficaz en la contratación pública y para reducir los riesgos de colusión con un diseño inteligente de la licitación.

El régimen de compras públicas de PEMEX incluye algunas mejoras a este respecto, en comparación con el régimen general de compras públicas. Exige a PEMEX crear dos herramientas para registrar a sus proveedores y para realizar un análisis de mercado más profundo.

#### 3.1.1 *Conocimiento y monitoreo de proveedores*

El Artículo 85 de la Ley PEMEX autoriza a la empresa mantener un sistema de información pública de sus proveedores y contratistas. El sistema se actualiza con regularidad y contiene información sobre los proveedores,<sup>40</sup> los contratos que PEMEX ha concluido con cada uno de ellos en los últimos cinco años, así como su desempeño en relación con la ejecución de los contratos.<sup>41</sup> Contiene también información sobre el cumplimiento por parte de los proveedores de las reglas relativas al medio ambiente, la industria, la seguridad operativa, la responsabilidad laboral y las normas de calidad.

El sistema de información pública de proveedores se publica en el Portal de PEMEX en: [www.pemex.com/procura/relacion-con-proveedores/Paginas/info-proveedores-contratistas.aspx](http://www.pemex.com/procura/relacion-con-proveedores/Paginas/info-proveedores-contratistas.aspx).

Los proveedores no tienen que estar registrados en este sistema para participar en un procedimiento de contratación. Sin embargo, una vez que un proveedor decide participar en un procedimiento de compras organizado por PEMEX, estará obligado a proporcionar una cantidad mínima de información

requerida y quedará registrado automáticamente en el sistema (Artículo 23 de las Disposiciones y Punto III.4.1 de las Políticas).

Además del sistema de información pública de proveedores y contratistas, PEMEX está desarrollando otra herramienta que contiene información adicional sobre los proveedores, llamada Herramienta Integral de Información de Proveedores (HIIP). La HIIP contiene toda la información disponible sobre el sistema de información pública de proveedores, así como datos adicionales para evaluar riesgos y desempeño. La HIIP recopila información de diferentes fuentes y la coteja con el fin de evaluar el riesgo de concluir contratos con ciertos proveedores. El contenido de la HIIP incluye información presentada por el propio proveedor, información obtenida de diferentes autoridades públicas (IMSS, SAT, INFONAVIT, STPS)<sup>42</sup> relativa al cumplimiento de las obligaciones laborales y fiscales, descalificaciones de contratos e información interna sobre la terminación de contratos, accidentes y otros. Contiene también el resultado de las auditorías realizadas para una serie de proveedores seleccionados (esto se aplica a 200-300 proveedores que representan del 70% al 75% del gasto de PEMEX). Al cotejar toda esta información, la HIIP muestra señales de alerta que ayudan a identificar mejor los riesgos.

A diferencia del sistema de información pública de proveedores, la HIIP es una herramienta interna y no se hace del conocimiento público. Los proveedores pueden consultar, verificar y modificar la información que esté incluida en la HIIP y que se relacione con su situación individual (no su desempeño).<sup>43</sup>

Ambas herramientas ayudan a PEMEX a entender mejor el mercado y los proveedores presentes en él. Toda la información contenida en estas herramientas es valiosa para realizar análisis de mercado con mayor eficiencia. Asimismo, estas herramientas ayudan a reducir riesgos en el proceso de compras.

La desventaja del sistema de información pública de proveedores es que puede hacer que el mercado se vuelva demasiado transparente. Algunos de los datos publicados pueden contener secretos comerciales e información sensible. Los mercados que son demasiado transparentes facilitan la colusión. Este asunto se analizará en detalle en la Sección 3.4.1.

La HIIP no evalúa riesgos referentes a la colusión. Este asunto se analizará en detalle en la Sección 4.1.1.

### **3.1.2** *Análisis de mercado*

De acuerdo con el régimen de compras públicas de PEMEX, el análisis de mercado es la principal fuente de información para tomar decisiones sobre el diseño de los procedimientos de contratación (Punto II.5 de las Políticas).

El análisis de mercado previsto por el régimen de compras públicas de PEMEX es más completo que el análisis de mercado requerido por el marco general de compras públicas. Con arreglo a éste, las fuentes de información recomendadas para llevar a cabo análisis de mercado son por lo menos dos de las siguientes (aunque algunos compradores utilizan algunas adicionales): CompraNet (el sistema electrónico de compras), el sector privado (grupos de interés o asociaciones industriales o comerciales, así como productores, proveedores, distribuidores y minoristas individuales) y fuentes de Internet o telefónicas, siempre y cuando sean fiables. La lista recomendada de fuentes de información para realizar el análisis de mercado conforme al régimen de compras públicas de PEMEX es mayor. PEMEX debe tener en cuenta también la información y evaluaciones disponibles en la HIIP (véase Sección 3.1.1), los contratos previos con el mismo objeto de contratación, los análisis de mercado previos relativos al mismo objeto de contratación, la información obtenida de proveedores, la información disponible

públicamente en Internet, así como publicaciones y contratos concluidos por otras instituciones<sup>44</sup> (Punto II.5.2 de las Políticas).

El propósito del análisis de mercado es identificar, entre otras cosas, precios, proveedores presentes en el mercado, diferentes tecnologías disponibles, mejores prácticas y disponibilidad de los bienes en el mercado (Punto II.2.1 de los Lineamientos). El régimen de compras públicas de PEMEX contempla el contenido mínimo del análisis de mercado: 1) el objeto de contratación; 2) el volumen, la cantidad y el alcance del contrato que reflejen la disponibilidad de los productos en el mercado; 3) el plazo límite para la entrega de los productos; 4) las alternativas o sustitutos identificados para cubrir la demanda; 5) información acerca de los posibles proveedores (información general, ubicación, información sobre sus actividades); 6) precio estimado tomando en cuenta las alternativas identificadas; 7) elementos que podrían afectar el precio estimado; 8) condiciones de entrega, y 9) contenido nacional (Punto II.5.1 de las Políticas).

El análisis de mercado es la más importante del proceso de contratación porque permite a los funcionarios entender las condiciones del mercado, identificar los criterios de evaluación correctos, definir el mejor marco contractual y hacer el mejor uso de las herramientas de adquisiciones. Por ello, la información sobre el mercado deberá recabarse con cuidado y analizarse de forma rigurosa.

El régimen de compras públicas de PEMEX establece un buen marco para realizar un sólido análisis de mercado. La OCDE recomienda que éste se enfoque también en identificar los riesgos de manipulación de compras públicas. Al llevar a cabo un análisis de mercado, los funcionarios de contrataciones de PEMEX podrían plantearse identificar y prestar atención a las características de los mercados que pudieran facilitar actos de colusión, como las siguientes: productos o servicios idénticos o sencillos, pocos o nulos sustitutos, pocos o nulos cambios tecnológicos, un número reducido de empresas, poca o nula entrada al mercado, presencia de asociaciones industriales fuertes, y licitaciones repetitivas. Al analizar la información sobre los posibles proveedores, debería tomarse en cuenta la oferta del extranjero. El Punto II.5.1 de las Políticas, que relaciona el contenido del análisis de mercado, podría mencionar específicamente este aspecto. Así, los funcionarios de contrataciones que realicen el análisis de mercado prestarían atención a la oferta internacional de forma rutinaria y no sólo cuando los proveedores nacionales no fueran capaces de responder a la demanda (véase la Sección 3.2.2), teniendo por tanto la posibilidad de evaluar mejor todas sus opciones. Asimismo, los funcionarios de procura tendrían que considerar también como fuente de información la manera en que el sector privado adquiere el mismo objeto de contratación.

En el marco del régimen general de compras públicas que le fue previamente aplicable a PEMEX, la información sobre precios solía obtenerse de los posibles proveedores mediante solicitudes de estimados de precios indicativas y no vinculantes (algunas veces hechas por teléfono). La investigación de la OCDE mostró que en algunos casos prevalecen prácticas similares y que sus resultados no son útiles para obtener una panorámica completa y precisa del mercado, ya que la muestra de proveedores contactados puede ser pequeña y no representativa, en tanto que las cotizaciones indicativas pueden ser imprecisas o inducir a error.<sup>45</sup> Sería útil para PEMEX adoptar, tan pronto como fuera posible, una metodología nueva, clara y definida paso por paso para realizar análisis de mercado y no seguir prácticas pasadas, como la de solicitar cotizaciones de precios.

Durante la preparación de este informe, se observó que PEMEX no tiene una única unidad encargada de los análisis de mercado. El análisis de mercado lo llevan a cabo doce departamentos diferentes de la DCPA.<sup>46</sup> Se recomienda que haya un departamento especializado dedicado a los análisis de mercado para todos los procedimientos de contratación.<sup>47</sup> PEMEX podría establecer un nuevo departamento o asignar la tarea de realización de análisis de mercado para toda la organización a la ya

existente Gerencia de Planeación, Inteligencia de Mercado y Abastecimiento Estratégico.<sup>48</sup> PEMEX deberá proporcionar al departamento de análisis de mercado los recursos necesarios de tecnologías de la información, humanos y materiales, así como la capacitación y el presupuesto necesarios. Esto mejoraría significativamente la capacidad de PEMEX para detectar mercados e industrias que corran un mayor riesgo de colusión y planificar su estrategia de contrataciones en consecuencia. Este departamento podría trabajar en estrecha colaboración con las unidades de PEMEX que generasen las necesidades de contratación, ya que éstas cuentan con los conocimientos especializados necesarios sobre los productos y servicios requeridos.

### 3.2 Maximizar la posible participación de participantes genuinos

Los funcionarios de contratación debieran diseñar el proceso de licitación con el fin de aumentar la competencia efectiva maximizando la posible participación de participantes genuinamente competitivos.

#### 3.2.1 Reducir el uso excesivo e injustificado de excepciones al concurso público abierto

De acuerdo con el Artículo 77 de la Ley PEMEX, como regla general el procedimiento de contratación consiste en concursos públicos abiertos. Este tipo de procedimiento permite la participación de un gran número de participantes competidores, estimulando la competencia efectiva y permitiendo a PEMEX conseguir una buena relación calidad-precio.

Sin embargo, la Ley PEMEX establece una larga lista de excepciones a los procedimientos de concurso público abierto. En su mayoría, la Ley PEMEX mantiene las excepciones ya previstas en el Artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, contemplando asimismo excepciones adicionales derivadas de la naturaleza de la empresa. Esta lista de excepciones incluye:

- **Requisitos técnicos:** el carácter técnico o específico de ciertos productos o servicios hace necesaria la contratación con un proveedor particular. Esto sucede, por ejemplo, si no hay sustitutos en el mercado, si el producto está protegido por un derecho de propiedad intelectual, si hay argumentos para justificar la contratación con una determinada empresa para, por ejemplo, mantener la garantía técnica del equipo, si la contratación consiste en el diseño y/o producción de un prototipo, o si se relaciona con equipo especializado o sustancias y materiales de origen químico, bioquímico, propiedades físico-químicas para uso en actividades experimentales; si la contratación consiste en la adquisición de productos para ser directamente comercializados o utilizados en el proceso productivo, y si el propósito de la contratación es desarrollar innovaciones tecnológicas relacionadas con el objetivo de PEMEX (Secciones I, VI, IX, XIII, XIV, XIX y XXII del Artículo 78 de la Ley PEMEX).
- **Investigación especial:** cuando se requiere un estudio o investigación muy específicos de un proveedor particular, no es obligatoria la licitación competitiva. Éste es el caso, por ejemplo, de los estudios o la investigación en un área determinada. Igualmente, si los servicios los presta una persona física, no es obligatorio realizar licitaciones públicas (Secciones VIII y XI del Artículo 78 de la Ley PEMEX).
- **Falta de proveedores:** si un concurso público se declarara desierto, los funcionarios de contratación pueden proceder con una invitación restringida o adjudicación directa. Sin embargo, los requisitos de la nueva convocatoria de licitación deberán seguir siendo los mismos (Sección V del Artículo 78 de la Ley PEMEX).
- **Seguridad nacional, seguridad pública y seguridad de la empresa, sus instalaciones industriales y ductos:** se podrá hacer una excepción a la licitación pública cuando se encuentren

amenazados la seguridad nacional, la seguridad pública y la seguridad de la empresa, sus instalaciones y ductos (Sección II del Artículo 78 de la Ley PEMEX).

- Situaciones aleatorias e impredecibles: los funcionarios de contratación pueden decidir realizar adquisiciones sin que medie licitación pública si una situación inesperada y urgente (como un accidente, sabotaje, robo o caso fortuito) requiere que aceleren el proceso de contratación para proteger a los empleados, la población, el medio ambiente y las instalaciones de la empresa. Las cantidades y productos no pueden exceder lo estrictamente necesario (Secciones III y XVI del Artículo 78 de la Ley PEMEX).
- Otras condiciones favorables de compra: cuando los costos de oportunidad de una licitación pública son más altos que los costos de oportunidad de una excepción. Tal es el caso cuando el costo adicional está directamente relacionado con la diferencia entre el tiempo para organizar una licitación pública abierta y otro procedimiento de contratación, si el análisis de mercado establece que pueden evitarse pérdidas o costos adicionales si se adjudica el contrato a un proveedor sin una licitación pública abierta; si el análisis de mercado concluye que sólo uno de los proveedores tiene una ventaja competitiva, o si el análisis de mercado establece la conveniencia de realizar una licitación competitiva para así asegurar las mejores condiciones (Punto II.1.7.1 de los Lineamientos). Además, es posible autorizar una excepción si un proveedor vende a precios bajos por razones de bancarrota o si el proveedor está ofreciendo los productos o servicios como pago de una deuda con PEMEX (Secciones X y XV del Artículo 78 de la Ley PEMEX).

La Ley PEMEX también permite *excepciones de bajo valor* al concurso abierto: si el monto del contrato no excede 650 000 pesos, puede adjudicarse directamente a un proveedor; si el monto del contrato no excede tres millones de pesos, puede adjudicarse mediante una invitación restringida. Estos montos son actualizados cada año de acuerdo con el índice nacional de precios al consumo. Los contratos no podrán fraccionarse para quedar dentro de las excepciones de bajo valor y la cantidad total de los contratos concluidos bajo esta excepción no podrán superar el 30% del presupuesto total autorizado para adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios (Artículo 50 del Reglamento).

- Cuando, de conformidad con las disposiciones adoptadas por el Consejo de Administración, PEMEX rescinda contratos adjudicados por medio de un concurso abierto, podrá adjudicarse un segundo contrato sin una licitación (Sección IV del Artículo 78 de la Ley PEMEX).
- Los bienes usados o reconstruidos pueden quedar exentos de licitaciones. Conforme con la Sección VII del Artículo 78, la Ley PEMEX permite que estos bienes se adquieran sin licitación pública si el precio no es mayor que el estimado por las instituciones de crédito.
- Los bienes que requieran mano de obra campesina o urbana marginada podrán quedar exentas de licitaciones (Sección XVII del Artículo 78 de la Ley PEMEX).
- Algunos servicios específicos también están exentos del requisito de concurso abierto. Éste es el caso, por ejemplo, de los servicios de consultoría, estudios de ingeniería, investigaciones o capacitación. Los servicios de fedatarios públicos, peritos, los servicios jurídicos y los servicios de representación ante los tribunales también pueden quedar exentos del concurso abierto. Esta categoría de exención se aplica también a los servicios bancarios, de intermediación bursátil, de custodia de valores o a la constitución de fideicomisos (Secciones VIII, XVIII y XXI del Artículo 78 de la Ley PEMEX).
- Los servicios de mantenimiento pueden también quedar exentos del concurso abierto cuando no pueda precisarse su alcance, establecerse sus cantidades de trabajo o determinarse sus especificaciones (Sección XII del Artículo 78 de la Ley PEMEX).

- Los contratos con autoridades públicas o con subsidiarias de PEMEX podrán adjudicarse sin concurso abierto (Sección XXIII del Artículo 78 de la Ley PEMEX).
- Las alianzas estratégicas para aplicar la innovación tecnológica a la infraestructura nacional pueden también quedar exentos del concurso abierto (Sección XX del Artículo 78 de la Ley PEMEX).

Con base en las Gráficas 5 y 6, y suponiendo que todas las adjudicaciones directas e invitaciones restringidas son resultado de las excepciones estipuladas en la Ley PEMEX y en el régimen de contrataciones públicas de PEMEX, puede observarse que durante el periodo 2012-2015 se han utilizado ampliamente las excepciones. En términos del número de procedimientos, las excepciones han oscilado entre 84% (2012) y 77% (2015). En términos de valor, las excepciones han oscilado entre el 46% y el 78% del valor total de los contratos adjudicados durante el mismo periodo. Permanecieron básicamente estables entre 2012 y 2014, y aumentaron en gran medida del 46% al 78% entre 2014 y 2015.

Decidir cuándo se aplica una excepción al concurso público abierto requiere que los funcionarios de contratación justifiquen por qué una determinada situación entra en el ámbito de una de las disposiciones antes descritas. Esto permite discreción al decidir si PEMEX debería o no utilizar un procedimiento competitivo.

Hay un cierto control del uso de las excepciones. La mayoría de las excepciones deben ser autorizadas por un órgano interno superior con base en la justificación aportada por el funcionario de contratación. Los órganos de autorización son los siguientes (Artículo 31 de las Disposiciones):

- El administrador del proyecto y un representante de la DCPA si se relaciona con el abastecimiento estratégico y la gestión por categorías.
- El Grupo de Autorización de la Excepción al Concurso Abierto, cuya decisión debe ser unánime.
- Respecto a las excepciones establecidas en las Secciones II, III, XVI, XVIII y XIX del Artículo 78 de la Ley PEMEX, el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios<sup>49</sup> decidirá con base en la información proporcionada por la unidad administrativa pertinente.<sup>50</sup>

Las excepciones al concurso abierto para adquisiciones de bajo valor deben justificarse sobre la base de una investigación de mercado (un estudio menos minucioso del mercado que el análisis de mercado explicado en la Sección 3.1.2)<sup>51</sup> llevada a cabo por la DCPA. Esta excepción no necesita ser autorizada por otro órgano. No obstante, cada tres meses la DCPA envía un informe de los contratos concluidos con arreglo a esta excepción al Comité de Auditoría por medio de la Auditoría Interna (Artículo 30 de las Disposiciones). Si el Comité de Auditoría establece que las adquisiciones se fraccionaron fraudulentamente para quedar comprendidas en las excepciones de bajo valor y/o la cantidad total de los contratos concluidos conforme con esta excepción excede el 30% del presupuesto autorizado total para adquisiciones, la Auditoría Interna puede presentar una queja ante la Unidad de Responsabilidad. La queja puede dar paso a una investigación y, finalmente, a sanciones y procedimientos disciplinarios.

PEMEX podría considerar limitar el uso de excepciones a concursos públicos abiertos, para otorgar una clara prioridad a la licitación abierta y utilizar las adjudicaciones directas como una solución de última instancia en casos excepcionales, escasos y completamente justificables. Menos excepciones a los procedimientos de licitación abierta reducirían también la carga administrativa que representan todos los informes y revisiones internos requeridos para su autorización por parte de los diferentes órganos.

Dada la naturaleza sumamente técnica de algunas de las situaciones que justifican una excepción, PEMEX podría elaborar una lista del personal técnico aprobado de diferentes departamentos (los consultores externos también podrían incluirse en casos en los que se necesiten conocimientos adicionales) para ofrecer consulta o asistencia como asesores en las sesiones de los órganos autorizadores.

### 3.2.2 *Abrir el mercado a participantes extranjeros*

Con arreglo al régimen de compras públicas de PEMEX, los procedimientos de concurso público abierto pueden ser los siguientes (Punto IV.1.5 de los Lineamientos):

- Internacional: si están cubiertos por un acuerdo de libre comercio internacional para productos y servicios incluidos en dicho acuerdo y para contrataciones que sobrepasen el umbral de valor especificado en el mismo.<sup>52</sup> En este caso, los participantes pueden ser mexicanos y nacionales de los países que hayan suscrito un acuerdo de libre comercial internacional con México.
- Nacional: sólo pueden presentar propuestas participantes de nacionalidad mexicana. El concurso público abierto será nacional si el análisis de mercado muestra la existencia de proveedores nacionales que pueden cubrir la demanda.
- Internacional no amparado por un tratado de libre comercio internacional (concurso público abierto internacional): el concurso público estará abierto a participantes de todas las nacionalidades (incluso participantes extranjeros de países que no hayan firmado un acuerdo de libre comercial internacional con México) si el análisis de mercado indica que no hay oferta o condiciones competitivas suficientes en el mercado nacional. También es posible utilizar un concurso público abierto internacional cuando no se haya recibido una propuesta adecuada mediante un concurso público abierto nacional o un concurso público abierto internacional cubierto por un tratado internacional (Punto II.8.1 de las Políticas).

Si dos o más ofertas quedan empatadas en el marco de un concurso público abierto internacional, el contrato se adjudicará a la oferta que proponga el mayor porcentaje de contenido nacional (Punto VI de los Lineamientos).

Por consiguiente, PEMEX sólo puede permitir la participación de participantes extranjeros cuando lo obligue un tratado de libre comercio internacional o cuando no se cuente con los recursos en el ámbito local.

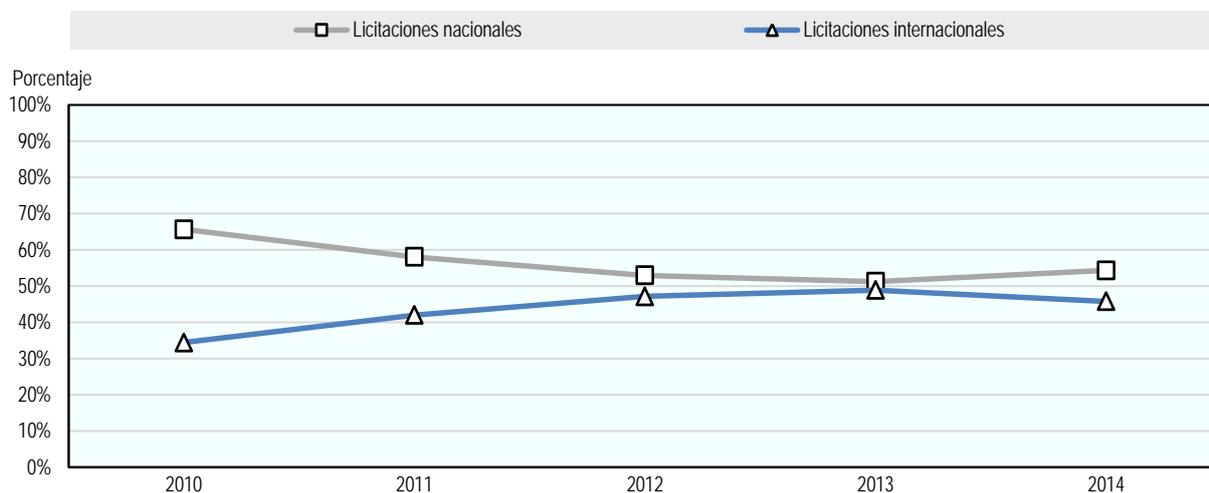
Como resultado de la reforma energética y de la transformación de PEMEX en una empresa productiva del estado, ahora tiene que competir con otras empresas y realizar sus contrataciones de forma competitiva, minimizando los costos y maximizando la calidad, independientemente de si los productos y servicios son suministrados por una empresa nacional o internacional.

En las Gráficas 7 y 8 se muestra un aumento del número de licitaciones públicas internacionales realizadas entre 2010 y 2013 y un descenso del 3% desde 2013. Durante el periodo de 2010-2014, el número de licitaciones públicas nacionales ha sido mayor que el número de licitaciones públicas internacionales. El valor representado por las licitaciones públicas nacionales durante el mismo periodo ha sido menor que el valor representado por las licitaciones públicas internacionales. El valor de las licitaciones públicas internacionales ha bajado un 11% desde 2013.<sup>53</sup>

Es importante fomentar en mayor medida la participación de proveedores extranjeros. Las restricciones actuales a la participación de participantes extranjeros debieran eliminarse para que

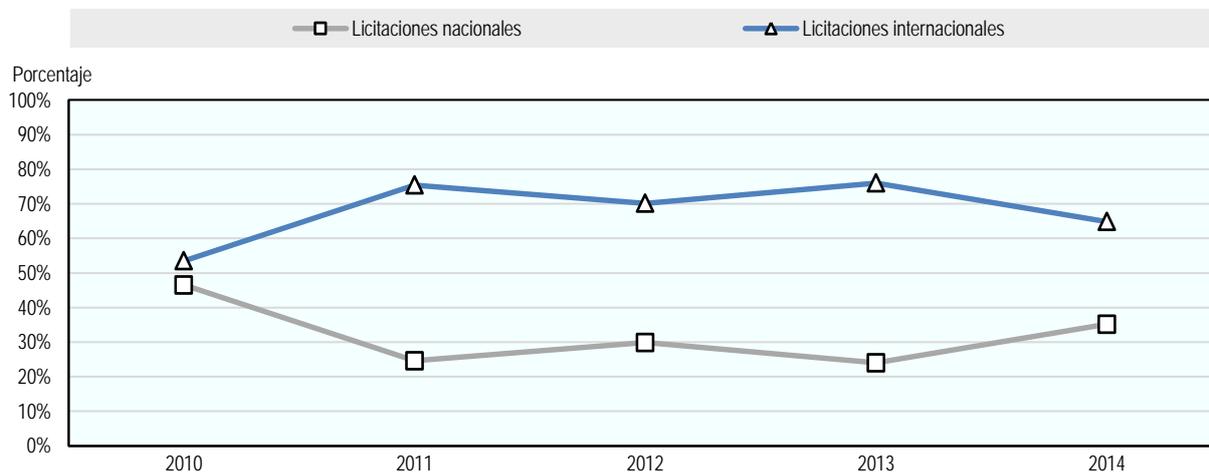
podieran competir todos los participantes cualificados, con independencia de su nacionalidad o el origen de los bienes o servicios.

**Gráfica 7. Porcentaje de licitaciones nacionales e internacionales respecto a todas las licitaciones públicas de PEMEX (en volumen) 2010-2014**



*Fuente:* Con base en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

**Gráfica 8. Porcentaje de licitaciones públicas nacionales e internacionales respecto a todas las licitaciones públicas de PEMEX (en valor) 2010-2014**



*Fuente:* Con base en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

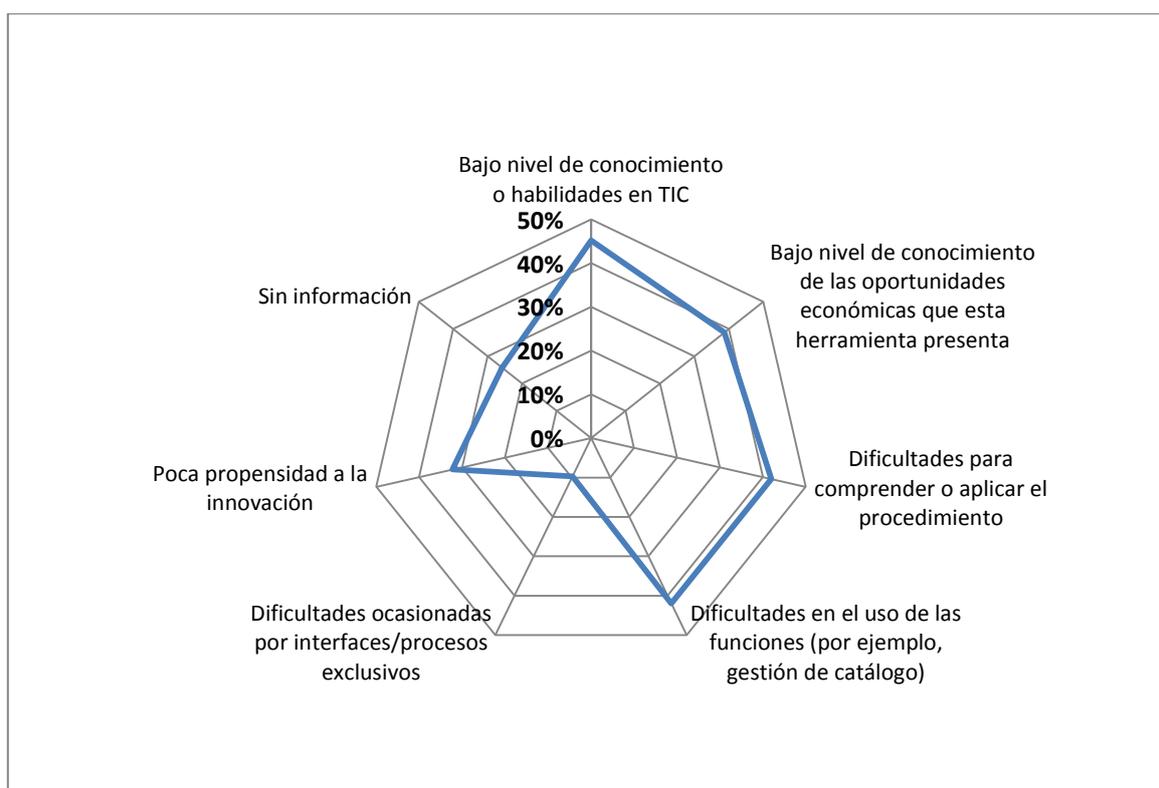
### 3.2.3 Fomentar el uso de licitaciones electrónicas

De conformidad con la Sección XI del Artículo 76 de la Ley PEMEX, su Consejo de Administración tendrá que promover el uso de contrataciones públicas electrónicas. Sin embargo, el Artículo 17 de las Disposiciones de PEMEX establece que los procedimientos de contratación pueden llevarse a cabo por medios electrónicos o impresos en papel, o mediante una combinación de ambos sistemas.

Los procedimientos electrónicos deberían ser el sistema de licitación por defecto. Podrían utilizarse otros procedimientos si hubiera razones para pensar que los electrónicos no son adecuados para un contrato particular (éste podría ser el caso para ciertos concursos de diseño, que necesitan tener modelos en papel de los edificios, por ejemplo). Adoptar procedimientos de licitación electrónicos ayudará a reducir las comunicaciones entre los participantes, y, al mismo tiempo, a reducir los costos del procedimiento de licitación para los participantes y para PEMEX.

Al diseñar y poner en marcha sistemas de licitaciones electrónicas, es necesario que PEMEX tome en cuenta los principales retos a los que los posibles participantes se enfrentan al usar este tipo de sistema de contratación (véase la Gráfica 9).<sup>54</sup>

**Gráfica 9. Principales retos que plantea el uso de sistemas de contratación electrónica a los posibles oferentes/proveedores**



*Fuente:* 2014 OECD Survey on Public Procurement, con base en las respuestas de 31 miembros. Islandia, Israel y la República Checa no respondieron. Véase también Report to the Council on the Implementation of the Recommendation of the Council on Fighting Bid Rigging in Public Procurement, C(2016)10, OECD.

### 3.2.4 Propuestas conjuntas

Las propuestas conjuntas se refieren a situaciones en las que dos o más participantes independientes presentan una sola propuesta. El propósito procompetitivo de la propuesta conjunta es permitir que proveedores nuevos o pequeños participen en una licitación que por su cuenta pudieran ser incapaces ganar, por ejemplo, al requerir ésta una compleja combinación de competencias o grandes volúmenes de productos y servicios. En casos en los que las empresas tuvieran la capacidad y los incentivos para presentar propuestas separadas, la posibilidad de presentar propuestas conjuntas reduce el número de participantes y puede facilitar la manipulación de compras públicas.

Los funcionarios de contratación de PEMEX están obligados a autorizar siempre las propuestas conjuntas (Artículo 19 de las Disposiciones y Punto II.15.b.ii de las Políticas).

PEMEX debería introducir reglas internas más estrictas para asegurar que las propuestas conjuntas no reduzcan el número de competidores. El régimen de compras públicas de PEMEX podría modificarse para permitir propuestas conjuntas sólo cuando existan justificaciones procompetitivas, tales como:

- Dos o más proveedores combinan sus recursos para cumplir con un contrato que es demasiado grande para cualquiera de ellos por separado;
- Dos o más proveedores activos en diferentes mercados de producto ofrecen un único servicio integrado que ninguno de ellos podría suministrar de forma independiente; o
- Dos o más proveedores activos en diferentes zonas geográficas presentan una sola propuesta para todo México o para múltiples estados que incluye zonas que ningún solo oferente podría cubrir por su cuenta.

Para ayudar a los funcionarios de contratación a evaluar si una licitación en concreto es genuinamente competitiva o no, podría requerirse a los participantes que especificasen el propósito y las ventajas de presentar una propuesta conjunta (Recuadro 2). PEMEX ya lo está considerando.

#### Recuadro 2. Orientación sobre propuestas conjuntas en otros países

En algunos países, las autoridades de competencia han emprendido labores de abogacía para orientar a las empresas y órganos de contratación en su comprensión de cuándo las propuestas conjuntas son compatibles con el derecho de la competencia.

##### **Irlanda**

En 2014, la Irish Competition and Consumer Protection Commission (Comisión Irlandesa de Competencia y Protección al Consumidor) publicó una Guía para Pequeñas y Medianas Empresas (PYMEs) sobre propuestas conjuntas. Si bien la guía se dirige a las PYMEs, los principios básicos que en ella se describen pueden también aplicarse a otros tipos de empresas que participen en una licitación bajo la forma de consorcio. La guía explica cuándo es probable que una propuesta conjunta esté permitida con arreglo al derecho de la competencia. Éste es el caso cuando los miembros no son competidores reales o potenciales. Entre competidores reales o potenciales, los consorcios no violan el derecho de la competencia si: 1) ninguno de los miembros del consorcio podría cumplir con los requisitos del contrato por sí solo; 2) ningún subconjunto de los miembros del consorcio podría cumplir el contrato; 3) la información compartida por la agrupación tendría que limitarse estrictamente a lo necesario para formular la propuesta; y 4) los miembros del consorcio deberán competir vigorosamente en otros contextos.

Si el consorcio no cumple con los requisitos mencionados, aún podría ser compatible con el derecho de la competencia si se cumplen los cuatro criterios siguientes: 1) el consorcio deberá generar ganancias de eficiencia reales; 2) los consumidores deberán beneficiarse de las eficiencias; 3) cualquier restricción a la competencia que implique la propuesta del consorcio tendrá que ser indispensable, y 4) las propuestas del consorcio no deberán eliminar sustancialmente la competencia ni en la contratación pública específica en que participa el consorcio ni en otros mercados. La guía está disponible en: [www.ccpc.ie/sites/default/files/Consortium%20Bidding%20Guide\\_0.pdf](http://www.ccpc.ie/sites/default/files/Consortium%20Bidding%20Guide_0.pdf).

## Noruega

En 2008, la Autoridad de Competencia de Noruega publicó una Guía sobre Acuerdos de Proyectos y Licitación. En ella se aborda, entre otras cosas, la evaluación de propuestas conjuntas con arreglo al derecho de la competencia.

Al igual que la guía de Irlanda, la Autoridad Noruega de Competencia considera que no es probable que una propuesta conjunta restrinja la competencia si las partes cooperantes no son competidoras reales o potenciales.

Si las partes son competidoras reales o potenciales y son capaces de llevar a cabo el proyecto de forma independiente, se considerará que una propuesta conjunta restringe la competencia.

Sin embargo, la propuesta conjunta podría considerarse legítima si genera ganancias de eficiencia que contrarrestan los efectos restrictivos sobre la competencia. Para que esto suceda, tienen que cumplirse cuatro condiciones cumulativas. Primero, el acuerdo debe contribuir a la mejora de la producción o distribución de bienes, o promover el progreso técnico o económico. Segundo, el acuerdo debe garantizar que se transmita a los consumidores una parte justa de los beneficios logrados. Tercero, las empresas no deben imponer restricciones que no sean necesarias para alcanzar dichos beneficios. Por último, el acuerdo no debería otorgar a las partes la posibilidad de eliminar a la competencia con respecto a una parte sustancial de los productos en cuestión.

Las propuestas conjuntas que se dirijan a fijar precios o repartir el mercado no se beneficiarán de esta excepción. La guía noruega está disponible en: [www.konkurransetilsynet.no/en/legislation/fact-sheet-guidance-on-tendering-and-project-agreements/](http://www.konkurransetilsynet.no/en/legislation/fact-sheet-guidance-on-tendering-and-project-agreements/)

## España

España ha publicado también una guía sobre contratación pública y competencia que trata el tema de las propuestas conjuntas. La guía se dirige a organismos del sector público que operen en el mercado como compradores de productos y servicios mediante procedimientos de contratación pública.

Con arreglo a la guía de España, una propuesta conjunta puede implicar un acuerdo anticompetitivo si: 1) algunos de los oferentes conjuntos tiene la capacidad de participar en la licitación por separado; 2) empresas del mismo grupo participan en una licitación de forma simultánea, pero una de ellas lo hace individualmente y las otras, por medio de una propuesta conjunta; 3) las empresas que participan en una propuesta conjunta representan una gran parte del negocio en el sector público o privado; 4) los miembros de una propuesta conjunta con una amplia cuota de mercado agregada niegan la participación en el grupo de otras empresas que no tengan la capacidad de presentar una propuesta conjunta independiente; 5) las empresas que con anterioridad intentaron participar conjuntamente en la licitación pero a las que no se les permitió hacerlo acaban participando de forma individual. En este caso, puede que mantengan la intención de coordinar su labor, y 6) las empresas participan por separado en la licitación y después subcontratan el cumplimiento del contrato a un grupo de compañías a las que todas pertenecen. Este mecanismo podría reflejar la existencia de un acuerdo de reparto del mercado para asegurarse que cumplen el contrato de forma conjunta, independientemente de quién gane la licitación.

La guía española está disponible en: [www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias\\_y\\_recomendaciones/GUIA\\_CONTRATACION\\_v4.pdf](http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias_y_recomendaciones/GUIA_CONTRATACION_v4.pdf)

### ***El ejemplo del caso de los viajes en España***

Cuatro empresas formaron un grupo que participó en una licitación para proporcionar servicios de viajes para personas mayores en 1995. Al no permitir el consejo de contrataciones la participación del grupo, las empresas decidieron presentar propuestas individuales pero fijaron los precios y ciertas condiciones de las mismas. Además, acordaron que la oferente ganadora subcontrataría el trabajo con los miembros del grupo, quienes presentaron propuestas idénticas. El Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) de España multó a las empresas involucradas. (Fallo del TDC del 25 de noviembre de 2000 en el Caso 476/99 Agencias de Viaje, TDC, España, disponible en

[www.cnmc.es/desktopmodules/buscadorexpedientes/mostrarfichero.aspx?dueno=1&codigoMetadato=36925](http://www.cnmc.es/desktopmodules/buscadorexpedientes/mostrarfichero.aspx?dueno=1&codigoMetadato=36925))

### 3.2.5 Subcontratación

La subcontratación se refiere a la situación en que el participante ganador contrata a una o más empresas para que suministren algunos de los componentes del contrato.

El régimen de contratación pública de PEMEX permite participar en un procedimiento de contratación utilizando subcontratistas cuando los términos de la licitación lo autoricen explícitamente (Punto II.15.b.ii de las Políticas). Sin embargo, el régimen de contratación pública de PEMEX guarda silencio con respecto a las condiciones para aceptar la subcontratación.

La subcontratación puede usarse para ejecutar un acuerdo colusorio. Concretamente, el ganador de una licitación puede usar la subcontratación de participantes rivales perdedores como modo de remunerarlos por su participación en un esquema de manipulación de licitaciones.

Para impedir el uso de la subcontratación como medio de poner en práctica un acuerdo colusorio, PEMEX podría exigir a los participantes antes del proceso de licitación que: 1) proporcionen detalles sobre la identidad de las empresas subcontratantes; y 2) expliquen por qué la subcontratación es necesaria para el cumplimiento del contrato.

El objetivo es impedir la subcontratación de rivales. PEMEX podría considerar rechazar la subcontratación entre competidores cuando ésta no se justifique por efectos favorables a la competencia (Recuadro 3).

#### Recuadro 3. Guía sobre subcontratación

##### Noruega

La Guía de la Autoridad de Competencia Noruega sobre Acuerdos de Proyectos y Licitación aborda la evaluación de los subcontratos con arreglo al derecho de la competencia.

Según la autoridad de competencia noruega, los acuerdos de subcontratación entre competidores no son contrarios al derecho de la competencia si se limitan a asignaciones individuales y no forman parte de una cooperación más amplia entre las partes.

Cuando las empresas han acordado cooperar, los posibles efectos sobre la competencia son los mismos que en el caso de las propuestas conjuntas, es decir, uno o más competidores desaparecen.

La guía noruega está disponible en: [www.konkurransetilsynet.no/en/legislation/fact-sheet-guidance-on-tendering-and-project-agreements/](http://www.konkurransetilsynet.no/en/legislation/fact-sheet-guidance-on-tendering-and-project-agreements/).

##### España

De acuerdo con la Guía de la Autoridad de Competencia española sobre contratación pública y competencia, la subcontratación puede favorecer la participación de empresas, en particular las PYMEs, en procedimientos de licitación pública. Sin embargo, la subcontratación puede reducir la competencia efectiva durante el procedimiento de licitación. Por ejemplo, cuando las empresas que podrían competir por un contrato prefieren ser subcontratistas y deciden no presentar propuestas o presentar propuestas no competitivas.

Por consiguiente, la autoridad contratante deberá evaluar las condiciones del mercado y permitir la subcontratación con el fin de hacer que los contratos públicos sean accesibles a las PYMEs sin reducir la competencia efectiva.

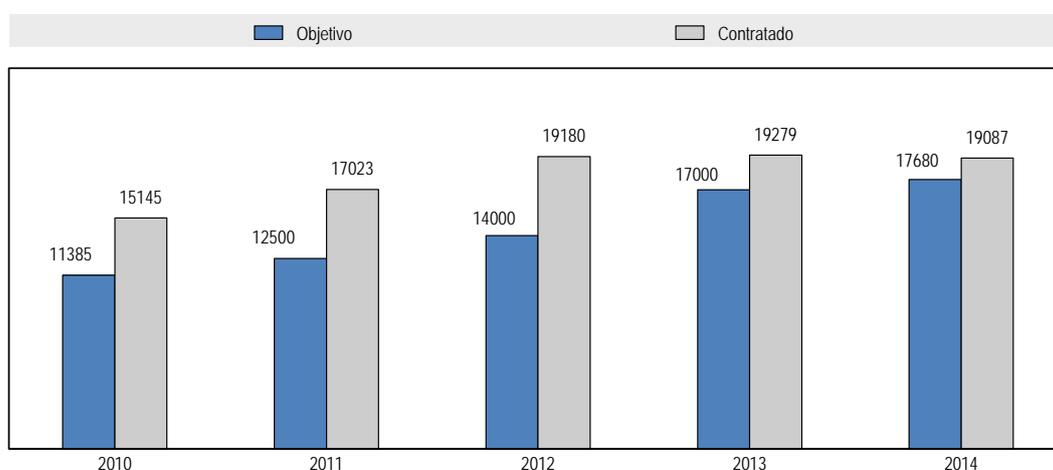
La guía española está disponible en: [www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias\\_y\\_recomendaciones/GUIA\\_CONTRATACION\\_v4.pdf](http://www.cnmc.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Guias_y_recomendaciones/GUIA_CONTRATACION_v4.pdf)

### 3.2.6 Participación de pequeñas y medianas empresas

El régimen de contratación pública de PEMEX no contiene disposición alguna respecto a la participación de pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en procedimientos de contratación aparte de la posibilidad de adjudicar un contrato a una PYME en caso de empate entre dos o más propuestas (Punto VI de los Lineamientos).

Cada año la Secretaría de Economía define objetivos indicativos de contratación para adjudicaciones a PYMEs que las entidades tendrán que intentar cumplir. En la Gráfica 10 se muestra que PEMEX sobrepasó estos objetivos en el periodo de 2010 a 2014.

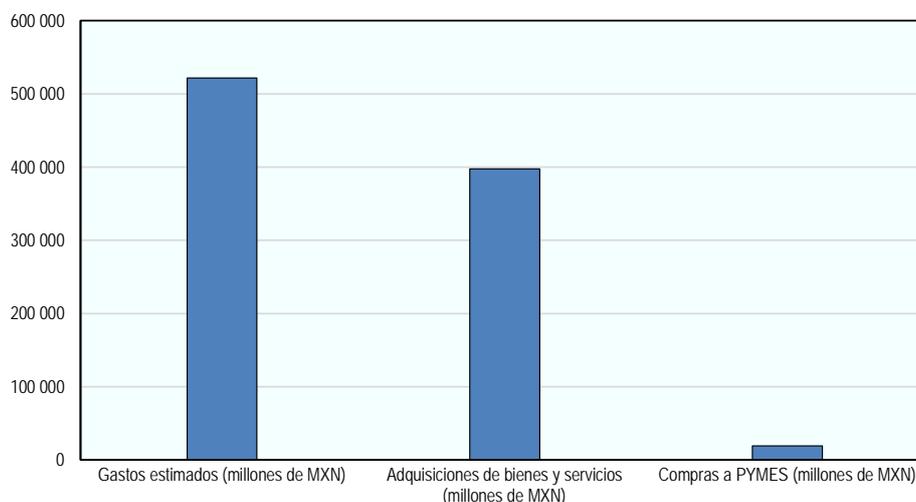
**Gráfica 10. Participación de PYMEs en la contratación pública de PEMEX**



*Fuente:* Basado en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

El objetivo de adjudicaciones a las PYMEs en términos de valor establecidos por la Secretaría de Economía para PEMEX en 2015 fue de 17 680 millones de pesos. Durante este año, PEMEX adjudicó contratos a PYMEs por un valor de 15 469.7 millones de pesos (menos de la cantidad fijada como objetivo) y el 43% del valor de los contratos adjudicados a PYMEs correspondió a procedimientos de adjudicación directa y de invitación restringida.<sup>55</sup>

Como se muestra en la Gráfica 11, PEMEX gastó el 5% de su presupuesto de 2014 en bienes y servicios proporcionados por PYMEs.<sup>56</sup>

**Gráfica 11. Presupuesto de PEMEX, 2014**

*Fuente:* Basado en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

PEMEX podría explorar alternativas para aumentar la participación de PYMEs en concursos públicos abiertos, con el fin de maximizar el número de participantes en licitaciones competitivas. Si bien el grado de especialización de muchos de los productos y servicios requeridos por PEMEX no permite su suministro por parte de PYMEs, PEMEX podría aun así considerar dividir los contratos en lotes más pequeños cuando el análisis de mercado indique que las PYMEs podrían cubrir parte de la demanda pero no tienen la capacidad de producción necesaria para cubrirla en su totalidad, lo cual sólo podrían hacer unas cuantas empresas grandes. Como se aprecia en el Recuadro 4, en la Unión Europea, Estados Unidos y Chile se han emprendido iniciativas similares.

#### **Recuadro 4. Fomentar la participación de PYMEs en la contratación pública**

##### **Unión Europea**

La Directiva 2014/24/UE sobre Contratación Pública, adoptada el 26 de febrero de 2014, establece principios y procedimientos a seguir por parte de proveedores y autoridades públicas en los Estados Miembros de la UE para la adquisición de obras, bienes o servicios. La Directiva es parte de un paquete legislativo de la UE más amplio sobre contratación pública y concesiones orientado a mejorar la eficiencia y la relación calidad-precio de la contratación pública, simplificar y flexibilizar las reglas, reducir la carga administrativa de las autoridades públicas y contratistas, y estimular una mayor competencia en el mercado único europeo. En la creación del paquete de contratación pública de la UE se tomó en cuenta la Recomendación de la OCDE para Combatir la Colusión en la Contratación Pública, y la Directiva hace numerosas referencias a la necesidad de garantizar la competencia e impedir distorsiones en el mercado.

En 2012, la Comisión Europea llevó a cabo una "consulta pública TOP10" para descubrir "los 10 instrumentos legislativos más gravosos para las PYMEs". Entre los 20 instrumentos legislativos más gravosos, los procedimientos para la adjudicación de contratos públicos (contratos de obras públicas, abastecimiento y servicios) se ubicaron en sexto lugar. Dado que hay más de 20 millones de PYMEs en la Unión Europea, que representan el 99% del total de las empresas, las PYMEs son impulsoras del crecimiento económico, la innovación, el empleo y la integración social. La Comisión Europea tomó medidas para garantizar que las políticas y los programas promuevan la viabilidad de las PYMEs reduciendo las cargas administrativas y adaptando las normas a sus necesidades. En este contexto, la Directiva trata de facilitar a las PYMEs la participación en los procedimientos de contratación al permitir la presentación de propuestas mediante el Documento Europeo Único de Contratación (DEUC) basado en auto-declaraciones relativas a la situación personal y a la condición jurídica del licitante.

La Directiva anima también a las autoridades de contratación pública a dividir contratos en lotes más pequeños o especializados para facilitar la presentación de propuestas por parte de empresas más pequeñas. Esta división puede hacerse sobre una base cuantitativa (adaptando el tamaño de los contratos individuales a la capacidad de las PYMEs) o cualitativa (entre diferentes tipos de actividades o etapas de proyecto para ajustar el contenido de los contratos individuales a los sectores especializados de las PYMEs). Si un contrato puede dividirse en lotes pero la autoridad contratante decide no hacerlo, deberá justificar su decisión. Por último, la Directiva aborda los requisitos de capacidad económica y financiera demasiado exigentes, que suelen excluir a las PYMEs de la presentación de propuestas. Declara que no debe permitirse a las autoridades de contratación exigir a los licitantes que tengan una facturación mínima que resulte desproporcionada para el objeto del contrato; este requisito no debería exceder el doble del valor estimado del contrato.

### Estados Unidos

La Regulación 19.202-1 de los Reglamentos Federales de Adquisición de Estados Unidos<sup>1</sup> establece acciones para fomentar la participación de pequeñas empresas en las adquisiciones. Con arreglo a esta regulación, deberá concederse a las pequeñas empresas una oportunidad equitativa de competir por todos los contratos que puedan ejecutar en la medida en que ello sea compatible con los intereses del gobierno. Cuando sea relevante, el funcionario de contratación emprenderá las siguientes medidas:

- Dividirá las adquisiciones propuestas de suministros y servicios (excepto obras de construcción) en lotes razonablemente pequeños (no menores que las series de producción económicas) para permitir que se hagan ofertas sobre cantidades menores que el requerimiento total.
- Planificar las adquisiciones de modo que, si fuera factible, más de una pequeña empresa pueda realizar la obra, si ésta excede la cantidad que la Administración de Pequeñas Empresas puede garantizar contra pérdidas.
- Asegurar que los programas de entrega se establezcan sobre una base realista que estimule la participación de pequeñas empresas en la medida en que ello sea compatible con las necesidades reales del gobierno.
- Fomentar la subcontratación de pequeñas empresas por parte de los contratistas principales (véase la Subparte 19.7).

Si la adquisición propuesta no puede dividirse en lotes razonablemente pequeños, si no es posible fijar programas de entrega sobre una base realista que fomente la participación de pequeñas empresas o si la agregación es necesaria y está justificada, el funcionario contratante deberá explicar por qué es éste el caso.

La Regulación 19.202-3 establece que cuando haya ofertas igualmente bajas (regulación 14.408-6), los contratos deberán adjudicarse preferentemente a pequeñas empresas.

### Chile

ChileCompra establece acuerdos marco para productos y servicios comunes requeridos por el sector público chileno. Los acuerdos se dividen en lotes regionales más pequeños para asegurar la entrega en todas las regiones por medio de proveedores con capacidad de hacer entregas regionales y apoyar a las PYMEs que únicamente puedan suministrar cantidades pequeñas. ChileCompra puede dividir contratos en lotes más pequeños porque su investigación de mercado le haya proporcionado la información que necesite para hacerlo.

*Fuentes:* Unión Europea (2014), Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y revisión de la Directiva 2004/18/EC, Diario Oficial de la Unión Europea, L 94/65. Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>; Comisión Europea (2013), "Seguimiento, por parte de la Comisión, de la consulta a las PYME sobre las diez medidas más gravosas de la normativa de la UE". Disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0446&from=ES>; Los Reglamentos Federales de Adquisición de Estados Unidos están disponibles en: [www.acquisition.gov/sites/default/files/current/far/pdf/FAR.pdf](http://www.acquisition.gov/sites/default/files/current/far/pdf/FAR.pdf); OCDE (2016), "Improving ISSSTE's Public Procurement for Better Results, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249899-en>.

Sin embargo, dividir un contrato en lotes puede ayudar a los miembros de un cártel a repartirse mejor el mercado, especialmente si los lotes se dividen en forma predecible<sup>57</sup> (Recuadro5).

#### **Recuadro 5. División de contratos de compras públicas en lotes**

En 2015 la OCDE llevó a cabo una encuesta sobre la división de los contratos de compras públicas en lotes. Las respuestas recibidas coincidieron en que la óptima división de un contrato en lotes es particularmente difícil desde un punto de vista técnico. Las soluciones pueden diseñarse sólo caso por caso, ya que dependen, en gran medida, de las características específicas del mercado relevante y del objeto del contrato. Las respuestas a la encuesta ilustran también la importancia de entender cómo funciona el mercado. La división de un contrato en lotes requiere recabar, procesar y sincronizar diversos grupos de datos de mercado.

Si bien la literatura de teoría económica sobre la materia es limitada, realiza varias aportaciones importantes.

#### **Equilibrio entre posibles ganancias de competencia y pérdidas de eficiencia**

Cuando diferentes partes (lotes) de un contrato se complementan (por ejemplo, con economías de escala y alcance) pueden surgir pérdidas de eficiencia. Si estas complementariedades son fuertes, las empresas afrontan incertidumbre debido al hecho de no saber qué otros lotes ganarán al hacer una propuesta para un lote determinado. La internalización del riesgo de no ganar objetos complementarios y de no poder beneficiarse de las consecuentes sinergias de costos se traducirá en estimaciones más bajas al presentar las propuestas (el llamado “problema de exposición”). Permitir a los licitantes presentar ofertas sobre grupos de lotes, es decir, la posibilidad de presentar ofertas en paquete, trata de resolver este aspecto.

#### **Importancia del número de empresas en el mercado para elegir el número de lotes**

Se ha demostrado que la relación entre el número de posibles licitantes y el número de lotes es otro aspecto fundamental para decidir la configuración de la división de contratos. Uno de los resultados clave de la literatura es la determinación de que tener más lotes que licitantes esperados puede lograr que haya mayor competencia por los lotes y reducir el riesgo de acuerdos colusorios (Klemperer, 2002).

#### **Papel de los nuevos entrantes en el resultado de la licitación**

Promover la licitación de nuevos entrantes es una de las claves del diseño de la contratación (Klemperer, 2002; Milgrom, 2004). Los nuevos entrantes a la licitación pueden introducir competencia por los lotes y atenuar las condiciones para la colusión. Por consiguiente, al dividir contratos en lotes, otra importante consideración es la relevancia de los nuevos entrantes. Siempre que sea adecuado, este asunto podrá atenderse al reservar lotes para entrantes y/o imponer topes al número de lotes que pueden adjudicarse a las empresas ya presentes.

#### **Tamaño relativo de los lotes y riesgo de colusión**

La heterogeneidad en el tamaño de los lotes puede ayudar a reducir el alcance de los acuerdos de reparto del mercado. Hay que considerar hasta qué punto los valores de los lotes son similares (lotes homogéneos) y no diferentes entre sí (lotes heterogéneos). La razón es que por lo común las rentas de la colusión se suelen repartir de acuerdo con el poder de negociación de los miembros del cártel. Por ello, cuando el poder de negociación se encuentre asimétricamente distribuido entre los miembros de un cártel, los lotes heterogéneos pueden facilitar la tarea de repartir las rentas de la colusión (OCDE 2015h).

*Fuente:* OCDE (2015h), “Hearing on auctions and tenders: further issues”, DAF/COMP/WP2(2015)1, OECD. Mayor información en [www.oecd.org/daf/competition/tenders-and-auctions.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/tenders-and-auctions.htm).

Asimismo, PEMEX podría considerar ayudar a las PYMEs a través de una formación especial para que las PYMEs que estén interesadas en presentar propuestas cuenten con las competencias y los conocimientos requeridos para hacerlo. Otro paso positivo podría ser la reducción del papeleo — dentro

de los límites de las normas aplicables — para las PYMEs que deseen licitar. Un aumento del uso de la contratación electrónica podría también reducir el costo de participación para todas las empresas, y en particular para las PYMEs.

Otros países de la OCDE han emprendido iniciativas semejantes. Un ejemplo es Italia, que ofrece formación a PYMEs de todo el país para ayudarles a participar en procedimientos de contratación (Recuadro 6)

#### Recuadro 6. Ventanillas de formación de proveedores en Italia

El organismo central de compras públicas italiano, ConsipSpA, lleva a cabo procedimientos de contratación y adjudica contratos por bienes y servicios comúnmente adquiridos en todo el sector público italiano.

Consip ha adoptado medidas para ayudar a los proveedores a presentar ofertas por contratos estableciendo ventanillas de formación de proveedores (“Sportelli in Rete”, en italiano) dentro de las oficinas de las asociaciones regionales de proveedores de todo el país. Estas ventanillas de formación de proveedores ofrecen formación y asistencia a empresas locales, y en particular a micro, pequeñas y medianas empresas (MPYMEs), sobre el uso de herramientas de contratación electrónicas. Mediante las ventanillas de formación de proveedores, expertos de Consip forman a integrantes de las asociaciones de proveedores, que a su vez formarán a MPYMEs locales en el uso de las herramientas electrónicas de contratación. En Italia, las MPYMEs participan en licitaciones de contratación pública de bajo valor. Representan el 65% de los oferentes en licitaciones con un valor de 100 000-300 000 EUR, el 51% en los contratos con un valor de 1-5 millones EUR y el 30% en licitaciones con un valor de más de 5 millones EUR.

Las ventanillas de formación de proveedores se mencionan como una buena práctica en el “Código Europeo de Mejores Prácticas para Facilitar el Acceso de las PYMEs a los Contratos de Compra Pública” y ganaron los Premios Europeos e-Government en la categoría “dando poder a los negocios”.

Este proyecto ha sido bien recibido por las PYMEs. Desde el principio del proyecto, las ventanillas de formación a proveedores han apoyado a más de 2 250 PYMEs y han ayudado a cerca de la mitad a cumplir los requisitos del mercado electrónico público de Italia instaurado por la Consip para las compras de bajo valor mediante catálogos electrónicos. En 2013 se cualificaron cerca de 1 000 PYMEs – el 44% del número total de empresas en el mercado electrónico. En los cuadros 3.4 y 3.5 se muestra el porcentaje que representan las distintas empresas en la actividad de contratación pública en el mercado electrónico público en 2013.

**Cuadro 1. Empresas en línea activas en 2013**

Tamaño de la empresa	En línea	Activas
Mediana	5%	6%
Micro	68%	66%
Grande	2%	2%
Pequeña	25%	26%
Total	100%	100%

**Cuadro 2. Volumen y valor de las transacciones en 2013**

Tamaño de la empresa	Volumen de transacciones	Valor de las transacciones
Mediana	12%	16%
Micro	54%	42%
Grande	3%	7%
Pequeña	31%	35%
Total	100%	100%

El activo papel de Consip en la creación de una plataforma electrónica de contratación pública eficiente y su compromiso en formar una alianza colaborativa con los proveedores ha contribuido al establecimiento de un entorno de contratación pública transparente y competitivo en Italia.

Fuente: OCDE (2015h), “Compendium of good practices for integrity in public procurement”, GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1, OECD, [www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH\(2014\)2/REV1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1&docLanguage=En)

### 3.2.7 Reducir los costos de la participación en un procedimiento de contratación

PEMEX puede solicitar a los posibles oferentes que paguen los documentos de licitación (con arreglo al Punto III.4.1 de las Políticas). Según el costo, esto puede disuadir a las empresas de participar en un procedimiento de contratación. Preparar una propuesta para un procedimiento de licitación ya es costoso para los participantes, y aumentar la carga de la participación solicitando el pago de los documentos de la licitación puede disuadir a los participantes potenciales.

Según PEMEX, esta práctica es excepcional y, en general, la cantidad cobrada por los términos de la licitación ha reflejado los costos de publicación en el Diario Oficial de la Federación o el costo incurrido por PEMEX para organizar una sala de información donde se ofrezca a los posibles participantes la información necesaria para participar en licitaciones relacionadas con proyectos de gran tamaño.<sup>58</sup>

Para limitar las barreras a la entrada, el pago por los documentos de la licitación deberá ser excepcional y proporcional a los costos de ofrecer información a los participantes potenciales. Los funcionarios de contratación también deberían justificarlo caso por caso. La Auditoría Interna, el Comité de Auditoría o cualquier otro órgano de control debería supervisar este aspecto.

### 3.3 Definir los requisitos con claridad y evitar la predictibilidad

En el Artículo 14 de las Disposiciones se estipula que los términos de referencia de un procedimiento de contratación deben ser objetivos y evitar una complejidad innecesaria. Además, las Disposiciones establecen que los requisitos deberían ser claros y específicos para promover la competencia y la igualdad (Artículo 57 e) de las Disposiciones).

PEMEX podría considerar aumentar el uso de requisitos funcionales en sus licitaciones, que especificarían lo que PEMEX deseara lograr en términos de resultados, más que describir un producto específico (véase el Recuadro 7).

#### Recuadro 7. Ejemplo del uso de requisitos funcionales en Italia

En noviembre de 2011 Consip SpA, el organismo central de compras públicas italiano, fijó los términos para un Acuerdo Marco sobre la Externalización de Material de Escritorio para 70 000 estaciones de trabajo. Se trataba éste de un contrato público para la gestión de plataformas de TI, el arrendamiento de equipos (computadoras de escritorio y portátiles, impresoras, dispositivos multifunción), licencias de software y servicios de virtualización.

La principal característica de este acuerdo marco fue la orientación a los resultados, como la eficiencia energética y la racionalización de infraestructura de TI, la reducción de costos de personal y el mantenimiento rutinario (actualizaciones y reparaciones de sistemas PC y servidores). Estos requisitos se cumplieron mediante la compra de un servicio integrado en lugar de un producto específico.

Los servicios integrados tenían que incluir lo siguiente:

- Un sistema para la gestión digital de documentos (evitando el uso de papel, impresoras y consumibles relacionados, así como el costo de alquiler de archivos);
- Gestión de residuos electrónicos; y
- Servicio al cliente para evaluar la calidad de los servicios.

La prestación de servicios TI en lugar del suministro de un producto específico permitió contar mayor flexibilidad y eficiencia financiera y medioambiental, así como satisfacer las necesidades reales del comprador público. El servicio incluía soporte técnico, mantenimiento y reemplazamiento de partes del equipamiento, y un cierto nivel de funcionamiento del servicio. Ello proporcionó a los proveedores un poderoso incentivo para suministrar productos de máxima calidad en lo referente a rendimiento energético, durabilidad y calidad, con menos emisiones de CO<sub>2</sub>, menos uso de materiales, cero residuos electrónicos (dado que los productos no son propiedad de las autoridades públicas sino arrendados), así como para aumentar el nivel de eficiencia para los usuarios finales.

Fuente: OCDE (2014) Going green: best practices for green procurement - ITALY - Framework Agreement on Desktop Outsourcing, [www.oecd.org/gov/ethics/gpp-procurement-italy-Desktop.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/gpp-procurement-italy-Desktop.pdf).

Algunos países de la OCDE ya prevén esta estrategia. Por ejemplo, la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública recomienda que para fomentar la innovación se utilicen especificaciones técnicas que expresen, en la medida de lo posible, requisitos funcionales y relacionados con el desempeño. Dichos requisitos deberían ser lo suficientemente precisos para permitir a los proveedores determinar para qué es el contrato y a las autoridades de contratación, comparar propuestas y adjudicar el contrato. Además, con el fin de promover la creatividad de los proveedores y flexibilizar más la contratación pública, la Directiva señala que las autoridades públicas deberían, tan a menudo como les fuera posible, fomentar la presentación de ofertas alternativas, aunque detallando en sus documentos de contratación los requisitos mínimos que estas ofertas deben cumplir.

### 3.4 Reducir la comunicación entre los oferentes

#### 3.4.1 Publicación de información acerca de propuestas

Una transparencia excesiva en la contratación pública, y sobre todo en la divulgación de información comercial, puede facilitar acuerdos colusorios. La divulgación de información acerca de participantes reales o potenciales en un proceso de licitación podría facilitar el contacto entre participantes. En los casos de cárteles ya formados, la información sobre los resultados de la contratación y los precios permite vigilar y tomar represalias contra las empresas que se desvíen del acuerdo colusorio. La OCDE, en proyectos relacionados con el combate a la manipulación de compras públicas, ha recomendado que la transparencia antes, durante y después del proceso de contratación se gestione de forma que no facilite la colusión (OCDE (2015c), OCDE (2013a), OCDE (2012a) y OCDE (2012b)).

Como se menciona en la Recomendación de la OCDE para Combatir la Colusión en la Contratación Pública (OCDE, 2015d), PEMEX debería *“promover el trato justo y equitativo de los proveedores potenciales ofreciendo un nivel adecuado y oportuno de transparencia en cada fase del ciclo de contratación pública, tomando al mismo tiempo en consideración necesidades legítimas de protección de secretos comerciales e información confidencial y otras inquietudes relativas a la privacidad, así como la necesidad de evitar información que pueda ser utilizada por los proveedores interesados para distorsionar la competencia en el proceso de contratación pública”*.

Las obligaciones de PEMEX en relación con la transparencia incluyen la publicación de varios documentos. El Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios y sus actualizaciones se publican en el sitio web de PEMEX (Artículo 51 de las Disposiciones). Este documento incluye una descripción general de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que PEMEX pretende contratar durante el año fiscal. También contiene los costos estimados para cada año fiscal y proyecto. La publicación de este documento mantiene a los proveedores informados de las oportunidades de contratación pública y les permite estudiar los términos, desarrollar un estudio de viabilidad y finalmente presentar una oferta; por consiguiente, en muchas formas ejerce un efecto positivo para la competencia.

No obstante, PEMEX debería tener cuidado de no publicar información demasiado detallada, en particular sobre volúmenes, costos, ubicaciones y programas de entrega, pues ello puede formar la base de un esquema colusorio. PEMEX podría, por ejemplo, elaborar dos versiones del Programa Anual de Adquisiciones: una pública con una descripción general de su estrategia de compras (por ejemplo, agregando los montos estimados de los proyectos) y una versión más detallada para uso interno que no se hace pública pero que sirve como guía para el personal de contrataciones. Esto garantizaría un cierto nivel de transparencia (el cual podría ajustarse según el objeto de la contratación) y a la vez evitaría divulgar información que pudiera dar forma a esquemas anticompetitivos. Por ejemplo, el plan de

negocios de PEMEX se emite en dos versiones, una pública más sencilla y una interna más detallada. La Ley PEMEX, que regula la publicación de la versión pública del plan de negocios, especifica que esta versión puede no contener información que pudiera comprometer las estrategias comerciales de PEMEX (Artículo 14).

De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, del 4 de mayo de 2015, PEMEX tendría también que publicar la información relativa al resultado de los procedimientos de licitación. Esta información debe incluir el nombre de los participantes en la licitación, el nombre del participante ganador y la decisión de adjudicación.

Como se explicó en la sección 3.1.1, se requiere también que PEMEX mantenga un registro público de sus proveedores y contratistas. Este sistema se actualiza con regularidad y contiene información sobre los contratos concluidos durante los últimos cinco años, así como los registros relativos a la ejecución de los mismos<sup>59</sup> (Artículo 85 de la Ley PEMEX).

PEMEX divulga información adicional relativa a las propuestas (ganadoras y perdedoras), aunque ninguna de las disposiciones de la Ley PEMEX, el Reglamento o su régimen de contratación pública lo requiera. Los departamentos de adquisiciones y contratación publican las actas de todas las reuniones de aclaraciones,<sup>60</sup> visitas al sitio,<sup>61</sup> apertura de las propuestas y anuncio público del ganador. Estas actas, en particular las relativas a la apertura de las propuestas, contienen la identidad de los participantes, sus propuestas y los precios propuestos.

La transparencia es importante para que los participantes perdedores puedan evaluar si se les trató con equidad y, de no ser así, decidir si les gustaría ejercer sus derechos para solicitar la revisión de un procedimiento de contratación. Sin embargo, es recomendable que el acceso a la información se limite a lo estrictamente necesario para garantizar esos derechos de debido proceso y acceso a la revisión. Al decidir qué información deberá divulgarse, PEMEX tendrá que considerar, además de la transparencia, el impacto potencial de esta revelación sobre la competencia. Por ejemplo, la publicación del nombre de los participantes y los precios propuestos durante el proceso de licitación facilita la comunicación y, por ende, la colusión entre participantes acerca de los procedimientos de contratación en curso. La publicación de esa información después de la adjudicación del contrato facilita la comunicación y la colusión en procedimientos de contratación futuros, así como el monitoreo de un acuerdo de colusión.

Como se muestra en el Recuadro 8, los Estados miembros de la Unión Europea han adoptado reglas de transparencia que reconocen que la información confidencial desde un punto de vista del derecho de la competencia podrá excluirse de la divulgación.

### Recuadro 8. Divulgación de información con arreglo a la Directiva UE

#### Unión Europea

De conformidad con la Directiva 2014/24, las autoridades de contratación pueden decidir no divulgar información que pudiera dañar la competencia justa entre operadores económicos. La Directiva deja un margen de discrecionalidad para que los funcionarios de contratación decidan si es posible no publicar cierta información sobre la adjudicación del contrato o la conclusión del acuerdo marco en los casos en que su publicación impidiera la aplicación de la ley, o fuera de algún otro modo contraria al interés público, dañara los intereses comerciales legítimos de un operador económico en particular, público o privado, o pudiera perjudicar la competencia justa entre operadores económicos (Artículo 50.4 de la Directiva).

#### Reino Unido

En el Reino Unido, la Regulación 79 del Reglamento de Contratos Públicos del Reino Unido establece que “el aviso de los resultados del concurso incluirá la información estipulada en el apartado F del Anexo V a la Directiva de Contratos Públicos. Pero en los casos en que la publicación de información sobre el resultado del concurso pudiera perjudicar la justa competencia entre proveedores de servicios, esta información podrá eximirse de publicación”.

*Fuentes:* Unión Europea (2014), Directiva 2014/24/EU del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, Diario Oficial de la Unión Europea, L 94/65, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>. UK Public Contracts Regulation 2015, [www.legislation.gov.uk/ukSI/2015/102/contents/made](http://www.legislation.gov.uk/ukSI/2015/102/contents/made).

Igualmente, en Estados Unidos la información relacionada con información clasificada, secretos comerciales e información comercial o financiera confidencial está exenta de la divulgación pública.<sup>62</sup>

El régimen de contratación pública de PEMEX no contiene disposición alguna sobre la divulgación de información que pudiera distorsionar la competencia. PEMEX puede proteger la información sensible con arreglo al Artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que considera confidencial toda la información relativa a secretos comerciales. PEMEX puede asimismo proteger esta información de conformidad con el Artículo 111 de la Ley PEMEX y las Políticas de PEMEX para la revelación, resguardo y protección de la información, que estipulan que toda la información recibida por PEMEX o sus empresas subsidiarias productivas es pública, excepto la información que contenga secretos comerciales.<sup>63</sup> Se recomienda que la única información que tuviese que hacerse pública fuera la identidad del ganador (y no la de todos los demás participantes) y el precio del contrato, sin especificar sus condiciones contractuales (como tiempos de entrega y volúmenes) y, naturalmente, omitiendo toda información comercial sensible que pertenezca a cada participante competidor.

#### 3.4.2 Reuniones de aclaraciones

Los participantes pueden solicitar explicaciones técnicas a los funcionarios de contratación y proponer modificaciones a la convocatoria de licitación a través de las juntas de aclaraciones cuando así lo hayan especificado los términos de la licitación. Pueden plantearse preguntas por escrito o electrónicamente (Punto IV.2.7 de los Lineamientos). En el sitio web de PEMEX ([www.pemex.com](http://www.pemex.com)) se publican las minutas de las reuniones de aclaraciones. Actualmente, las minutas incluyen fecha, hora y lugar de la reunión, nombres de los asistentes, sus preguntas, y las aclaraciones aportadas por PEMEX.

Las reuniones de aclaraciones presenciales podrían ser un factor que facilite la manipulación de compras públicas. El riesgo de colusión en compras públicas es mayor durante esta etapa de la fase de

licitación porque estas reuniones permiten a los posibles participantes identificar a sus competidores y ofrecen la oportunidad de coludirse antes de presentar sus ofertas.

A diferencia del régimen de contratación pública general, que obliga a las autoridades de contratación a mantener reuniones de aclaraciones, PEMEX tiene un margen de discrecionalidad al respecto. PEMEX puede decidir si llevar a cabo reuniones de clarificación o no.

Los funcionarios de contratación de PEMEX deben contemplar la organización de reuniones de aclaraciones sólo si son necesarias; por ejemplo, cuando el objeto del contrato incluya requisitos técnicos complicados. Estas reuniones deben mantenerse con cada participante por separado y con la presencia de por lo menos dos funcionarios de contratación a fin de minimizar el riesgo de corrupción. Deben preservarse en el expediente grabaciones de las reuniones para la auditoría interna y externa de PEMEX.

Las comunicaciones electrónicas también reducen la comunicación entre los participantes. Si las reuniones de aclaraciones no pueden llevarse a cabo por separado porque, por ejemplo, el alto número de participantes haría que consumieran mucho tiempo, además de ser costosas e ineficientes, lo óptimo sería que las entrevistas o audiencias se llevaran a cabo en línea (los participantes enviarían sus comentarios y recibirían las respuestas de manera electrónica). Esto evitaría que los participantes se reunieran y tuvieran la oportunidad de coludirse.<sup>64</sup> PEMEX ya permite que las preguntas o solicitudes de aclaración se envíen por correo electrónico. Con la finalidad de asegurar la competencia y un trato igualitario, las aclaraciones y/o modificaciones de la licitación derivadas de esos intercambios deben hacerse públicas. En el sitio web de PEMEX podría publicarse un documento que recopilase esta información, incluidas las preguntas (de forma anónima, sin identificar al participante que las hace) y las respuestas de PEMEX.

#### 3.4.3 *Visitas al sitio*

Las visitas al sitio que se organicen con todos los participantes potenciales también pueden facilitar la manipulación de compras públicas por las mismas razones que las reuniones de aclaraciones. El régimen de contratación pública de PEMEX estipula que pueden programarse visitas al sitio para procedimientos concernientes a obras de construcción, mantenimiento de infraestructura, adquisición de bienes que requieran instalación, pruebas, etc. (Punto III.6.1 de las Políticas). Los términos de la licitación especificarán lugar, fecha y hora de la visita. La visita tendrá lugar al mismo tiempo para todas las empresas interesadas. Las minutas de la visita se publican en el sitio web de PEMEX. Las minutas ya publicadas en la página web de PEMEX contienen: la fecha, hora y lugar de la visita, los nombres de los participantes, y en ocasiones sus números de teléfono.

Las visitas al sitio no deben volverse una práctica generalizada aplicable a todos los procedimientos de contratación. Sólo deben organizarse cuando sea estrictamente necesario y en los procedimientos anteriormente señalados (Punto III.6.1 de las Políticas). Como alternativa, de ser posible, en su sitio de Internet PEMEX podría publicar videos de las instalaciones a fin de que todos los participantes interesados pudieran verlos. Las minutas que describan los asuntos abordados durante la visita al sitio deberían publicarse, pero de ninguna manera debieran permitir identificar a los participantes ni incluir sus datos de contacto.

#### 3.4.4 *Testigos invitados y electrónicos*

La investigación de la OCDE en este proyecto reveló que PEMEX invita a terceros externos (por ejemplo, una asociación industrial) a los diferentes eventos del procedimiento de contratación. Estos eventos también pueden retransmitirse por Internet para que los “testigos electrónicos” los sigan.

Los eventos que pueden abrirse a los testigos invitados y electrónicos son la precalificación, el inicio de licitaciones, las juntas de aclaraciones, la apertura de las propuestas y la notificación de las decisiones de adjudicación.<sup>65</sup>

Debido a que esta práctica permite conocer la identidad de los participantes y en cierta medida el contenido de las propuestas, podría ser un factor facilitador de la manipulación de compras públicas.

#### **3.4.5 Certificado de Determinación de Oferta Independiente**

Con arreglo al régimen de contratación pública de PEMEX, los participantes están obligados a declarar bajo juramento que han puesto en marcha un plan para evitar y detectar actos y prácticas de corrupción (Artículo 53 de las Disposiciones). A los participantes se les podría solicitar que realizaran una declaración similar en relación a la colusión.

Esto podría lograrse solicitando a los participantes que firmaran un Certificado de Determinación de Oferta Independiente (CDOI). Un CDOI es una declaración o testimonio en el que cada participante afirma que la licitación o propuesta que ha entregado es genuina, no colusoria y presentada con la intención de aceptar el contrato, si le fuera adjudicado. Este certificado debería estar firmado por una persona con poder de representación de la empresa.

Este instrumento es una buena práctica y está recomendado por los Lineamientos de la OCDE porque hace a los representantes legales de las empresas conscientes y responsables del comportamiento ilegítimo. Como tal, constituye un importante elemento disuasorio de la manipulación de compras públicas. Hace a las empresas conscientes de la naturaleza ilícita de los acuerdos colusorios, demuestra que la autoridad contratante es consciente de la colusión y está alerta al respecto, y exhibe la tolerancia cero de dicha autoridad ante las prácticas de manipulación de compras públicas. La OCDE recomienda que PEMEX haga obligatorio este requisito en su régimen de contratación, que idealmente debería incluir un formato de CDOI. La plantilla de CDOI que se usa en Estados Unidos está adjunta a este informe (ver Anexo).

### **3.5 Seleccionar cuidadosamente criterios para evaluar y adjudicar la licitación**

A menudo PEMEX utiliza, y publica en la convocatoria de licitación, precios máximos de referencia para los contratos, los cuales se calculan con base en el análisis de mercado. En los casos en que se usan precios máximos de referencia, las propuestas ganadoras son aquéllas que ofrecen el mayor descuento en relación con el precio máximo de referencia (Punto VI de los Lineamientos). PEMEX también utiliza precios máximos de referencia en las subastas (véase la Sección 2.2.2.7).

Cuando PEMEX publica los precios de referencia, informa a los participantes sobre el precio que está dispuesta a pagar por un contrato determinado, facilitando así que los participantes se pongan de acuerdo sobre los precios y cometan colusión en compras públicas.

Como se señala en el Recuadro 9, Brasil ha modificado su legislación de contratación pública para eliminar el requisito de publicar precios máximos de referencia. La legislación también se ha modificado para hacer que las subastas sean menos predecibles.

### Recuadro 9. Evolución de la legislación de contratación pública en Brasil

Con arreglo a la Ley General de Contratación Pública (Ley 8666) de 1993, la autoridad contratante de Brasil estaba obligada a publicar un precio de referencia (Artículo 40, §2o, II) y los participantes sólo podían presentar una propuesta con un solo precio en un sobre sellado (Artículo 43, III)

En 2002, el legislador brasileño adoptó un nuevo enfoque para la contratación pública mediante la Ley de Subasta Inversa (Ley 10.520). Bajo esta ley, los participantes tenían que presentar una primera propuesta con un solo precio en un sobre sellado y en una segunda fase de la subasta podían presentar propuestas de manera abierta (Artículo 4).

En 2005, Ley de Subasta Inversa (Ley 10.520) quedó modificada (Decreto 5450). Los participantes tienen que presentar una primera propuesta con un solo precio a través de un sistema electrónico (Artículo 22). Todos los participantes deben participar en una segunda fase presentando precios decrecientes (Artículos 23 y 24). La ley incorporó una nueva y última fase a la subasta (Artículo 24, §7o), cuya duración queda determinada aleatoriamente por el sistema electrónico. Los participantes o autoridades de contratación desconocen cuánto durará esta fase, lo que aumenta la incertidumbre acerca de si su propuesta será presentada a tiempo y tomada en cuenta. Por tanto, los participantes tienen mayores incentivos para ser reactivos y dinámicos en la presentación de sus propuestas. Además, la identidad de los participantes se mantiene confidencial, y las propuestas son anónimas (Artículo 24, §5o).

Por último, en 2011 se adoptó el llamado “Régimen Diferenciado de Contratación Pública” (Ley 12.462). Esta ley se aplica a situaciones específicas, como la Copa del Mundo, los Juegos Olímpicos, la infraestructura de los aeropuertos y los servicios de ingeniería para el sistema de salud pública. Bajo esta legislación, el precio de referencia sólo se hace público una vez concluida la contratación pública.

*Fuente:* Presentación para el taller de la OCDE en Poza Rica, México, del 23 y 24 de noviembre de 2015, preparada por Amanda Athayde Martins, responsable de la Unidad de Clemencia de la Superintendencia General de la autoridad de la competencia de Brasil – el Consejo Administrativo de Defensa Económica (SG/CADE).

PEMEX favorece un mecanismo que incluye una evaluación técnica (mediante puntos y porcentajes) para proyectos en que los aspectos técnicos y de calidad, la experiencia y el desempeño sean importantes. Este mecanismo debe emplearse con cautela a fin de no beneficiar a ciertas empresas. Por ejemplo, si la experiencia cuenta para obtener muchos puntos, se privilegiará a los proveedores ya establecidos sobre los nuevos entrantes.

Como se explicó líneas arriba, PEMEX puede dividir la adjudicación del volumen total de un contrato entre diferentes participantes. Esta posibilidad debe especificarse en los términos de la licitación (Punto VI de los Lineamientos). Este mecanismo trata de evitar el riesgo de una falta de suministro. Sin embargo, dividir un contrato entre varios proveedores puede facilitar el reparto del mercado, si los participantes saben de antemano que PEMEX empleará este mecanismo.

Por esta razón, PEMEX podría considerar dividir un contrato entre múltiples proveedores únicamente en la circunstancia excepcional de que haya una preocupación auténtica por la seguridad del suministro y dicha preocupación se haya ponderado contra los efectos anticompetitivos potenciales de dividir el contrato. Si el contrato se divide, ello no debería anunciarse en los términos de la licitación. Podría anunciarse en una etapa posterior, por ejemplo durante la apertura de propuestas o la etapa de adjudicación del contrato. De esta manera, PEMEX reduciría la predictibilidad y los participantes no tendrían la oportunidad de repartirse el contrato durante las primeras etapas.

### 3.6 Crear conciencia entre los funcionarios responsables de la contratación pública

#### 3.6.1 Capacitación del personal que participa en las actividades de contratación

El conocimiento de los funcionarios de adquisiciones sobre los costos y riesgos de colusión es importante para hacer frente a la manipulación de licitaciones. Los Lineamientos de la OCDE recomiendan a los organismos públicos que capaciten periódicamente a su personal en la detección y prevención de cárteles y manipulación de licitaciones. PEMEX ya ha dado los primeros pasos para poner en marcha esta recomendación al concluir un acuerdo con la OCDE para este proyecto. La OCDE organizó seis talleres de dos días cada uno con la finalidad de capacitar a funcionarios de contratación de PEMEX sobre la prevención y detección de la colusión en compras públicas, en coordinación con la COFECE, expertos internacionales y homólogos de otras autoridades de competencia. PEMEX podría continuar su labor organizando sesiones de capacitación periódicas sobre el tema de la colusión para sus funcionarios de contratación, así como para los de la Auditoría Interna, la Unidad de Control Interno y la Unidad de Responsabilidades, posiblemente con el apoyo de la COFECE. Esas capacitaciones, además, deberían formar parte de un proceso de certificación para los funcionarios de contratación de PEMEX.

En ocasiones, PEMEX invita a observadores (“testigos sociales”) a las diferentes fases del procedimiento de contratación. Estos observadores emiten opiniones y recomendaciones en relación con dicho procedimiento y pueden informar de las irregularidades que observen a la Auditoría Interna y a la Unidad de Responsabilidades (Sección III del Artículo 76 de la Ley PEMEX). Los testigos sociales deben probar, entre otras cosas, poseer integridad moral, prestigio profesional y experiencia profesional especializada en actividades de contratación y suministro. De igual manera, PEMEX podría solicitar que los testigos sociales asistieran a las capacitaciones sobre colusión arriba señaladas.

#### 3.6.2 Lista negra de empresas involucradas en actividades de colusión en compras públicas (exclusión temporal de las licitaciones)

PEMEX debería evaluar la posibilidad de excluir de las licitaciones, durante un periodo de tiempo limitado, a las empresas que hayan sido culpables de participar en esquemas de manipulación de licitaciones. Esta facultad debería ser discrecional y tomar en cuenta las características del mercado relevante. Poner en la lista negra a empresas que actúen en un mercado con muy pocos actores y altas barreras a la entrada podría ser contraproducente, ya que ello podría resultar en una falta de suministro o a una reducción considerable del número de participantes en futuros procedimientos de contratación.

Como se aprecia en el Recuadro 10, las Directivas de la Unión Europea y los Reglamentos Federales de Adquisición de Estados Unidos contienen cláusulas que permiten excluir a empresas de los procesos de contratación cuando hayan participado en actos de manipulación de compras públicas o cuando existan indicios de que puedan estar implicadas en esta clase de conducta.

#### Recuadro 10. Exclusión de empresas por participación en actividades de colusión

##### Unión Europea

El Artículo 57 (4) (d) de la Directiva 2014/24/UE sobre Contratación Pública estipula que las autoridades de contratación pueden excluir, o pueden recibir la petición de los Estados miembros de la Unión Europea de excluir, de la participación en un proceso de contratación a cualquier operador económico cuando la autoridad contratante tenga indicios suficientemente plausibles para concluir que el operador económico ha establecido acuerdos con otros operadores económicos con el propósito de distorsionar la competencia.

**Estados Unidos**

De acuerdo con los Reglamentos Federales de Adquisición de Estados Unidos, el funcionario responsable de inhabilitaciones puede inhabilitar a un contratista si éste ha sido convicto por una violación de los estatutos federales o estatales antimonopolio en relación con la presentación de propuestas o si ha sido objeto de un proceso judicial civil al respecto (Regulación 406-2 Causas de Exclusión).

Fuente: Unión Europea (2014), Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo del 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y revisión de la Directiva 2004/18/EC, Diario Oficial de la Unión Europea, L 94/65, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=EN>; Reglamentos Federales de Adquisición de Estados Unidos, [www.acquisition.gov/sites/default/files/current/far/pdf/FAR.pdf](http://www.acquisition.gov/sites/default/files/current/far/pdf/FAR.pdf).

### 3.6.3 *Comunicar con anticipación a los participantes las posibles sanciones por participar en colusión en compras públicas*

Las convocatorias de licitación podrían incluir una cláusula contra la colusión que haga conscientes a los participantes de qué constituye la colusión en compras públicas, advirtiéndoles de las sanciones.<sup>66</sup> La incorporación de dicha cláusula, podría no sólo tener un efecto disuasivo en los participantes, sino que también podría crear conciencia entre los funcionarios de contratación.

Esta cláusula debe actualizarse periódicamente a fin de que incorpore cualesquiera cambios aplicados a la Ley Federal de Competencia Económica o al Código Penal Federal.

De igual manera, PEMEX podría incluir en los contratos una penalización contractual para aquellos proveedores que se descubre que han participado en actos de colusión en compras públicas. Esta penalización podría consistir en un porcentaje determinado del monto del contrato.

Por ejemplo, en Japón, a los contratistas se les pide firmar una declaración bajo juramento de que pagarán cierto porcentaje del monto del contrato como compensación de daños si se descubre que han estado implicados en manipulación de compras públicas. Asimismo, en Corea el monto de los daños por colusión en compras públicas está predeterminado y se integra como cláusula en los contratos públicos. Así, los participantes son conscientes de las grandes sumas que se arriesgan a pagar si se coluden. Casi todas las empresas públicas coreanas siguen este sistema, que busca evitar y castigar la colusión. En Australia, el uso de cláusulas contra la colusión en las licitaciones que especifican las sanciones por incumplimiento de las reglas de competencia llevó a que un participante se convirtiera en solicitante de inmunidad (OCDE, 2015f).

### 3.6.4 *Conservar la información sobre las licitaciones*

Para diseñar licitaciones que limiten la colusión en compras públicas, además de comprender cómo se produce ésta, los funcionarios de contratación deberían poder revisar qué ocurrió durante licitaciones anteriores, entrevistarse con otras autoridades de contratación que estén adquiriendo productos similares, y hablar con participantes anteriores y potenciales. Ello podría facilitarse manteniendo un registro centralizado de licitaciones pasadas que incluyese todos los documentos entregados durante éstas. Ello también ayudaría a identificar patrones de manipulación de compras públicas en el tiempo.

PEMEX ya exige que todos los documentos originales se guarden en un lugar seguro y que se cree un Sistema Institucional para el Expediente Electrónico de Procura (Punto VI.6 de las Políticas). Este sistema contendrá todos los documentos electrónicos relacionados con la contratación. Se trata de una buena iniciativa y PEMEX debería trabajar en el diseño de un registro electrónico completo, integral y de fácil acceso de la información de la contratación. Este sistema debería ser únicamente de uso interno y los participantes no deberían tener acceso a él.

## Capítulo 4. Aspectos clave para detectar la colusión en la contratación pública

Como se describió anteriormente, la lista de verificación para detectar la colusión durante el proceso de licitación contempla cinco recomendaciones generales. El principio que subyace a ellas es que los funcionarios de contratación siempre deben buscar y estar atentos a los indicios de patrones y/o conductas sospechosos que indiquen que los participantes se están comunicando e intercambiando información confidencial y están participando en actos de colusión.

La Sección 4.1 identifica las disposiciones vigentes y sugiere mejoras y/o nuevos mecanismos que podrían ayudar a los funcionarios de contratación a detectar la colusión en compras públicas. La Sección 4.2 presenta algunas recomendaciones en relación con los pasos y procedimientos que dichos funcionarios deben seguir cuando sospechan de la existencia de manipulación de compras públicas.

### 4.1 Detectar la manipulación de compras públicas en PEMEX

#### 4.1.1 *La Herramienta Integral de Información de Proveedores debe tomar en consideración los riesgos de colusión en contratación pública*

Las matrices de riesgo que emplean señales de alerta cuando se ha identificado un riesgo de colusión son útiles para ayudar a los funcionarios de contratación a detectar la manipulación de licitaciones.

Como se planteó en la Sección 3.1.1, PEMEX ya ha desarrollado la Herramienta Integral de Información de Proveedores (HIIP), la cual contiene información acerca del cumplimiento por parte de los proveedores de las obligaciones laborales y fiscales, sus inhabilitaciones, información interna sobre la terminación de contratos, accidentes, etc. La HIIP también contiene los resultados de las auditorías que se ha realizado a una selección de proveedores. Al contrastar toda esta información, PEMEX tiene la posibilidad identificar señales de alerta.

La HIIP también podría tener en cuenta la información sobre el cumplimiento con el derecho de la competencia por parte de los proveedores, por ejemplo, si un proveedor ha sido multado por prácticas anticompetitivas en México o, en algunos casos, en el extranjero.

PEMEX podría incorporar esta información a la HIIP y adaptar la herramienta a fin de hacerla más adecuada para identificar señales de alerta en relación con los riesgos de colusión en compras públicas.

#### 4.1.2 *Identificar patrones sospechosos en el tiempo*

A fin de determinar si existen patrones inusuales de licitación en el tiempo, la información concerniente a las licitaciones debe estar centralizada y en forma fácilmente accesible. Además, aunque el análisis pueda hacerse manualmente, el uso de datos electrónicos para supervisar las actividades de licitación podría ser útil. El Sistema Institucional para el Expediente Electrónico de Procura (véase la

Sección 3.6.4) podría ser un sistema de información adecuado para analizar patrones de licitación en el tiempo.

Este sistema también podría ponerse a disposición de la COFECE y el IFT. Estas autoridades podrían considerar usar esta información para desarrollar filtros que permitan evaluar mercados e identificar conductas sospechosas. Algunas autoridades de competencia emplean dichos filtros (OCDE, 2013c). Los filtros conllevan el análisis de las características estructurales de un mercado o industria específicos para comprobar si hacen más probables las estrategias colusorias y/o estudiar la conducta de los participantes y los resultados de la licitación, con el objeto de valorar si es más o menos probable que la conducta observada se corresponda con colusión o con competencia genuina (OCDE, 2015f).

Algunos países han desarrollado programas electrónicos de filtración para detectar la colusión en compras públicas mediante la supervisión sistemática de licitaciones y patrones de licitación. Tales programas están diseñados para cuantificar la probabilidad de manipulación de compras públicas mediante el uso de indicadores específicos, como la proporción de ofertas exitosas, el precio ofertado, el número de ofertas fallidas, los incrementos de precio, etc. Por ejemplo, la Comisión de Comercio Justo de Corea ha creado el Sistema de Análisis de Indicadores de Colusión en compras públicas (BRIAS, por sus siglas en inglés) como parte de su programa de lucha contra los cárteles (Recuadro 11; OCDE, 2015f).

#### **Recuadro 11. Sistema de Análisis de Indicadores de Colusión (BRIAS) de Corea**

En 2006, la Comisión de Comercio Justo de Corea desarrolló el Sistema de Análisis de Indicadores de Colusión (BRIAS, por sus siglas en inglés) para ayudar a detectar la manipulación de compras públicas. El BRIAS es un sistema de análisis cuantitativo automatizado de TI que analiza grandes cantidades de datos sobre contratación pública en línea y, con base en los indicadores incorporados en él, cuantifica la posibilidad de colusión en la contratación pública.

El BRIAS recaba datos sobre contratación pública en línea correspondientes a contratos a gran escala adjudicados por las administraciones centrales y locales dentro de los 30 días siguientes a la adjudicación de contrato. El sistema entonces analiza los datos y genera puntuaciones sobre la probabilidad de manipulación de compras públicas, para lo cual evalúa factores como el método de la licitación, el número de participantes, el número de propuestas exitosas, el número de propuestas fallidas, los precios ofertados superiores al precio estimado, o el precio del participante ganador. A cada uno de estos factores se le asigna un valor ponderado y todos los valores se suman. Por ejemplo, tasas más altas de propuestas exitosas y número menor de empresas participantes indican la posibilidad de colusión. Todas las propuestas también se filtran según criterios de búsqueda, como el nombre del candidato ganador o propuestas con puntuaciones similares.

*Fuente:* OCDE (2016a), Report to the Council on the implementation of the recommendation of the council on fighting bid rigging in public procurement, C(2016)10, OECD.

El Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual de Perú también está desarrollando indicadores para detectar la colusión en la adquisición pública de combustible líquido entre 2007 y 2013, con base en criterios económicos y datos proporcionados por el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado peruano. La autoridad de competencia de Chile, la Fiscalía Nacional Económica (FNE), también emplea datos de contratación para llevar a cabo ejercicios de detección. La FNE y ChileCompra, el organismo central de adquisiciones, tienen un acuerdo de cooperación que permite a la FNE supervisar las licitaciones a través de la base de datos de ChileCompra (OCDE, 2015f).

**Recuadro 12. Programa informático ALCO de Colombia para detectar la colusión en compras públicas**

El Grupo de Estudios Económicos de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC), la autoridad de competencia de Colombia, está desarrollando un programa informático llamado ALCO, cuyo propósito es ayudar a los funcionarios de contratación pública a detectar conductas que pudieran dar lugar a investigaciones sobre colusión en compras públicas y señalarlas a la SIC. La creación de esta aplicación estuvo inspirada por las recomendaciones de la OCDE sobre contratación pública y surge de la necesidad que tienen los 1 122 municipios que realizan contratación pública en el país de identificar la colusión en licitaciones públicas como una prioridad cuando evalúan las ofertas. La eficacia de este tipo de herramientas radica en que algunas ofertas presentan similitudes formales simples que hacen que la identificación de manipulación de compras públicas sea tarea fácil. La clave del éxito es la coordinación entre dichas entidades públicas y la autoridad de competencia. La evidencia recopilada por los funcionarios que utilizan ALCO podría ser el punto de partida de una investigación administrativa bajo la responsabilidad exclusiva de la autoridad de competencia.

*Fuente:* Presentación realizada en el taller de la OCDE, Ciudad del Carmen, México, el 21 y 22 de enero de 2016, por Juan Pablo Herrera, coordinador del Departamento de Estudios Económicos de la Superintendencia de Industria y Comercio (SIC).

## 4.2 Pasos a seguir cuando hay sospecha de colusión en compras públicas

### 4.2.1 Procedimiento formal para denunciar sospechas

PEMEX no cuenta con un mecanismo de denuncia cuando existe sospecha de colusión en compras públicas. Si los funcionarios sospechan que la manipulación de compras públicas puede estar ocurriendo o haber ocurrido, deberían poder plantárselo a un órgano competente dentro de PEMEX o denunciarlo de manera anónima. A fin de facilitar la denuncia de sospecha de colusión en compras públicas, PEMEX debería establecer mecanismos de denuncia claros, predefinidos y seguros, y darlos a conocer a los funcionarios de contratación.

Los funcionarios de contratación carecen de incentivos para denunciar una posible manipulación de compras públicas o recabar evidencia al respecto. Tal vez se muestren reacios ya sea porque no deseen perturbar la contratación o porque temen represalias. Si pese a ello desean hacerlo, los funcionarios de contratación deberían tener la posibilidad de denunciar sus sospechas, revelando su nombre o de manera anónima. PEMEX debería tomar las medidas necesarias para proteger su identidad (si desean permanecer en el anonimato) y sus carreras profesionales.<sup>67</sup>

En primer lugar, PEMEX podría nombrar a un funcionario o grupo de funcionarios de su departamento jurídico que se ocupara de las sospechas de colusión en compras públicas que hubieran denunciado los funcionarios de contratación. Esta unidad especializada analizaría la gravedad de las sospechas y contactaría a la COFECE y al IFT (en relación a la colusión en procedimientos de contratación pública de servicios de radiodifusión y telecomunicaciones) si considera que los indicios de manipulación de licitaciones son suficientemente importantes. Ponerse en contacto con el departamento jurídico en primer lugar conllevaría el beneficio de filtrar las sospechas pero no garantiza el anonimato. Los funcionarios de contratación también podrían contactar con la COFECE y el IFT directa y anónimamente.

En paralelo, y tal como ocurre con las denuncias referentes al Código de Ética, PEMEX podría establecer una línea directa que atienda las sospechas de colusión en contratación pública.<sup>68</sup> A través de esa línea directa, los funcionarios de contratación podrían hacer preguntas acerca de la colusión en compras públicas y plantear patrones o conductas que pudieran ser indicativos de colusión. La línea también debería permitir denunciar sospechas de manera anónima.

#### 4.2.2 *Crear incentivos para que los funcionarios de contratación planteen sus inquietudes sobre manipulación de compras públicas*

La Sección VI del Artículo 104 de la Ley PEMEX ofrece la posibilidad de recompensar a los funcionarios de PEMEX. PEMEX podría aprovechar esta facultad para premiar a los funcionarios de contratación por cumplir con las mejores prácticas en actividades de compras, incluidas las relativas al combate de la colusión en compras públicas. El premio podría variar, por ejemplo, del reconocimiento profesional a la retribución económica.

#### 4.2.3 *Cooperación con las autoridades de competencia*

Hasta ahora, la cooperación entre la COFECE y las autoridades de contratación en México ha sido exitosa, pero limitada a casos específicos. PEMEX podría considerar establecer un acuerdo formal de colaboración con las autoridades de competencia (COFECE e IFT). Esto facilitaría los canales de diálogo y comunicación sobre temas concernientes a la competencia en los procesos de contratación.

Como parte de este acuerdo, PEMEX debería ser capaz de consultar a las autoridades de competencia respecto a licitaciones, convenios o cualesquiera otras actividades relacionadas con la contratación. Asimismo, PEMEX podría pedir consejo respecto de mercados que presenten un alto riesgo de conducta colusoria.

Las autoridades de competencia también podrían asesorar a PEMEX acerca de la cantidad y el tipo de información sobre procedimientos de licitación que deberían hacerse públicos.

Muchos países miembros y asociados de la OCDE siguen esta recomendación, como lo muestra el Recuadro 13.

#### **Recuadro 13. Ejemplos de acuerdos entre autoridades de competencia y de contratación pública**

**En México**, la COFECE y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) firmaron un acuerdo de cooperación en 2014 mediante el cual se establecen los mecanismos y principios de intercambio de información entre ambas instituciones, a fin de promover la capacitación en competencia para los funcionarios de contratación.

**La Oficina de Competencia de Canadá** (la Oficina) se ha fijado como prioridad acercarse a los organismos de contratación pública a todos los niveles de gobierno. La Oficina ofrece capacitación para combatir la colusión en compras públicas a empleados de la Oficina de Obras Públicas y Servicios de Gobierno de Canadá (PWGSC, por sus siglas en inglés), la principal dependencia de contratación del gobierno nacional. Estas presentaciones tratan de ofrecer a los funcionarios de contratación de la PWGSC los conocimientos necesarios para detectar, desincentivar y denunciar la colusión en compras públicas a la Oficina, e incluyen información sobre las disposiciones legales referentes a la colusión en compras públicas, las formas comunes de ésta, las características que vuelven más vulnerable a una industria ante la colusión en compras públicas, las señales de alerta ante una posible manipulación de licitaciones y las técnicas que pueden emplearse para evitarla, entre otras cosas. Con el paso de los años, la Oficina y la PWGSC han trabajado conjuntamente para afrontar los retos que implica la colusión en compras públicas. Sobre la base de esta relación, la PWGSC remite las denuncias y los casos de colusión en contratación pública a la Oficina para que los investigue, mientras que la Oficina proporciona capacitación anual al personal de la PWGSC sobre prevención de la colusión en compras públicas. Ambas autoridades también han firmado un memorando de entendimiento con la finalidad de fortalecer la prevención, detección, denuncia e investigación de posibles actividades de cártel, incluida la colusión en compras públicas, para los procesos de contratación y las transacciones inmobiliarias que sean responsabilidad de la PWGSC. Este acuerdo es el primero de este tipo que establece la Oficina. En él, las dos autoridades acuerdan compartir información y colaborar en las áreas de ejecución, educación y concienciación. Ambos organismos se benefician de compartir la experiencia y conocimientos del otro. Además, colaboran en programas de capacitación y concienciación para instruir a otros actores relevantes acerca de cómo detectar y prevenir la actividad de cártel.

**La Superintendencia de Industria y Comercio (SIC)** de Colombia y el organismo nacional de adquisiciones colombiano, Colombia Compra Eficiente, han establecido una sólida relación de trabajo en la que llevan a cabo intercambio de información y consultas para facilitar la detección temprana de la colusión, con base en las recomendaciones realizadas por la OCDE en su evaluación de la contratación pública en Colombia. Los dos organismos están en proceso de concluir un acuerdo de cooperación para formalizar su alianza.

**La Autoridad de Competencia de Hungría** (Gazdasági Versenyhivatal, GVH) y la Autoridad de Contratación Pública húngara pusieron en marcha un acuerdo de cooperación en diciembre de 2012 para mejorar la eficiencia en el combate a la colusión en compras públicas. El acuerdo contempla juntas de expertos, transparencia de los datos de contratación e instrumentos de concienciación sobre los esquemas colusorios sospechosos. Asimismo, desde 2012, la GVH tiene una página web dedicada a la colusión en la contratación pública con ejemplos concretos y listas de cosas que pueden y no pueden hacer los proveedores.

**La Oficina Antimonopolio de la República Eslovaca** ha concluido memorandos de cooperación con la Oficina de Contratación Pública y la Auditoría Superior para mejorar la colaboración y el intercambio de información. También ha aumentado el apoyo a los municipios.

*Fuentes:* Boletín de prensa del IMSS de 2014, [www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201407/040](http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201407/040) (consultado el 18 de enero de 2016); OECD Competition Committee (2014), *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Colombia, A Secretariat Report on Colombian Procurement Laws and Practices*, [www.oecd.org/daf/competition/Booklet\\_SIC%20Procurement%20Report\\_16X23\\_REV\\_web.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/Booklet_SIC%20Procurement%20Report_16X23_REV_web.pdf); OCDE (2016a), *Report to the Council on the implementation of the recommendation of the council on fighting bid rigging in public procurement*, C(2016)10, OECD.



## Capítulo 5. Resumen de recomendaciones

En este capítulo se resumen las recomendaciones propuestas en el presente informe y se sugieren acciones para ponerlas en marcha. En su caso, también se identifica el fundamento jurídico pertinente para implementar las recomendaciones.

### Recomendación 1. El análisis de mercado ayuda a identificar los riesgos de colusión en compras públicas

Esta recomendación podría implementarse si se modificara consecuentemente el Punto II.5.1 de las Políticas. Por ejemplo, podría incrementarse el contenido mínimo requerido de análisis de mercado para incluir la identificación de las características del mercado que facilitan la colusión (productos o servicios idénticos o simples, pocos o nulos sustitutos, escaso o nulo cambio tecnológico, número reducido de empresas, limitada o inexistente entrada al mercado, presencia de asociaciones industriales fuertes, licitaciones repetitivas) y tener en cuenta la oferta potencial del extranjero.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
El análisis de mercado debería centrarse en identificar los riesgos de colusión en compras públicas.	Modificar el Punto II.5.1 de las Políticas	El artículo 75 de la Ley PEMEX y los Lineamientos.

### Recomendación 2. Establecer una metodología paso a paso para llevar a cabo análisis de mercado

PEMEX debería adoptar una metodología nueva, clara y paso a paso para llevar a cabo análisis de mercado y evitar depender de las solicitudes de cotizaciones a proveedores potenciales. Esto podría llevarse a cabo adoptando un documento interno de políticas o lineamientos.

Los funcionarios de contratación también deberían tomar como fuente de información la manera en que el sector privado compra el mismo objeto contractual.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Adoptar una metodología nueva, clara y paso a paso para llevar a cabo análisis de mercado	Documento interno bajo la forma de políticas o lineamientos.	No se requiere.
Tomar como fuente de información la manera en que el sector privado compra.	Modificar el Punto II.5.2 de las Políticas	Artículo 75 de la Ley PEMEX y los Lineamientos.

### Recomendación 3. Departamento especializado dedicado al análisis de mercado

PEMEX debería crear un departamento especializado dedicado al análisis de mercado para todos los procedimientos de contratación.

Esta recomendación podría implementarse si se modificara el Estatuto Orgánico de PEMEX y o bien se creara un nuevo departamento o se confiara a la actual Gerencia de Planeación, Inteligencia de Mercado y Abastecimiento Estratégico la tarea de llevar a cabo análisis de mercado.

Dicho departamento debería contar con el material de TI necesario, recursos humanos, capacitación y presupuesto para realizar estudios de mercado de alta calidad. También tendría que trabajar en estrecha colaboración con las unidades solicitantes de PEMEX (es decir, las unidades que generan las necesidades de contratación o adquisición).

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Crear un departamento especializado dedicado al análisis de mercado.	<p>Modificar el Estatuto Orgánico de PEMEX:</p> <p>Crear un nuevo departamento o</p> <p>Confiar a la actual Gerencia de Planeación, Inteligencia de Mercado y Abastecimiento Estratégico la tarea de llevar a cabo análisis de mercado</p>	Sección XVI del Artículo 13 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 4. Limitar el uso de excepciones a los procedimientos de concurso abierto

El uso de excepciones a los procedimientos de concurso abierto debe limitarse. PEMEX debería dar una clara prioridad a la licitación abierta y emplear la invitación restringida y la adjudicación directa como solución de último recurso en casos excepcionales, contados y plenamente justificados.

Dada la marcada naturaleza técnica de algunas de las situaciones que justifican una excepción, PEMEX podría elaborar una lista de personal técnico aprobado perteneciente a diferentes gerencias (también podrían incluirse consultores externos en casos en que se necesiten conocimientos especializados adicionales), para ser consultados prestar asistencia en tanto que invitados en las sesiones de los órganos de autorización.

Además, PEMEX podría adoptar lineamientos internos y/o capacitación dirigida a integrantes de los órganos de autorización, en relación con cómo y cuándo se puede justificar una excepción a un procedimiento de licitación abierta.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Limitar el uso de excepciones a procedimientos de licitación abierta.	<p>Lineamientos internos y/o capacitación para los órganos de autorización.</p> <p>Elaboración de una lista de expertos técnicos que presten asistencia a los órganos de autorización.</p>	No se requiere.

### Recomendación 5. Eliminar las restricciones actuales a la participación de participantes extranjeros

PEMEX debería eliminar todas las restricciones a la participación de participantes extranjeros.

El Punto IV.1.5 de los Lineamientos sólo permite la participación de participantes extranjeros cuando es obligatoria sobre la base de un tratado de libre comercio internacional o cuando no se disponga de recursos de origen local.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Eliminar las restricciones actuales a la participación de participantes extranjeros	Eliminar el Punto IV.1.5 de los Lineamientos.	Artículo 75 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 6. Hacer de la licitación electrónica el sistema predeterminado de presentación de propuestas

PEMEX debería dar una clara prioridad a los sistemas de licitación electrónica.

De acuerdo con la Sección XI del Artículo 76 de la Ley PEMEX, el Consejo de Administración de PEMEX debería promover el uso de la contratación electrónica. Sin embargo, el Artículo 17 de las Disposiciones establece que los procedimientos de contratación pueden realizarse indistintamente por medios electrónicos o de manera presencial, o por una combinación de los anteriores.

A fin de poner en práctica esta recomendación, PEMEX debería modificar el Artículo 17 de las Disposiciones acordemente.

Esta acción habría de venir acompañada del desarrollo de los medios técnicos necesarios para hacer posible la licitación electrónica.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Considerar la licitación electrónica como el sistema predeterminado de presentación de propuestas.	<p>Modificar el Artículo 17 de las Disposiciones dando una clara prioridad a los sistemas de licitación electrónica.</p> <p>Desarrollar los medios técnicos necesarios que permitan la licitación electrónica.</p>	Sección XI del Artículo 76 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 7. Modificar las reglas internas relativas a las propuestas conjuntas

El régimen de contratación pública de PEMEX podría reformarse para asegurar que se permitan las propuestas conjuntas únicamente cuando existan justificaciones procompetitivas (véase la Sección 3.2.4). Para ayudar a los funcionarios de contratación a evaluar si una licitación en particular es genuinamente competitiva o no, podría solicitarse a los participantes especificar el propósito, las ventajas y los efectos procompetitivos de presentar la propuesta conjunta.

Esta recomendación podría implementarse modificando el Artículo 19 de las Disposiciones y el Punto II.15.b.ii de las Políticas acordemente.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Modificar las reglas en relación con las propuestas conjuntas.	Modificar el Artículo 19 de las Disposiciones y el Punto II.15.b.ii de las Políticas para permitir las propuestas conjuntas únicamente cuando existan justificaciones procompetitivas y solicitar a los participantes que especifiquen el propósito, las ventajas y los efectos procompetitivos de hacer la propuesta conjunta.	Sección V del Artículo 13 y Artículo 76 de la Ley PEMEX. Artículo 75 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 8. Modificar las reglas internas relativas a la subcontratación

Antes del proceso de licitación, PEMEX podría solicitar a los participantes que: 1) proporcionaran detalles sobre la identidad de las empresas subcontratantes; y 2) explicaran por qué se la subcontratación es necesaria para cumplir con el contrato.

PEMEX podría considerar rechazar la subcontratación entre competidores cuando no existan justificaciones procompetitivas.

Esta recomendación podría implementarse si se modificara el Punto II.15.b.ii de las Políticas para establecer las condiciones bajo las cuales se permite la subcontratación.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Impedir el uso de la subcontratación como medio para poner en práctica la colusión.	Modificar el Punto II.15.b.ii de las Políticas para establecer las condiciones bajo las cuales se permite la subcontratación.	Artículo 75 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 9. Aumentar la participación de las PYMEs en los concursos públicos abiertos

PEMEX podría considerar dividir los contratos en lotes más pequeños para facilitar la participación de las PYMEs en concursos públicos abiertos. Sin embargo, PEMEX debe tener cautela al implementar esta recomendación. Dividir un contrato en lotes podría ayudar a los miembros de un cártel a repartirse mejor el mercado si, por ejemplo, los lotes se fraccionan de manera predecible.

Sin embargo, podría considerar adoptar esta estrategia cuando el análisis de mercado indique que las PYMEs podrían cubrir parte de la demanda pero no tienen la capacidad de producción necesaria para cubrirla en su totalidad, lo cual sólo podrían hacer unas cuantas empresas grandes.

PEMEX podría considerar ayudar a las PYMEs ofreciendo formación específica para que las PYMEs que estén interesadas en presentar propuestas cuenten con las competencias y los conocimientos requeridos para hacerlo.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Aumentar la participación de las PYMEs en los concursos públicos abiertos.	Permitir la división de los contratos en lotes más pequeños para facilitar la participación de PYMEs en concursos públicos abiertos, cuando las PYMEs puedan cubrir parte de la demanda pero no tengan la capacidad de producción necesaria para cubrirla en su totalidad. Formación especializada para las PYMEs.	No se requiere.

### Recomendación 10. Hacer que el pago por los documentos de la licitación sea excepcional

El pago por los documentos de la licitación deberá considerarse excepcional y ser proporcional a los costos de ofrecer información a los posibles participantes. Los funcionarios de contratación también deberían justificarlo caso por caso. La Auditoría Interna, el Comité de Auditoría o cualquier otro órgano de control deberían supervisar este aspecto.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Reducir el costo de participar en un procedimiento de contratación.	El pago por los documentos de la licitación deberá considerarse excepcional y ser proporcional a los costos de brindar información a los posibles participantes.  Esto debería justificarse caso por caso.  Un órgano de control debería supervisar este aspecto.	No se requiere.

### Recomendación 11. Aumentar el uso de requisitos funcionales

PEMEX podría considerar aumentar el uso de requisitos funcionales, que especificarían lo que PEMEX quisiera lograr en términos de resultados, más que cómo hacerlo a través de un producto o método específico.

Esta recomendación podría implementarse modificando el Artículo 57 e) de las Disposiciones. Esta modificación podría consistir en añadir una preferencia por el uso de requisitos funcionales cuando fuera posible.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Aumentar el uso de requisitos funcionales.	Modificar el Artículo 57 e) de las Disposiciones añadiendo una preferencia por el uso de requisitos funcionales cuando sea posible.	Artículos 13, párrafo V, y 76 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 12. Elaborar dos versiones del Programa Anual de Adquisiciones y sólo publicar la versión resumida

PEMEX debería cuidarse de publicar información demasiado detallada acerca de sus las adquisiciones que planea efectuar, en particular sobre volúmenes, costos, ubicaciones y programas de entrega, pues esta puede ser la base de la colusión.

PEMEX debería elaborar dos versiones del Programa Anual de Adquisiciones: una pública con una descripción general de su estrategia de compras (por ejemplo, agregando los montos estimados de los proyectos) y una más detallada para uso interno que no se hiciera pública pero que sirviese como guía para el personal de contrataciones.

Esta recomendación podría implementarse modificando el Artículo 4 de las Disposiciones acordeamente.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Elaborar una versión pública del Programa Anual de Adquisiciones.	Modificar el Artículo 4 de las Disposiciones para que exija la elaboración de una versión pública y una versión sólo para uso interno del Programa Anual de Adquisiciones.	Artículos 13, párrafo V, y 76 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 15. Proteger la información confidencial en las minutas de apertura de las propuestas

Las minutas de la apertura de las propuestas contienen la identidad de los participantes, sus propuestas y los precios ofertados. La publicación de esa información durante el proceso de licitación facilita la comunicación y por ende la colusión entre participantes en relación con el procedimiento de contratación en curso. La divulgación de esa información después de adjudicado el contrato facilita la comunicación y la colusión para futuros procedimientos de contratación, así como el monitoreo de los acuerdos colusorios.

PEMEX debería considerar publicar la información sobre las propuestas presentadas sin revelar la identidad ni permitir la identificación de los participantes.

La identidad de los participantes, o cualquier información que pudiera permitir su identificación, podría estar protegida con arreglo al Artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual considera confidencial toda la información relativa a secretos comerciales. PEMEX puede también proteger esta información de conformidad con el Artículo 111 de la Ley PEMEX y las Políticas de PEMEX para la revelación, resguardo y protección de la información, que estipulan que toda la información recibida por PEMEX o sus empresas productivas subsidiarias es pública, excepto la información que contenga secretos comerciales.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Proteger la información confidencial en las minutas de apertura de las propuestas	No publicar la identidad de los participantes ni información que permita su identificación en las minutas de apertura de las propuestas.	Artículo 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, Artículo 111 de la Ley PEMEX y las Políticas concernientes a la protección de la información.

### Recomendación 14. Evitar las reuniones de aclaraciones presenciales

A fin de evitar que los participantes se reúnan entre ellos y que se les dé la oportunidad de coludirse, los funcionarios de contratación de PEMEX podrían considerar organizar reuniones de aclaraciones sólo cuando sean necesarias.

Estas juntas podrían realizarse con cada participante por separado. Alternativamente, las reuniones de clarificación podrían tener lugar en línea (los participantes enviarían sus comentarios y recibirían las respuestas de manera electrónica).

Con la finalidad de asegurar la competencia y el trato equitativo, las aclaraciones y/o modificaciones de la licitación derivadas de estos intercambios deberían hacerse públicas. En el sitio web de PEMEX podría publicarse un documento que recopilase esta información, incluidas las preguntas (sin permitir la identificación de los participantes que las plantearon) y las respuestas de PEMEX.

Esta recomendación podría implementarse modificando el Punto IV.2.7 de los Lineamientos acordemente.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Evitar que los participantes se comuniquen durante las reuniones de aclaraciones.	<p>Modificar el Punto IV.2.7 de los Lineamientos para que exija que:</p> <p>Se organicen reuniones de aclaraciones sólo cuando sean necesarias.</p> <p>Las reuniones de aclaraciones se mantengan con cada participante por separado o en línea (los participantes enviarían sus comentarios y recibirían las respuestas de manera electrónica).</p> <p>En el sitio web de PEMEX se publiquen las minutas, incluidas las preguntas (sin identificar al participante que las hace) y las respuestas de PEMEX.</p>	Artículo 75 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 15. Limitar las visitas al sitio al mínimo necesario

PEMEX sólo debería organizar visitas al sitio cuando ello sea estrictamente necesario y en los procedimientos señalados en el Punto III.6.1 de las Políticas. Como alternativa, de ser posible, en su sitio de Internet PEMEX podría publicar videos de las instalaciones a fin de que todos los participantes interesados pudieran verlas. Las minutas que describan los asuntos abordados durante la visita al sitio deberían publicarse, pero no deberían identificar a los participantes ni permitir su identificación.

Esta recomendación podría implementarse modificando el Punto III.6.1 de las Políticas.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Evitar que los participantes se comuniquen durante las visitas al sitio.	<p>Modificar el Punto III.6.1 de las Políticas de modo que exija que:</p> <p>Como alternativa a las visitas al sitio, de ser posible, en su sitio de Internet PEMEX publique videos de las instalaciones a fin de que todos los participantes interesados las puedan ver.</p> <p>La publicación de las minutas sin que permitan identificar a los participantes de la visita.</p>	Artículo 75 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 16. Abolir la práctica de invitar a personas externas a los diferentes eventos del procedimiento de contratación y de retransmitir dichos eventos por Internet

La investigación de la OCDE reveló que PEMEX invita a terceros externos (por ejemplo, asociaciones industriales) a los diferentes eventos del procedimiento de contratación. Estos eventos también pueden retransmitirse por Internet para que los “testigos electrónicos” los sigan.

Esta práctica debería abolirse mediante la adopción de una norma interna que la prohíba formalmente.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Eliminar las prácticas de los llamados “testigos invitados” y “testigos electrónicos”.	Adoptar una norma interna que prohíba formalmente esta práctica.	No se aplica.

### Recomendación 17. Solicitar a los participantes que firmen un Certificado de Determinación de Oferta Independiente e incluir una cláusula en las convocatorias de las licitaciones que advierta a los participantes potenciales de la sanciones por cometer colusión en compras públicas

La OCDE recomienda a PEMEX que solicite a los participantes la firma de un CDOI. Este requisito podría incorporarse al Artículo 53 de las Disposiciones, que ya obliga a los participantes a declarar bajo juramento que han puesto en marcha un plan para evitar y detectar actos y prácticas de corrupción. Como alternativa, la obligación de que los participantes firmen un CDOI podría estipularse en un artículo separado de las Disposiciones.

PEMEX podría contemplar anexar un modelo de CDOI a las Disposiciones. Dicho modelo podría basarse en el CDOI que se usa en Estados Unidos (véase el Anexo de este informe).

Las convocatorias de las licitaciones también podrían incluir una cláusula anticolsión que hiciera saber a los participantes en qué consiste la colusión en compras públicas y advirtiéndoles de las sanciones. La incorporación de dicha cláusula, podría tener un efecto disuasorio en los participantes, y también crearía conciencia entre los funcionarios de contratación.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Solicitar a los participantes la firma de un CDOI.	Modificar el Artículo 53 de las Disposiciones o incorporar un nuevo artículo en ellas que contenga ese requisito.	Artículos 13, párrafo V, y 76 de la Ley PEMEX.
Incorporar una cláusula en las convocatorias de las licitaciones que advierta a los posibles participantes acerca del delito y las sanciones por cometer colusión en compras públicas.	Incorporar este requisito al marco regulatorio de PEMEX.	No se requiere.

### Recomendación 18. No publicar precios de referencia máximos y mínimos

Cuando PEMEX publica precios de referencia máximos y mínimos, informa a los participantes sobre el precio que está dispuesto a pagar por un contrato determinado y les facilita que se pongan de acuerdo en los precios y manipulen las licitaciones.

PEMEX debería detener esta práctica modificando el Punto II.11 de las Políticas, que regula los mecanismos de subasta con precios de referencia máximos y mínimos, así como el Punto VI de los Lineamientos, que prevé criterios de adjudicación basados en descuentos ofrecidos a partir de un precio de referencia máximo.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Dejar de publicar precios de referencia máximos y mínimos.	Modificar el Punto II.11 de las Políticas y el Punto VI de los Lineamientos.	Artículo 75 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 19. Determinar las condiciones bajo las cuales un contrato puede dividirse

PEMEX debería considerar dividir un contrato entre varios proveedores únicamente en circunstancias excepcionales en que exista una preocupación auténtica acerca de la seguridad del suministro y dicha preocupación se haya ponderado contra los efectos anticompetitivos potenciales de dividir el contrato.

Cuando se emplee la división del contrato, ello no debería anunciarse en los términos de la licitación. Podría anunciarse en una etapa posterior, a saber, durante la apertura de propuestas. De esta manera, PEMEX podría reducir la predictibilidad y los participantes no tendrían la oportunidad de repartirse el contrato en las primeras etapas.

Esta recomendación podría implementarse modificando el Punto VI de los Lineamientos y el Punto II.10 de las Políticas, o incorporando un punto aparte en las Políticas o los Lineamientos que especificara las condiciones bajo las cuales PEMEX podría plantearse dividir los contratos.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Determinar las condiciones bajo las cuales un contrato puede dividirse.	Modificar el Punto VI de los Lineamientos y el Punto II.10 de las Políticas, o incorporar un nuevo punto separado en las Políticas o los Lineamientos.	Artículo 75 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 20. Instaurar una formación constante sobre colusión

El combate a la colusión debería convertirse en parte de la cultura de contratación pública de PEMEX. PEMEX podría establecer una capacitación periódica sobre colusión para sus funcionarios de contratación, así como para los de la Auditoría Interna, la Unidad de Control Interno y la Unidad de Responsabilidades, posiblemente con el apoyo de la COFECE. PEMEX también podría solicitar a los testigos sociales que asistieran a estas capacitaciones. Estos cursos de formación deberían formar parte del proceso de certificación para los funcionarios de contratación de PEMEX.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Instaurar cursos de formación periódicos sobre colusión para funcionarios de contratación	Organizar capacitación periódica para funcionarios de contratación, así como para los funcionarios de la Auditoría Interna, la Unidad de Control Interno y la Unidad de Responsabilidades  Exigir al personal que asista a estas capacitaciones para certificarse como funcionarios de contratación de PEMEX.  Exigir a los testigos sociales que asistan a estas capacitaciones.	No se aplica.

### Recomendación 21. Excluir temporalmente de las licitaciones a empresas sancionadas por haber participado en actividades de colusión en compras públicas

PEMEX debería plantearse la posibilidad de excluir de las licitaciones, durante un periodo de tiempo limitado, a las empresas que hayan sido declaradas culpables de participar en esquemas de manipulación de licitaciones. La inhabilitación debería ser discrecional y contemplar las características

del mercado relevante. Podría ser contraproducente poner en la lista negra a empresas que operan en un mercado con pocos actores y altas barreras a la entrada, ya que ello podría resultar en una falta de suministro o reducir considerablemente del número de participantes en procedimientos futuros de contratación.

Esta recomendación podría implementarse incorporando esa facultad al Artículo 12 de las Disposiciones.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Excluir temporalmente de las licitaciones a empresas declaradas culpables de participar en esquemas de manipulación de licitaciones.	Incorporar esta facultad al Artículo 12 de las Disposiciones, especificando que la exclusión debe ser temporal y discrecional, teniendo en cuenta las características del mercado relevante.	Sección VI del Artículo 76 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 22. Incluir una penalización contractual para los proveedores cuya participación en actos de colusión en compras públicas se descubra

PEMEX podría incluir en los contratos una cláusula de penalización para aquellos proveedores de los que se descubra que han participado en actos de colusión en compras públicas. La sanción podría consistir en un porcentaje determinado del monto del contrato.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Incluir en los contratos una cláusula que obligue a las empresas a pagar una sanción contractual si se descubre su participación en actos de colusión.	Incorporar este requisito al marco regulatorio de PEMEX.	No se aplica.

### Recomendación 23. Elaborar un registro electrónico de los documentos de la licitación completo, integral y de fácil acceso

El marco de contratación pública de PEMEX ya contempla la creación del Sistema Institucional para el Expediente Electrónico de Procura (Punto VI.6 de las Políticas). Este sistema contendrá todos los documentos electrónicos relacionados con la contratación. Se trata de una buena iniciativa y PEMEX debería trabajar en el diseño de un registro electrónico completo, integral y de fácil acceso de la información de la contratación.

Este debería ser únicamente para uso interno y los participantes no deberían tener acceso a él. Sin embargo, PEMEX podría ponerlo a disposición de la COFECE y el IFT. Las autoridades de competencia podrían plantearse hacer uso de esta información para identificar conductas sospechosas.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Elaborar un registro electrónico de los documentos de la licitación que sea completo, integral y de fácil acceso.	Crear un Sistema Institucional para el Expediente Electrónico de Procura que sea completo, integral y de fácil acceso  Este sistema debería ser únicamente para uso interno. Sin embargo, PEMEX podría ponerlo a disposición de la COFECE y el IFT.	Punto VI.6 de las Políticas.

### Recomendación 24. La Herramienta Integral de Información de Proveedores debe adaptarse para identificar señales de alerta en relación con los riesgos de colusión en compras públicas

La Herramienta Integral de Información de Proveedores (HIIP) debería tener en cuenta la información sobre el cumplimiento con el derecho de la competencia por parte de los proveedores, por ejemplo, si un proveedor ha sido multado por prácticas anticompetitivas en México o incluso en el extranjero.

PEMEX podría incorporar esta información a la HIIP y adaptar la herramienta a fin de hacerla más adecuada para identificar señales de alerta respecto a los riesgos de colusión en compras públicas.

Esta recomendación podría implementarse si se adaptara el Punto VII de los Lineamientos.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Adaptar la HIIP para identificar señales de alerta en relación con los riesgos de colusión.	Adaptar el Punto VII de los Lineamientos a fin de que la HIIP tenga en cuenta la información sobre el cumplimiento del derecho de la competencia por parte de los proveedores.  Adaptar técnicamente la HIIP para identificar señales de alerta respecto a la colusión.	Artículo 75 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 25. Establecer una línea directa y un sistema para denunciar sospechas de colusión

A fin de facilitar la denuncia de las sospechas de manipulación de licitaciones, PEMEX debería establecer mecanismos claros, predeterminados y seguros, y darlos a conocer a los funcionarios de contratación. PEMEX debería tomar las medidas necesarias para proteger la identidad y las carreras de los funcionarios de contratación que denuncien sospechas.

PEMEX podría nombrar a un funcionario o grupo de funcionarios de su departamento jurídico para que se ocupase de las sospechas de colusión en compras públicas que hubieran denunciado los funcionarios de contratación. Esta unidad especializada analizaría la gravedad de las sospechas y contactaría a la autoridad de competencia si considerase que los indicios de colusión fueran lo suficientemente importantes.

Tal como se prevé con respecto a las denuncias referentes al Código de Ética, PEMEX podría asimismo establecer una línea directa que atendiese las sospechas de colusión en compras públicas. Esta línea directa podrían usarla los funcionarios de contratación para hacer preguntas acerca de la colusión en compras públicas y plantear patrones o conductas que pudieran ser indicativos de colusión. La línea también debería permitir hacer denuncias de manera anónima.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Establecer un sistema para denunciar sospechas de colusión	<p>Crear un sistema claro, predeterminado y seguro para denunciar sospechas de colusión en compras públicas, de manera que:</p> <p>a. PEMEX podría nombrar a un funcionario o grupo de funcionarios de su departamento jurídico para que se ocupasen de las sospechas de colusión en compras públicas que hayan denunciado los funcionarios de contratación.</p> <p>b. Capacitar a los funcionarios de contratación en relación con dicho mecanismo de denuncia.</p>	No se aplica.
Establecer una línea directa para denunciar sospechas de colusión	<p>Crear una línea directa mediante la cual los funcionarios de contratación puedan hacer preguntas acerca de la colusión en compras públicas y planteen patrones o conductas que puedan indicar colusión antes de denunciar formalmente las sospechas de manipulación de licitaciones.</p>	No se aplica.

### Recomendación 26. Crear incentivos para que los funcionarios de contratación pública combatan la colusión en compras públicas

PEMEX debería premiar a los funcionarios de contratación por cumplir con las mejores prácticas en actividades de compras, incluidas las relativas al combate a la colusión. El premio podría variar, por ejemplo, desde un reconocimiento profesional hasta una retribución económica.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Crear incentivos para que los funcionarios de contratación pública combatan la colusión.	<p>Crear un esquema de recompensa para los funcionarios de contratación que cumplan con las mejores prácticas relativas al combate a la colusión.</p> <p>El premio podría consistir en un reconocimiento profesional o una retribución económica.</p>	Sección VI del Artículo 104 de la Ley PEMEX.

### Recomendación 27. Establecer una cooperación más estrecha con la COFECE y el IFT

Hasta ahora, la cooperación entre la COFECE y las autoridades de contratación en México ha sido exitosa, pero ha estado limitada a casos específicos. PEMEX podría considerar establecer un acuerdo formal de colaboración con las autoridades de competencia. Ello facilitaría el diálogo y los canales de comunicación para temas concernientes a la competencia en los procedimientos de contratación.

Recomendación	Acción	Fundamento jurídico
Establecer una cooperación más cercana con la COFECE y el IFT.	<p>Formalizar un acuerdo de colaboración con las autoridades de competencia.</p>	No se aplica.

## Notas

- <sup>1</sup> Un decreto del 20 de diciembre de 2013 reforma los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y 21 disposiciones transitorias.
- <sup>2</sup> Véanse artículos de *El Universal* y *Economía hoy*, [www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2016/02/22/adelantan-permiso-para-importacion-de-gasolinas-y-diesel](http://www.eluniversal.com.mx/articulo/cartera/finanzas/2016/02/22/adelantan-permiso-para-importacion-de-gasolinas-y-diesel); [www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/7461199/04/16/Comienza-la-libre-importacion-de-gasolina-y-diesel.html](http://www.economiahoy.mx/economia-eAm-mexico/noticias/7461199/04/16/Comienza-la-libre-importacion-de-gasolina-y-diesel.html)
- <sup>3</sup> Tercera disposición transitoria de la Ley PEMEX.
- <sup>4</sup> El Estado, como propietario de la empresa, definirá el objeto social y la regulación organizativa mínima de la empresa, nombrará y destituirá a miembros del Consejo de Administración y al Director General, determinará la remuneración de los miembros del Consejo y los dividendos estatales, y evaluará el desempeño de la empresa.
- <sup>5</sup> Estatuto Orgánico de Petróleos Mexicanos del 28 de abril de 2015.
- <sup>6</sup> La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP); el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; el Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.
- <sup>7</sup> Presentación proporcionada por PEMEX, “Introducción a las implicaciones de la reforma energética a la estructura y operaciones de PEMEX”, p. 22.
- <sup>8</sup> Véase OCDE (2009), de aquí en adelante “Lineamientos de la OCDE”.
- <sup>9</sup> Véase OCDE (2012a).
- <sup>10</sup> El informe de la OCDE al gobierno del Estado de México se presentó en mayo de 2012. Véase OCDE (2012b), de aquí en adelante el “informe GEM”.
- <sup>11</sup> El informe de la OCDE al ISSSTE se publicó el 14 de noviembre de 2013. Véase OCDE (2013a), de aquí en adelante el “informe ISSSTE”.
- <sup>12</sup> El informe CFE se publicó el 7 de enero de 2015. Véase OCDE (2015c).
- <sup>13</sup> A efectos de la recomendación, un cártel se define como un acuerdo anticompetitivo, una práctica concertada anticompetitiva o un arreglo anticompetitivo entre competidores para fijar precios, manipular

licitaciones (licitaciones colusorias), establecer restricciones o cuotas de producción, o repartir o dividir mercados al asignar clientes, proveedores, territorios o líneas comerciales.

14 Antes de la creación de estas dos autoridades, el único órgano que supervisaba la competencia económica era la Comisión Federal de Competencia (CFC), establecida en 1993 al promulgarse la Ley Federal de Competencia Económica (LFC 93), elaborada en el contexto de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

15 [www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFCE.pdf).

16 La COFETEL se creó por medio de un decreto ejecutivo en 1996, de conformidad con las disposiciones del Artículo Transitorio 11 de la Ley Federal de Telecomunicaciones. Esta ley sufrió varias reformas antes de ser remplazada por la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión del 15 de julio de 2014, como resultado de la reforma constitucional de junio de 2013.

17 Véase también OCDE (2015e).

18 Los lineamientos también están disponibles en:  
[www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm).

19 El Certificado de Determinación de Oferta Independiente (CDOI) lo utilizan las autoridades contratantes para desincentivar la colusión. Requiere que los participantes informen a la autoridad contratante de todas las comunicaciones y acuerdos que el oferente haya pactado con competidores respecto a la licitación. Deberá ser firmado por un representante legal de la empresa y se utiliza para declarar que no existe acuerdo ilegal alguno entre competidores. Desincentiva la colusión y a la vez fortalece la posición jurídica —y la capacidad de procesar— de las autoridades de licitación y competencia en caso de actos de colusión. Es también un freno psicológico para las personas implicadas en prácticas de colusión, ya que representa una responsabilidad directa para ellas. Estos certificados se exigen por ley en varios países de la OCDE (como Canadá y Estados Unidos), aunque aún no en México. Véase la versión de este documento utilizada en Estados Unidos (Anexo).

20 Esta cifra no incluye el gasto de contratación de las corporaciones públicas. Véase OCDE (2015gh), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).

21 Esta cifra no incluye el gasto de contratación de las corporaciones públicas. Véase OCDE (2015g), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en).

22 CFE (2014); PEMEX (2013). Obsérvese que el número de empleados corresponde a datos de 2012. Los datos sobre el presupuesto asignado son de CEFPE (2014). Para datos sobre el IMSS véase Excelsior (2013) e IMSS (2014), ISSSTE (2014) e ISSSTE (2015).

23 El Artículo 134 establece que “Los recursos económicos de que dispongan la Federación, los estados, los municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados (...). Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios (...) se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes (...)”.

24 La Dirección Corporativa de Procura y Abastecimiento (DCPA) se llama Dirección Operativa de Procura y Abastecimiento (DOPA) desde junio de 2016, conservando las funciones de la DCPA. PEMEX actualizará el Estatuto Orgánico al respeto.

25 Disposiciones generales de contratación para Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias.

26 Lineamientos Generales de Procura y Abastecimiento.

27 Políticas y Lineamientos para Procura y Abastecimiento.

28 Este grupo es presidido por el subdirector de la empresa productiva que el Director General haya nombrado como responsable de concluir el contrato, tres subdirectores de la DCPA, un subdirector de Finanzas y un subdirector de la Dirección Jurídica. Este grupo incluye también un subdirector de la Unidad de Control Interno Institucional y uno de la Auditoría Interna.

29 Este grupo es presidido por el subdirector de la empresa productiva que el Director General haya nombrado como responsable de concluir el contrato, dos subdirectores de la DCPA, un subdirector de Finanzas y un subdirector de la Dirección Jurídica. Este grupo incluye también dos asesores permanentes: un subdirector de la Unidad de Control Interno Institucional y uno de la Auditoría Interna.

30 PEMEX se refiere a estos contratos como “acuerdos preparatorios”.

31 PEMEX se refiere a estos contratos como “acuerdos referenciales”.

32 La adjudicación directa es el procedimiento mediante el cual los funcionarios de contratación pública seleccionan y asignan un contrato a un proveedor específico sin obligación de anunciar públicamente la oportunidad de contratación.

33 El método de contratación basado en la invitación restringida es similar al concurso abierto, excepto que los requisitos no se publican inicialmente y sólo se ponen a disposición de un número preseleccionado de participantes. Se invita a participar al menos a tres participantes.

34 El porcentaje de aumento en el valor de las adjudicaciones directas en 2015 se debe a la conclusión en 2015 de dos grandes contratos relativos a un arrendamiento y a un suministro de nitrógeno (el último es un contrato a 12 años).

35 Respuesta de PEMEX del 14 de septiembre de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

36 PEMEX verifica: 1) la capacidad jurídica y administrativa de los participantes; 2) la capacidad técnica, como los recursos humanos y la infraestructura necesaria para realizar la actividad requerida por el contrato; 3) la capacidad financiera, y 4) la experiencia pertinente: el participante potencial debería probar su experiencia y los resultados obtenidos en proyectos de naturaleza y complejidad similares.

37 Los criterios de adjudicación pueden consistir en: 1) Descuentos sobre la base de un precio máximo de referencia. Como resultado del análisis de mercado, PEMEX determinará un precio máximo de referencia y el porcentaje de descuento que los participantes pueden proponer en relación con el precio máximo de referencia. 2) El costo equivalente anual es el costo por año de poseer y operar un activo durante toda su vida útil. Suele usarse como una herramienta para la toma de decisiones en el presupuesto de capital, al comparar proyectos de inversión con periodos de vida desiguales. 3) Puntos o porcentajes. Este criterio se usa en proyectos en los que son importantes los aspectos técnicos o de calidad, la experiencia y el desempeño. Consiste en asignar puntos o porcentajes a cada uno de dichos aspectos tomando en cuenta su importancia. 4) Costo/beneficio. Este criterio se utiliza en procesos de contratación de bienes o servicios que presentan diferentes niveles de costes de operación e inversión. Consiste en calcular y comparar beneficios y costos de diferentes propuestas. 5) Valor presente anual. Este criterio se utiliza en contratos que implican un proyecto a largo plazo. Consiste en la suma de los

valores presentes de los flujos de caja entrantes y salientes durante un periodo de tiempo. Los flujos de caja entrantes y salientes también pueden describirse como flujos de caja de beneficio y costo, respectivamente. 6) Costo total de la propiedad. Este criterio consiste en estimar los costos directos e indirectos de ostentar la propiedad de un producto o sistema. 7) Una combinación de los criterios anteriores o cualquier otro método establecido por la estrategia de contratación (Punto VI de los Lineamientos).

38 Respuesta de PEMEX al cuestionario de la OCDE para este proyecto durante una reunión celebrada el 22 de octubre de 2015.

39 Respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE preparado para este proyecto.

40 La información se refiere a la nacionalidad, ubicación, constitución jurídica y actividad económica de los proveedores que están obligados a informar de las modificaciones a los datos mencionados.

41 El registro indica penalizaciones, el cumplimiento de plazos de entrega y el desempeño cualitativo de los proveedores.

42 IMSS (Instituto Mexicano del Seguro Social); SAT (Servicio de Administración Tributaria); INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores); STPS (Secretaría del Trabajo y Previsión Social). PEMEX concluirá acuerdos de cooperación con estas autoridades para obtener toda la información relativa a sus proveedores. Los proveedores que deseen concluir un contrato con PEMEX deberán otorgar autorización por escrito para que las autoridades mencionadas envíen la información pertinente a PEMEX (Artículo 51 del Reglamento).

43 Respuesta de PEMEX al cuestionario de la OCDE para este proyecto durante una reunión celebrada el 4 de marzo de 2016.

44 Todas las fuentes de información utilizadas en un análisis de mercado deberán ser verificables.

45 Véase OCDE (2016). Según este informe, muchos proveedores del ISSSTE manifestaron que no quisieron proporcionar una cotización real durante la etapa de investigación de mercado porque temían que la información se filtrara y que sus competidores superaran su propuesta y obtuvieran el contrato. En el mismo tenor, en ocasiones los proveedores cotizan precios inflados para ganar un margen para otorgar descuentos durante las licitaciones o aumentar sus beneficios si se les adjudica el contrato.

46 Respuesta de PEMEX al cuestionario de la OCDE para este proyecto durante una reunión celebrada el 4 de marzo de 2016. Las diferentes áreas responsables de realizar análisis de mercado son las siguientes: Gerencia de Planeación, Inteligencia de Mercado y Abastecimiento Estratégico; Gerencia de Contrataciones para Confiabilidad y Logística; Gerencia de Contrataciones para Producción; Gerencia de Contrataciones para Servicios a la Explotación y Perforación; Gerencia de Ingeniería de Costos y Análisis de Mercado para Exploración y Producción; Gerencia de Planeación, Evaluación y Consolidación de Contrataciones; Gerencia de Categorías de Exploración y Producción; Gerencia de Contrataciones para Proyectos; Gerencia de Contrataciones para Producción, Comercialización y Confiabilidad; Gerencia de Ingeniería de Costos y Análisis de Mercado para Transformación Industrial, Servicios de Soporte y Salud; Gerencia de Categorías de Transformación Industrial, Servicios de Soporte y Salud, y Gerencia de Contrataciones para Servicios de Soporte y de Salud.

47 Véase OCDE (2016) y OCDE (2013a).

48 Artículo 148 del Estatuto orgánico.

- 49 Este comité es uno de los órganos operativos del Consejo de Administración (Artículo 40 de la Ley PEMEX). Se encarga, entre otras cosas, de aprobar excepciones al concurso público en ciertos casos.
- 50 La decisión de otorgar una excepción bajo estas circunstancias se notificará al Grupo de Autorización de la Excepción al Concurso Abierto y al Comité de Auditoría de manera mensual.
- 51 La investigación de mercado incluirá: 1) el objeto del contrato; 2) el volumen, la cantidad y el alcance del contrato; 3) el plazo para la ejecución de la entrega de bienes; 4) las alternativas o sustitutos identificados para satisfacer la demanda, y 5) el precio estimado tomando en cuenta las alternativas identificadas.
- 52 El gobierno de los Estados Unidos Mexicanos ha suscrito los siguientes acuerdos de libre comercio: 1. Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); 2. Tratado de Libre Comercio entre México y Colombia; 3. Tratado de Libre Comercio con Costa Rica; 4. Tratado de Libre Comercio con Nicaragua; 5. Tratado de Libre Comercio con Israel; 6. Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación con la Unión Europea; 7. Tratado de Libre Comercio con la Asociación Europea de Libre Comercio; 8. Acuerdo para el Fortalecimiento de la Asociación Económica entre México y Japón; 9. Tratado de Libre Comercio con Chile. Uno de los objetivos de estos acuerdos de libre comercio es abrir la contratación pública mexicana a todos los niveles a proveedores extranjeros y sus productos y servicios mediante la reducción de barreras comerciales.
- 53 Las licitaciones públicas internacionales representan más del 50% del gasto anual en contratación pública y a menudo cubren contratos multianuales. Por consiguiente, el valor de estas contrataciones es alto, en tanto que el número de procedimientos de compra es relativamente menor.
- 54 El 1 de Julio de 2016 entró en funciones el Sistema de Contrataciones electrónicas de Pemex (SISCeP), el cual, mediante una adopción gradual del sistema por parte de los compradores y proveedores de PEMEX y sus empresas productivas subsidiarias, prevé que para noviembre de 2016 todos los procedimientos se lleven a cabo de manera electrónica.
- 55 Respuesta de PEMEX del 30 de marzo de 2016 al cuestionario de la OCDE preparado para este proyecto.
- 56 Respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE preparado para este proyecto.
- 57 Véase el punto 2 de la lista de verificación de diseño. Disponible en: [www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm)
- 58 Respuesta de PEMEX al cuestionario de la OCDE para este proyecto durante una reunión celebrada el 4 de marzo de 2016.
- 59 Este sistema de información deberá contener por lo menos los siguientes elementos: 1) información sobre los proveedores y contratistas, que incluya nacionalidad, ubicación, constitución jurídica y actividad económica; 2) información sobre los contratos concluidos con PEMEX, el desempeño de los proveedores y contratistas, incluidos, entre otras cosas, el cumplimiento de plazos, la aplicación de sanciones y la calidad de los bienes, servicios y obras; 3) cumplimiento de las normas relativas al medio ambiente, la seguridad industrial y operativa y la responsabilidad laboral; 4) certificación del cumplimiento de las normas técnicas, como las normas de calidad, y 5) resultados de las evaluaciones de proveedores y contratistas realizadas por empresas especializadas. Esta información está disponible en el sitio web de PEMEX ([www.pemex.com](http://www.pemex.com)).

- 60 Respuesta de PEMEX del 14 de septiembre de 2015 al cuestionario de la OCDE preparado para este proyecto.
- 61 Respuesta de PEMEX del 14 de septiembre de 2015 al cuestionario de la OCDE preparado para este proyecto.
- 62 La Subparte 24.2 de los Reglamentos Federales de Adquisición de Estados Unidos estipula que “los funcionarios de contratación podrán recibir solicitudes de registros que puedan quedar exentas de la divulgación pública obligatoria. Las exenciones que se aplican con mayor frecuencia son las relativas a información clasificada, secretos comerciales e información comercial o financiera confidencial, a memoranda entre agencias o internos de una agencia, o a información personal y médica perteneciente a una persona. Otras exenciones incluyen prácticas de personal de la agencia y aplicación de la ley”.
- 63 Toda la información generada, obtenida, adquirida, transformada o conservada por PEMEX y sus empresas subsidiarias es pública, excepto aquella que contenga secretos industriales o comerciales de acuerdo con la Ley de Propiedad Industrial e información clasificada de conformidad con las disposiciones pertinentes.
- 64 Véase OCDE (2016), *Towards Efficient Public Procurement in Colombia. Making the Difference*. OECD Public Governance Reviews. OECD Publishing, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252103-en>.
- 65 Respuesta de PEMEX del 14 de septiembre de 2015 al cuestionario de la OCDE.
- 66 La cláusula debería incluir un derecho explícito de la autoridad contratante de notificar todos los casos de manipulación de licitaciones de los que sospeche y compartir información sobre la licitación que de otro modo sería confidencial con la autoridad de competencia pertinente; un derecho explícito de la autoridad contratante a recibir información y aprobar a cualesquiera subcontratistas; y una garantía implícita de que una propuesta se ha elaborado de manera independiente y de que no se ha efectuado ninguna consulta, comunicación, contrato, arreglo o entendimiento entre el proveedor/participante y cualquier competidor. La cláusula también podría incluir la obligación del proveedor/participante de informar de si él, o cualquier organización o persona vinculada con la licitación, incluidos los directores y altos ejecutivos, han estado alguna vez sujetos a procedimientos relacionados con conductas anticompetitivas en el país o el extranjero. [www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/anti-collusiontenderclause.htm](http://www.oecd.org/governance/procurement/toolbox/anti-collusiontenderclause.htm)
- 67 PEMEX ya toma en cuenta estas cuestiones en relación con la denuncia de violaciones del Código de Ética. En esos casos, PEMEX permite a los funcionarios presentar quejas anónimas y los protege de represalias. La Unidad de Responsabilidades también puede proteger el anonimato de los funcionarios que presentan denuncias. (Respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE).
- 68 Respuesta de PEMEX del 24 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

## Bibliografía

- Albano, G., Bianchi, M. y G. Spagnolo (2006) “Bid Average Methods in Procurement”, *Rivista di Politica Economica* 02/2006; vol 96(1), pp. 41-62.
- CEFP (2014), “Nota informativa: Recursos asignados a PEMEX en el PEF 2014”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, [www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/febrero/notacefp0062014.pdf](http://www.cefp.gob.mx/publicaciones/nota/2014/febrero/notacefp0062014.pdf).
- CFE (2014), “Informe anual 2014”, Comisión Federal de Electricidad, <http://aplicaciones.cfe.gob.mx/Aplicaciones/OTROS/InformeAnualConFirmas2014.pdf>.
- Comisión Europea (2013), “Seguimiento, por parte de la Comisión, de la consulta a las PYME sobre las diez medidas más gravosas de la normativa de la UE”, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013DC0446&from=ES>.
- Excelsior* (2013), “Peña Nieto anuncia 477 mil md pen 2014 para el IMSS”, 26 de octubre, [www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/26/925343](http://www.excelsior.com.mx/nacional/2013/10/26/925343).
- IMSS (2014), *Memoria estadística 2014*, Instituto Mexicano del Seguro Social, [www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2014](http://www.imss.gob.mx/conoce-al-imss/memoria-estadistica-2014).
- ISSSTE (2015), “Presupuesto del ISSSTE 2014”, <http://portaltransparencia.gob.mx/pot/presupuesto/showPresupuesto.do?method=begin& idDependencia=00637>.
- ISSSTE (2014), *Anuario estadístico 2014*, [www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2014.html](http://www.issste.gob.mx/datosabiertos/anuarios/anuarios2014.html).
- Klemperer (2002), “What Really Matters in Auction Design”, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, núm. 1, pp. 169-189.
- Milgrom (2004), *Putting Auction Theory to Work*, Cambridge University Press.
- OCDE (2016), *Improving ISSSTE’s Public Procurement for Better Results*, *OECD Public Governance Reviews*, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249899-en>.
- OCDE (2016a), Report to the Council on the implementation of the recommendation of the council on fighting bid rigging in public procurement, C(2016)10, OECD, [www.oecd.org/daf/competition/Fighting-Bid-Rigging-in-Public-Procurement-%202016-report.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/Fighting-Bid-Rigging-in-Public-Procurement-%202016-report.pdf)
- OCDE (2015a), “Boosting growth and reducing informality in Mexico”, Economics Department Working Papers núm. 1188, ECO/WKP(2015)6, OECD, París, [https://one.oecd.org/document/ECO/WKP\(2015\)6/en/pdf](https://one.oecd.org/document/ECO/WKP(2015)6/en/pdf).

- OCDE (2015b), *Effective Delivery of Large Infrastructure Projects: The Case of the New International Airport of Mexico City*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264248335-en>.
- OCDE (2015c), “Fighting bid rigging in public procurement in Mexico: A Secretariat analytical report on compliance with OECD standards of procurement legislation, regulations and practices in CFE”, OECD, París, [www.oecd.org/daf/competition/fighting-bid-rigging-mexico-cfe-report-2015.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/fighting-bid-rigging-mexico-cfe-report-2015.htm).
- OCDE (2015d), *OECD Recommendation of the Council on Public Procurement*, OECD, París, [www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf](http://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf).
- OCDE (2015e), “Competition and market studies in Latin America: The case of Chile, Colombia, Costa Rica, Mexico, Panama and Peru”, OECD, París, [www.oecd.org/daf/competition/competition-and-market-studies-in-latin-america2015.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/competition-and-market-studies-in-latin-america2015.pdf).
- OCDE (2015f), “Hearing on auctions and tenders: further issues”, DAF/COMP/WP2(2015)1, OECD, París. Más información disponible en: [www.oecd.org/daf/competition/tenders-and-auctions.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/tenders-and-auctions.htm) (consultado el 18 de enero de 2016).
- OCDE (2015g), *Government at a Glance 2015*, OECD Publishing, París, [http://dx.doi.org/10.1787/gov\\_glance-2015-en](http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2015-en)
- OCDE (2015h), “Compendium of good practices for integrity in public procurement”, GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1, OECD, París, [https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/ETH\(2014\)2/REV1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/GOV/PGC/ETH(2014)2/REV1/en/pdf).
- OCDE (2014), “Fighting corruption and promoting competition”, nota de antecedentes de David Lewis, DAF/COMP/GF(2014)1, OECD, París, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF\(2014\)1/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/GF(2014)1/en/pdf)
- OCDE (2013a), “Fighting bid rigging in public procurement in Mexico: A Secretariat analytical report on legislation, regulations and practices to procurement undertaken by ISSSTE”, OECD, [www.oecd.org/daf/competition/mexicoissste2013.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/mexicoissste2013.htm).
- OCDE (2013b), “Steps taken by parties to implement and enforce the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions”, DAF/WGB(2013)13/REV2, OECD, [https://one.oecd.org/document/DAF/WGB\(2013\)13/REV2/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/WGB(2013)13/REV2/en/pdf).
- OCDE (2013c), “Policy roundtables: Ex officio cartel investigations and the use of screens to detect cartels”, DAF/COMP(2013)27, OECD, [www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/exofficio-cartel-investigation-2013.pdf).
- OCDE (2012a), “Fighting bid rigging in public procurement in Mexico: A Secretariat report on IMSS’ procurement regulations and practices”, OECD, [www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurementinmexico2011.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurementinmexico2011.htm).
- OCDE (2012b), “Fighting bid rigging in public procurement in Mexico: A Secretariat analytical report of procurement legislation, regulations, and practices in the State of Mexico”, OECD, [www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurementinmexicogemreport-2012.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurementinmexicogemreport-2012.htm).

- OCDE (2012c), “Background note”, DAF/COMP/LACF(2012)15, Latin American Global Forum on Competition, Session III Improving Effective Public Procurement: Fighting Collusion and Corruption, OECD, [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF\(2012\)15/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/LACF(2012)15/en/pdf).
- OCDE (2011), “Competition and procurement: Key findings”, OECD, [www.oecd.org/regreform/sectors/competitionandprocurement-2011.htm](http://www.oecd.org/regreform/sectors/competitionandprocurement-2011.htm).
- OCDE (2010), “Roundtable on collusion and corruption in public procurement”, Global Forum on Competition 2010, OECD, [www.oecd.org/daf/competition/cartels/46235399.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/cartels/46235399.pdf)
- OCDE (2009), “Guidelines for fighting bid rigging in public procurement”, OECD, [www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm](http://www.oecd.org/daf/competition/guidelinesforfightingbidrigginginpublicprocurement.htm)
- OCDE (2007), “Public procurement: the role of competition authorities in promoting competition”, DAF/COMP(2007)34, OECD, [www.oecd.org/competition/cartels/39891049.pdf](http://www.oecd.org/competition/cartels/39891049.pdf).
- OCDE (2006), “Competition in bidding markets”, DAF/COMP(2006)31, OECD, [www.oecd.org/competition/cartels/38773965.pdf](http://www.oecd.org/competition/cartels/38773965.pdf).
- OCDE (1998a), *Recommendation of the Council concerning Effective Action against Hard Core Cartels*, C(98)35/FINAL, OECD, <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=193>.
- OCDE (1998b), “Competition policy and procurement markets”, DAF/CLP(99)3/FINAL, OECD, [www.oecd.org/regreform/sectors/1920223.pdf](http://www.oecd.org/regreform/sectors/1920223.pdf).
- PEMEX (2013), *PEMEX Anuario Estadístico 2013*.
- Snipeliski Nischli, R. (2014), “Presentation made to the Working Party on State Ownership and Privatisation Practices by the Director General of Legislation and Consultation, Ministry of Finance and Public Credit (SHCP), Mexico”, DAF/CA/SOPP/RD(2014)31, [https://one.oecd.org/document/DAF/CA/SOPP/RD\(2014\)31/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/CA/SOPP/RD(2014)31/en/pdf).
- Unión Europea (2014), “Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 26 de febrero de 2014 sobre contratación pública y por la que se deroga la Directiva 2004/18/CE, *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 94/65, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=ES>.



**Anexo.**  
**Certificado de Determinación de oferta independiente de Estados Unidos**  
**(US certificate of independent bid determination)**

(a) El oferente certifica que:

(1) Los precios de esta oferta se han determinado de manera independiente, sin que medie consulta, comunicación o acuerdo con ningún otro oferente o competidor, con el propósito de restringir la competencia, respecto a:

(i) Dichos precios;

(ii) La intención de presentar una oferta; o

(iii) Los métodos o factores utilizados para calcular los precios ofertados.

(2) Los precios de esta oferta no han sido ni serán revelados a sabiendas por el oferente, ya sea directa o indirectamente, a ningún otro oferente o competidor antes de la apertura de ofertas (en el caso de una solicitud de ofertas en sobre cerrado) o la adjudicación del contrato (en el caso de una solicitud negociada), a menos que se requiera de otra manera por ley; y

(3) El oferente no ha intentado ni intentará alegar ninguna otra inquietud para presentar o no una oferta con el propósito de restringir la competencia.

(b) Cada firma de la oferta se considera como un certificado por parte del firmante de que éste:

(1) Es la persona responsable de determinar los precios ofertados en esta oferta o propuesta dentro de la organización del oferente, y que el firmante no ha participado ni participará en ninguna acción contraria a los párrafos del (a)(1) al (a)(3) de esta disposición; o

(2) (i) Ha sido autorizado, por escrito, para actuar como agente de los siguientes mandantes al certificar que dichos mandantes no han participado ni participarán en ninguna acción contraria a los párrafos del (a)(1) al (a)(3) de esta disposición \_\_\_\_\_ *[insertar el nombre completo de las personas responsables de determinar los precios ofrecidos por medio de esta oferta o propuesta dentro de la organización del oferente, y el título de su cargo dentro de la organización del oferente];*

(ii) Como agente autorizado, certifica que los mandantes indicados en la subdivisión (b)(2)(i) de esta disposición no han participado, ni participarán, en ninguna acción contraria a los párrafos (a)(1) a (a)(3) de esta disposición; y

(iii) Como agente, no ha participado personalmente, y no participará, en ninguna acción contraria a los párrafos (a)(1) a (a)(3) de esta disposición.

(c) En caso de que el oferente elimine o modifique el párrafo (a)(2) de esta disposición, el oferente deberá proporcionar junto con su oferta una declaración firmada que exponga en detalle las circunstancias de dicha comunicación.

*Fuente:* US Federal Acquisition Regulation (FAR), 48 C.F.R. § 52.203-2.





[www.oecd.org/competition/bidrigging](http://www.oecd.org/competition/bidrigging)

