

Laboratorio Latinoamericano
de Políticas de Probidad y Transparencia

Un Proyecto de
Cooperación Sur-Sur
ATN O/C 16465-RG

Homologación de compras públicas en México

Rebeca Paredes

IMCO.org.mx

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C.

Copyright© 2019 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

Índice

| | |
|--|-----------|
| 1. Presentación | 4 |
| 2. Introducción | 5 |
| 2.1 ¿Qué es la homologación?..... | 6 |
| 3. Marco normativo | 8 |
| 3.1 Tipos de homologación en México..... | 9 |
| 3.1.1 Compras Consolidadas | 10 |
| 3.1.2 Convenios Marco..... | 11 |
| 4. Marco institucional y administrativo | 17 |
| 4.1 Unidad Centralizadora de Compras..... | 17 |
| 4.2 Homologación sin unidad centralizadora | 18 |
| 5. Evaluar riesgos y maximizar beneficios | 21 |
| 5.1 Maximizar beneficios..... | 21 |
| 5.2 Riesgos Económicos | 25 |
| 5.3 Riesgos de corrupción | 26 |
| 5.3 Riesgos operativos | 28 |
| 6. Procedimiento de la compra | 31 |
| 6.1 Etapa de planeación | 31 |
| 6.2 Alineación con Plan Nacional de Desarrollo..... | 31 |
| 6.3 Estandarización..... | 31 |
| 6.4 Elección del tipo de procedimiento de compra pública | 33 |
| 6.5 Diseño de la convocatoria..... | 35 |
| 6.6 Evaluación de las propuestas, fallo y contratación | 36 |
| 7. Evaluación de los resultados | 37 |
| 7.1 Compras consolidadas de medicamentos en México..... | 37 |
| 8. Conclusiones y recomendaciones | 40 |
| Anexo 1 | 41 |
| 9. Bibliografía | 44 |

1. Presentación

La generación de una agenda de investigación aplicada que contribuya a promover políticas de integridad en América Latina es el objetivo primordial del Laboratorio Latinoamericano de Políticas de Probidad y Transparencia. El Laboratorio está integrado por tres centros de investigación: la Fundación para la Educación Superior y Desarrollo -Colombia-, el Instituto Mexicano para la Competitividad -México- y el Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile -Chile-. Los tres centros trabajan en este proyecto a fin de generar conocimiento, como Bien Público Regional, que beneficie la formulación de políticas de probidad y transparencia de los países de la región.

Esta iniciativa es apoyada por el Banco Interamericano de Desarrollo mediante una cooperación técnica regional que financia la institucionalización del Laboratorio, así como el desarrollo y difusión de la agenda de investigación de éste. La agenda de investigación será desarrollada por los centros académicos y consultores externos, que conformarán el Laboratorio. El objetivo específico de los centros es la elaboración de tres tipos de estudios que se ha propuesto el Laboratorio, en función de la evidencia empleada para el análisis. Los tres centros elaborarán (i) Investigaciones tema-país sobre “Compras públicas y Big data”, “Homologación y comparación de compras públicas” y “Lecciones de casos emblemáticos de corrupción”; (ii) Una Nota Técnica Regional de alguna de las tres investigaciones; (iii) Un documento de política especializado.

En línea con lo anterior, el objetivo del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presenta en este estudio la elaboración de una investigación que analiza las ventajas y desventajas de homologar las compras públicas. Para tal, expone los ejemplos de compras homologadas que existen en México a la par que abre un debate que tiene como resultado el determinar si hacer compras homologadas está siendo de utilidad.

2. Introducción

El Estado es el mayor demandante de bienes y servicios en la economía. La Organización Mundial del Comercio (OMC) estima que la participación de las compras públicas equivale entre el 10% y el 15% del Producto Interno Bruto (PIB) de cada país. La importancia de las compras públicas recae en el potencial que tienen como palanca de desarrollo y de crecimiento económico. (Organización Mundial del Comercio 2018)

IMCO realizó un análisis¹ para 94 países y encontró que en general no existe una relación entre el nivel del gasto de las compras públicas y el PIB de cada país. Sin embargo, haciendo un análisis específico de México en los últimos 20 años, IMCO encontró que existe una coincidencia entre los años en los que hay una mayor tasa de crecimiento del PIB y los años en los que mayor porcentaje del PIB se le ha asignado a las compras públicas. (Banco Mundial 2018)

Sin embargo, en la actualidad, plantear soluciones basadas en que los gobiernos deben gastar más para obtener mejores resultados, es algo insostenible. Las oleadas de austeridad gubernamental y contracción del gasto público que se han vivido alrededor del mundo han dejado un claro mensaje: lo importante no es gastar más, es gastar mejor.

Por ello, el objetivo de este documento es presentar la Homologación de las compras públicas como una buena práctica y una alternativa que los gobiernos pueden implementar para mejorar la eficiencia con la que realizan sus compras públicas y por ende mejorar el desarrollo y bienestar de la sociedad por la que trabajan.

Este documento traza la ruta que actualmente existente en México respecto a las prácticas de homologación y se divide en 5 secciones:

1. Marco legislativo existente en México. Muestra las modalidades existentes de compras homologadas en el país con ejemplos de éstas.
2. Modelos institucionales y administrativos que existen para homologar las compras públicas, tanto los adoptados por México como por otros países de América Latina.

¹ Ver anexo 1

3. Riesgos que existen al realizar procesos de homologación, así como los beneficios que las compras homologadas producen de llegar a ser ejercicios exitosos.

4. Fases del proceso de compra en cada uno de los tipos de homologación que hay en México.

5. Resultados del principal ejercicio de compras consolidadas que existe en México.

Por último, se muestran las conclusiones y recomendaciones tanto para el gobierno mexicano como para los gobiernos que quieran implementar compras homologadas.

2.1 ¿Qué es la homologación?

La homologación de compras públicas, también llamada agregación de demanda o centralización, es un proceso en el que las dependencias públicas se ponen de acuerdo para hacer sus compras de manera conjunta. Con ello, lo que hacen las dependencias es agregar la demanda, es decir, sumar sus necesidades. Diseñados de manera adecuada los procesos de homologación tienen múltiples beneficios: ahorros, mejora de eficiencia, disminución de los precios, facilidad de monitoreo y fiscalización, pero sobre todo obtener el mayor valor por el dinero recaudado de los contribuyentes. (Perú Compras 2020)

Para poder homologar las compras se requiere de hacer un análisis cuidadoso de los bienes y servicios que se pretende agregar. No todos los bienes y servicios pueden homologarse. Deben ser productos que tengan características con un alto grado de estandarización. La estandarización es uno de los factores que permite eliminar barreras de entrada para que más empresas puedan participar en el mismo proceso.

En todo el mundo los gobiernos han recurrido a diferentes grados de homologación, por lo que los ejemplos de esta práctica varían de país en país. (Albano 2010) Dado que en este trabajo nos centraremos en analizar el caso de México, únicamente analizaremos 3 técnicas de agregación de demanda: las compras consolidadas, los convenios marco, y en años recientes la intención que tiene el gobierno de centralizar las compras en una sola unidad o dependencia. (Observatorio Colombiano de Contratación Pública 2015)

En las compras consolidadas un grupo de dependencias se reúnen. Seleccionan a una unidad centralizadora que será la encargada de coordinar. Hacen un listado de todas sus compras comunes y detallan las características que estos bienes y servicios deben de tener. Como resultado, la dependencia coordinadora emite una única licitación de gran volumen.

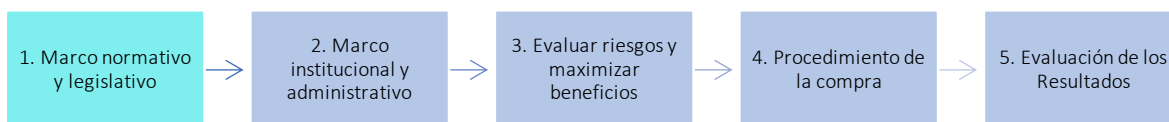
En el caso mexicano, para los convenios marco, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), identifica algún bien o servicio que sea de uso frecuente o que se compre en gran volumen por varias

dependencias. Entonces SHCP, con un estudio de mercado previamente realizado, publica una convocatoria para que los diversos proveedores interesados presenten sus propuestas comerciales, las cuales son evaluadas para ver cuales cumplen con los requisitos. Posteriormente, SHCP, realiza un convenio con uno o varios proveedores, en el que se establecen los términos y condiciones de la contratación, precios y periodo de tiempo. Después de que se establece el acuerdo, el resto de las dependencias puede realizar compras directamente con estos proveedores bajo las especificaciones establecidas en el convenio sin la necesidad de realizar una licitación o proceso de compra nuevo.

Finalmente, las alternativas para homologar las compras públicas forman parte de una visión estratégica donde se busca que el gobierno aproveche al máximo su capacidad de poder de compra. Así como en el resto de mundo, México está en proceso de centralizar las compras del nivel federal en una sola institución que se dedique exclusivamente a identificar cuáles son esos bienes y servicios en los que puede coordinar la agregación de la demanda de otras dependencias. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2018)

3. Marco normativo

Esquema 1: Proceso de Homologación de las compras públicas (1/5)



Fuente: Elaboración propia

Para que los procesos de homologación funcionen, se deben de hacer todos los ajustes legislativos pertinentes que eliminen las barreras normativas para que los actores que participan tengan certeza jurídica. La ley también generará el marco para la creación de nuevas instituciones, organismos, comisiones, dependencias, que serán las encargadas de cumplir con las responsabilidades que la regulación les confiera y con las acciones necesarias para llevar a cabo los procesos de homologación.

En México, a nivel federal las dos principales leyes que rigen el sistema de compras públicas son La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas (LAASSP). (Cámara de Diputados 2014) Respecto a las compras consolidadas, el artículo 17 de la LAASSP, establece que:

“La Secretaría de la Función Pública, mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía, determinará, en su caso, los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad, y apoyar en condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo.”

Respecto a los contratos y convenios marco, el artículo 17 de la LAASSP, establece que:

“La Secretaría de la Función Pública², en los términos del Reglamento de esta Ley, podrá promover contratos marco, previa determinación de las características técnicas y de calidad acordada con las dependencias y entidades, mediante los cuales éstas adquieran bienes, arrendamientos o servicios, a través de la suscripción de contratos específicos.”

² Desde mayo de 2019, por instrucción presidencial, esta función pasó de la Secretaría de la Función Pública a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin embargo, hasta el día de la publicación de este documento, este cambio no se ha visto reflejado en la legislación.

Sin embargo, además del ámbito federal, México se divide en 32 entidades federativas que emiten su propia legislación estatal. En la mayoría de los casos las leyes estatales no tienen diferencias sustanciales respecto a las leyes federales, es decir, las leyes subnacionales también permiten la homologación de las compras y establecen quién es la principal institución encargada. Es importante poner atención en las consideraciones existentes que deban cumplirse de manera diferenciada.

La ley también establece que las compras públicas a nivel federal se realizan a través de Compranet la plataforma digital del gobierno mexicano que es operada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el caso de los 32 estados de la república, los procesos de las compras que sean realizadas con recursos que la federación les otorga deben de publicarse y realizarse también a través de Compranet.

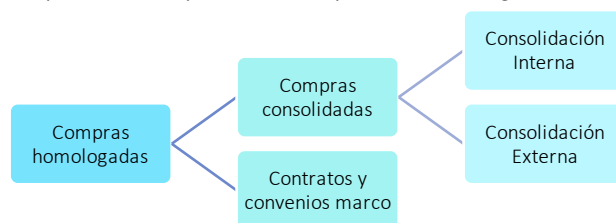
3.1 Tipos de homologación en México

El Gobierno Federal, carece todavía de un marco legislativo que establezca la centralización de las compras públicas en una sola dependencia. Si bien, la Oficialía Mayor de la SHCP ha tomado un papel importante en las compras de la administración de Andrés Manuel López Obrador, el marco normativo actual mantiene el proceso de compras, desde la definición de la necesidad, la contratación y la ejecución del contrato como un proceso regido por cada dependencia.

Por lo tanto, en México, cada dependencia compra los bienes y servicios por separado, no obstante, esa manera tradicional de hacer las compras tiene beneficios limitados si lo comparamos con las alternativas que existen para homologar procesos.

En México, las dos formas establecidas en la constitución para realizar compras homologadas, se muestran en el siguiente esquema:

Esquema 2: Tipos de Compras Homologadas en México



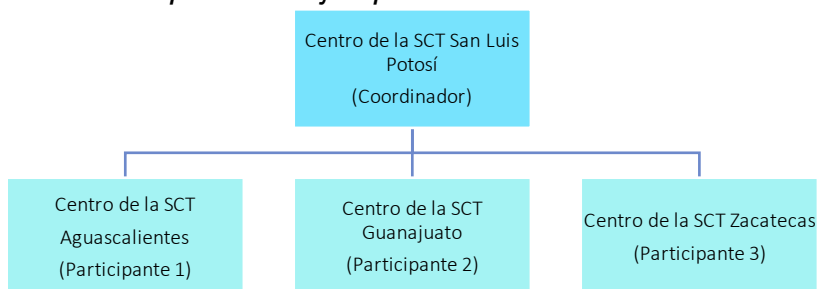
Fuente: Elaboración propia

3.1.1 Compras Consolidadas

En los procesos de compras consolidadas el objetivo principal recae en concentrar los requerimientos del sector público. Esto permite a las dependencias tener un mayor poder de negociación al concentrar la demanda y otorgar un mayor poder de compra al Estado. Al agrupar las necesidades de más de una dependencia y comprar cantidades más grandes de un mismo producto con las mismas características, es posible obtener un mejor precio mediante un solo proceso de licitación. (Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social 2020)

En el caso de las compras consolidadas, en México existen dos vías para que las dependencias, la consolidación de manera interna y la consolidación de manera externa.

Esquema 3: Ejemplo de Consolidación Interna

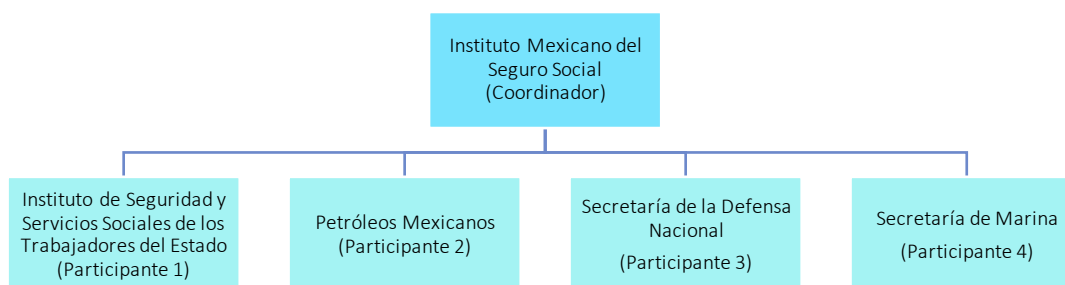


Fuente: Elaboración propia con información de Compranet 2019

La consolidación interna se realiza entre unidades administrativas y/u órganos desconcentrados de una misma dependencia o entidad para la cual no existe ninguna regulación específica y no se requiere de la participación de representantes de las Secretarías de la Función Pública ni de Economía.

Un ejemplo de este tipo de consolidación es la realizada por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) en la Licitación Pública Electrónica No. LA-009000966-E58-2019. (Hacienda - Gobierno de México 2020) En este proceso de contratación, el Centro de la SCT del estado de San Luis Potosí toma el papel de dependencia coordinadora para la adquisición de materiales y útiles de oficina para el resto de los centros SCT que abarcan la región.

Esquema 4: Ejemplo de consolidación externa



Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social

Por su parte, en un proceso de consolidación externa sucede cuando las compras se realizan entre dos o más dependencias o entidades. En este último caso, los representantes de las respectivas áreas contratantes deben coordinarse y manifestar formalmente su acuerdo para llevar a cabo la contratación bajo esta estrategia.

El ejemplo más importante de esto es el esfuerzo realizado cada año desde 2013 por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que coordina las compras públicas sectoriales de medicamentos de la administración pública federal. Coordinando a otras 4 instituciones que ofrecen servicios de salud a la población: un organismo paraestatal, una empresa productiva del estado y dos secretarías de Estado. Cabe resaltar que además de las dependencias federales, cada año se extiende la invitación a las dependencias de salud de las 32 entidades federativas.

| | |
|--------------------------|----|
| Consolidaciones Internas | 31 |
| Consolidaciones Externas | 28 |
| Ambas | 12 |
| Total | 71 |

Fuente: Relación de bienes, arrendamientos y servicios (...) 2017.

En 2017, la relación de bienes, arrendamientos y servicios que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal registró un total de 71 dependencias interesadas en realizar compras consolidadas. (Secretaría de la Función Pública 2017)

3.1.2 Convenios Marco

Los convenios, contratos o acuerdos marco, son otra alternativa para las dependencias que desean agregar sus demandas. Los convenios marco evitan la necesidad de volver a negociar los términos y condiciones de una adquisición cada que es necesario comprar un bien o producto. Ya que en estos se

definen los requisitos mínimos de calidad que deben de cumplir los bienes o servicios por adquirir, así como el rango de precios aceptable bajo los cuales pueden ser adquiridos. De esta forma, los proveedores que se sumen al convenio integran un catálogo de ofertas que cualquier dependencia puede contratar directamente sin la necesidad de iniciar un proceso de contratación desde cero. Este tipo de homologación se recomienda para aquellas compras que se hacen recurrentemente pero que no tienen una periodicidad establecida. (Naciones Unidas 2012)

La parte más compleja es el trabajo inicial de definición de las necesidades y requisitos mínimos de los bienes por adquirir. Una vez que se firma el convenio marco, los beneficios se pueden apreciar en las compras subsecuentes, en donde cada dependencia solicita el producto en la medida en que lo va requiriendo, sin la necesidad de hacer de nuevo todo el proceso administrativo. (Colombia Compra Eficiente 2015)

Tabla 2: Clasificación de los Convenios Marco (Sánchez Graells 2014)

| Completos | Incompletos | Un ganador | Varios ganadores | Descripción |
|-----------|-------------|------------|------------------|--|
| ✓ | | ✓ | | Todas las condiciones están establecidas en el contrato maestro y únicamente incluye a un posible proveedor. |
| ✓ | | | ✓ | Todas las condiciones están establecidas en el contrato maestro e incluye más de un proveedor con los que existe la posibilidad de contratar. |
| | ✓ | ✓ | | No todas las condiciones están establecidas en el contrato maestro y únicamente incluye a un posible proveedor. |
| | ✓ | | ✓ | No todas las condiciones están establecidas en el contrato maestro e incluye más de un proveedor con los que existe la posibilidad de contratar. |

Fuente: Impact of public procurement aggregation on competition, 2014

En México, después de realizar los análisis de mercado necesarios la SHCP selecciona a uno o más posibles proveedores de un bien o servicio con los que firma un contrato marco. Esta lista de proveedores se publica en forma de catálogo, en donde también se exhiben las especificaciones técnicas, de calidad, de entrega, los precios, las condiciones de contratación, etc., de la variedad de productos que el Estado requiere. (Gobierno de México 2019)

Así, una vez establecido el catálogo, es responsabilidad de la SHCP informar al resto de las dependencias acerca de la existencia de este y las dependencias tienen por su parte la responsabilidad de cotejar antes de comprar si el bien o servicio que requieren está dentro del catálogo. Este catálogo debe ser una referencia al momento de realizar las adquisiciones.

En la página web de la Secretaría de la Función Pública, se encuentran publicados los contratos marco que han existido de 2010 a 2019, los que han sido cancelados y los que han sido concluidos. Mientras que en la página de Compranet, se encuentra la información de los contratos marcos que están vigentes en el 2020. Esto debido a un reciente cambio de funciones entre las instituciones que están involucradas en los procesos de elaboración de los Convenios Marco.

| <i>Tabla 3: Convenios Marco en México</i> | |
|---|-----------|
| Estado | Cantidad |
| Cancelados | 8 |
| Concluidos | 23 |
| Vigentes | 6 |
| Total | 37 |

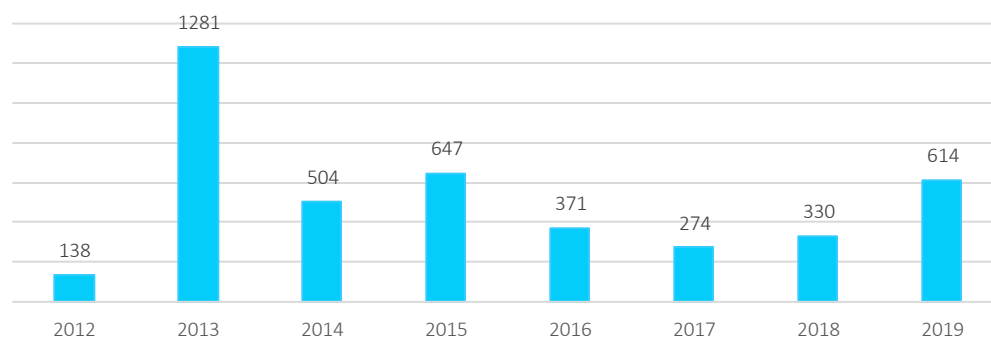
Fuente: Compranet y Secretaria de la Función Pública

Los primeros convenios marco se realizaron en 2010, por lo que, en los últimos 10 años, la administración pública federal ha establecido únicamente 37 convenios marco. Los productos que se han adquirido bajo estos convenios son: suministro de papel, vales de despensa, centros de contacto (call center), ropa de trabajo, licencias de software, servicios de limpieza, servicios de fumigación y jardinería, entre otros.

De cada uno de los procesos de realización del convenio marco, se adjunta la documentación que fue utilizada en cada fase del contrato marco. El aviso de intención, las invitaciones realizadas a los posibles proveedores, los requisitos para participar, el formato de excel que debió haber sido llenado por los posibles proveedores, por mencionar algunos ejemplos.

Sin embargo, después de hacer una revisión de los procesos de contratación que se realizaron de 2012 a 2019, encontramos que el uso de los convenios marco es muy bajo si lo comparamos con el total de las contrataciones realizadas anualmente. Las dependencias no están utilizando este mecanismo tanto como podrían.

Gráfica 1: Contratos que utilizaron convenio marco 2012-2019



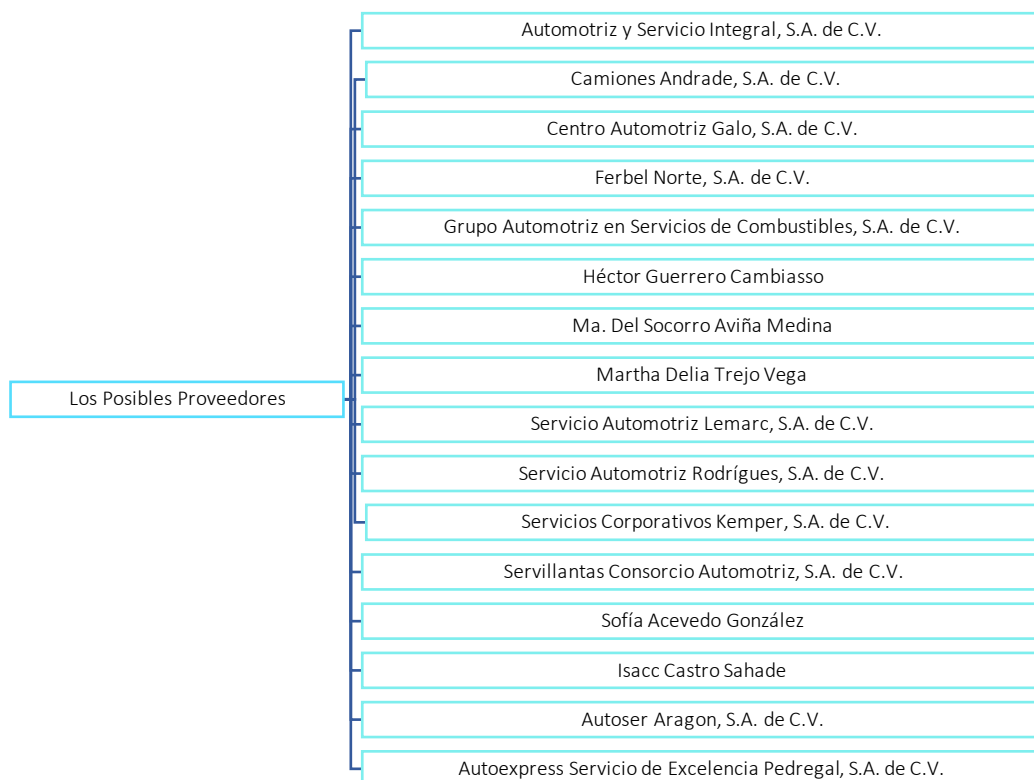
Fuente: Compranet

La expectativa es que, con la nueva estrategia de una mayor centralización de las compras públicas, el uso de los convenios marcos aumente. No solo en términos de tener más convenios marco establecidos, también en términos de que un mayor número de dependencias adopten y utilicen los convenios existentes.

Un ejemplo de contrato marco es el realizado para la “Prestación del servicio de mantenimiento preventivo y correctivo del parque vehicular con motor a gasolina o diésel y del equipo hidráulico” en Mayo de 2013 en el que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) solicitó a la SFP su intervención para promover la instrumentación de un Contrato Marco para que personas tanto físicas como morales presten el servicio demandado.

La SFP se encargó de verificar que los “Posibles proveedores” cumplan con los requisitos que establece el contrato, publicar los documentos del proceso en Compranet, entre otras actividades. Las empresas participantes en este ejemplo, como “Posibles proveedores” fueron las siguientes:

Esquema 5: Ejemplo de Posibles Proveedores

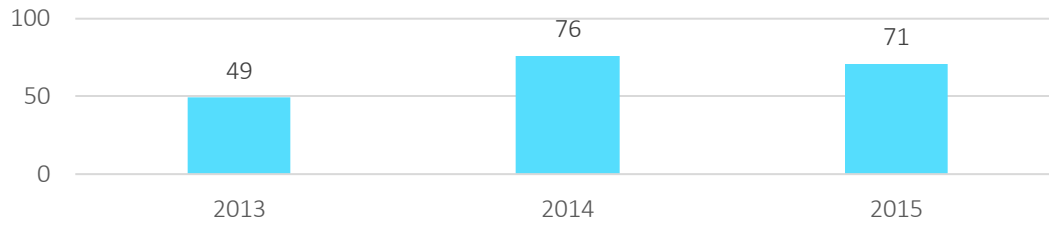


Fuente: Mantenimiento Vehicular Contrato Marco 2013

Para este caso fueron un total de 11 personas morales y 5 personas físicas de las cuales se detallan algunos de sus datos en el contrato. Así como también se detalla el objeto del contrato, la vigencia que es de 3 años, las especificaciones técnicas y de calidad, los precios para cada tipo de carro, y detalla que las partes deberán realizar contratos específicos con las entidades de la Administración Pública Federal que así lo soliciten.

Al finalizar los 3 años que duró este convenio los resultados de este ejercicio fueron positivos, ya que cada año hubo un aumento respecto al primer año en el número de dependencias que contrataban los servicios de mantenimiento vehicular a través de este instrumento.

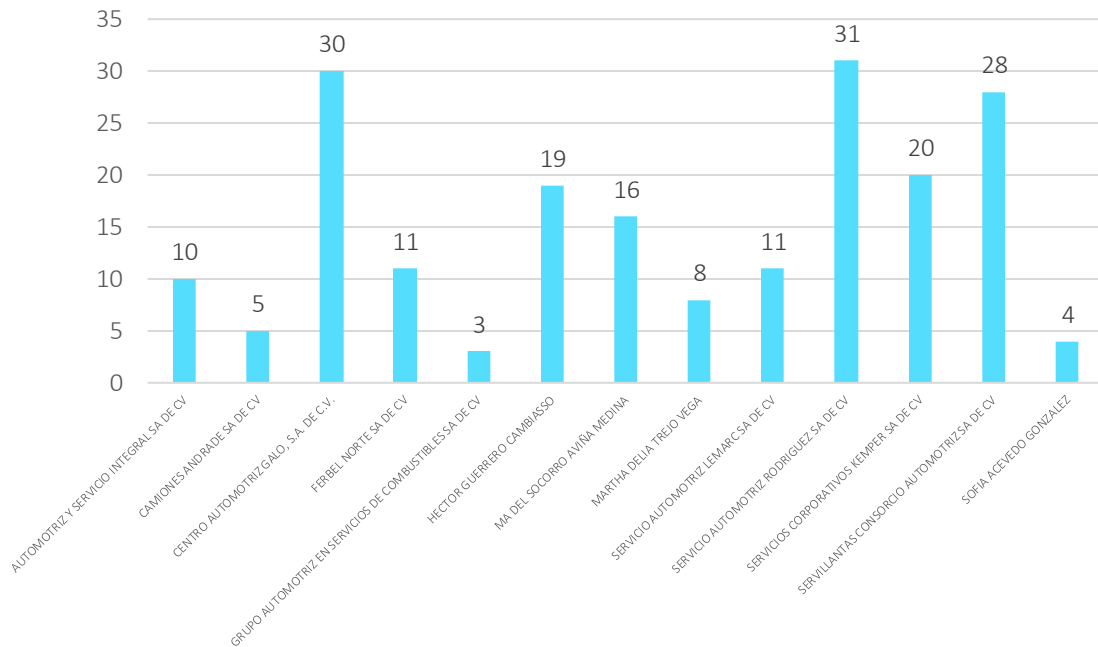
Gráfica 2: Número de Dependencias que utilizaron en convenio marco Mantenimiento vehicular 2013



Fuente: Elaboración propia con información de Compranet

Analizando el proceso por el lado de la oferta, fueron contratados 13 de los 16 proveedores disponibles del convenio marco. Algunos concentraron un mayor número de contratos como el Servicio Automotriz Rodríguez, S.A. de C.V. con 31 contratos o bien el Centro Automotriz Galo, S.A. de C.V. con 30 contratos.

Gráfica 3: Número de contratos por proveedor que fue contratado a través del convenio marco Mantenimiento vehicular 2013

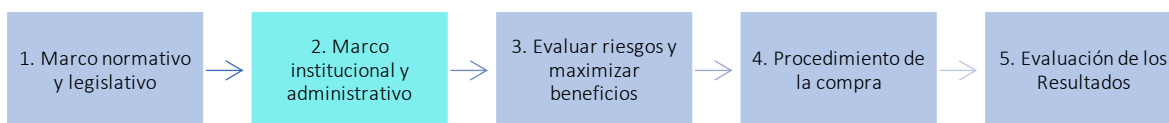


Fuente: Elaboración propia con información de Compranet

Cada contrato representa un aumento en la eficiencia de la gestión pública, un ahorro de tiempo para cada una de las dependencias que decidió utilizar este convenio, empresas teniendo acceso a ser proveedores del gobierno, entre otros beneficios.

4. Marco institucional y administrativo

Esquema 6: Proceso de Homologación de las compras públicas (2/5)



Fuente: Elaboración propia

Una vez que existe el marco legal que da sustento a los procesos de homologación, y que describe cuales son los tipos de homologación y qué instituciones son las responsables, es momento de abordar alternativas de estructuras institucionales en varios países. Ya que de las capacidades institucionales depende el obtener economías de escala, con precios más bajos, menores costos de transacción, acompañados de una mejora y profesionalización de los funcionarios encargados de realizar los procesos de contratación. (Sánchez Graells 2014)

4.1 Unidad Centralizadora de Compras

En mayo de 2019, la administración pública federal, a través de la Oficialía Mayor que depende de la SHCP, publicó la Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Contrataciones Públicas. (Gobierno de México, Oficialía Mayor 2019)

En esta estrategia menciona las siguientes acciones:

- Avanzar en la centralización de las compras públicas ya que permite una mayor coordinación, control y seguimiento del gasto público.
- Consolidar el 80% del gasto público en contrataciones.
- Las dependencias y entidades ejecutaran el otro 20% del gasto.

Con lo anterior, México se suma a la tendencia internacional observada en las últimas dos décadas, no solo de homologar procesos a través de compras consolidadas sectoriales o convenios marco, sino a la tendencia de centralizar las compras públicas en una sola dependencia.

Si bien la decisión de un gobierno de centralizar las compras debe estar sustentada en las condiciones del país y las capacidades que cada economía tiene, la creación de unidades centralizadoras de compras es una buena práctica internacional debido a que la autoridad contratante tiene la capacidad de fusionar en una sola institución por lo menos sus 3 principales funciones:

- Adquiere bienes o servicios para una o más autoridades contratantes.
- Otorga contratos públicos para obra, bienes o servicios para una o más autoridades contratantes.
- Negocia acuerdos marco para obras, bienes o servicios para una o más autoridades contratantes.

Tabla 4: Países de América Latina y el Caribe con Instituciones nacionales autónomas dedicadas a las compras públicas.

| | | | |
|-------------|--|----------------------|---|
| Argentina | Oficina Nacional de Contrataciones | Guyana | Consejo Administrativo de Licitaciones y Adquisiciones del Estado |
| Bolivia | Oficina Nacional de Contrataciones | Nicaragua | Compras Públicas de Nicaragua |
| Brasil | Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales | Panamá | Panamá Compra |
| Chile | Chile Compra | Perú | Organismo Supervisor de las Contrataciones y Adquisiciones del Estado |
| Colombia | Agencia Nacional de Contratación Pública | República Dominicana | Dirección general de Contrataciones Públicas |
| Ecuador | Servicio Nacional de Contratación Pública | Trinidad y Tobago | Oficina Nacional de Contrataciones |
| El Salvador | Sistema de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública | Uruguay | Agencia de Compras y Contrataciones del Estado |
| Guatemala | Sistema de Información de Contratación y Adquisiciones del Estado | Venezuela | Servicio Nacional de Contrataciones |

Fuente: Elaboración propia con información del documento “Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe de SELA y UNASUR.” (Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe 2018)

La centralización de las compras públicas se puede observar en el número de países de América Latina que hasta el año 2015 contaban con una institución especialmente dedicada a coordinar las compras públicas a nivel nacional.

A nivel internacional la mayoría de los sistemas de compra son una mezcla entre compras centralizadas y compras descentralizadas. Lo importante es que la combinación de estos elementos sea funcional a cada país, y que los cambios incluyan una visión de corto, mediano y largo plazo. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2000)

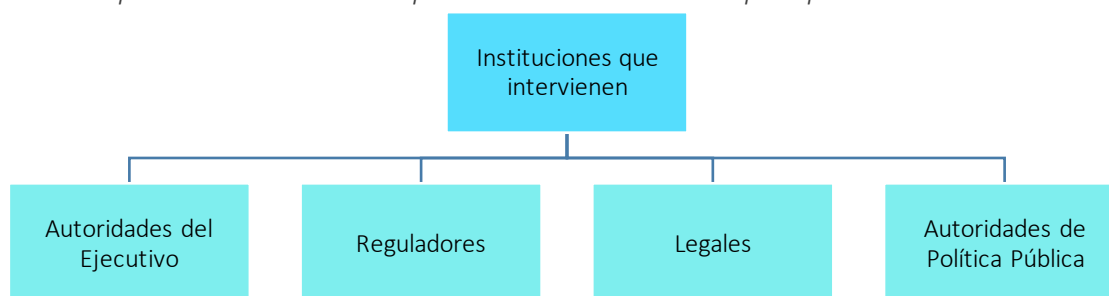
4.2 Homologación sin unidad centralizadora

En la evidencia internacional también existen países que realizan compras homologadas, sin tener una dependencia centralizadora. Este era el caso de México que actualmente está viviendo la transición de un modelo a otro, pero en este apartado del documento nos referiremos a lo que había pasado hasta el año 2018. (El Financiero 2018)

En México, se realizan procesos de compras homologadas, sin embargo, no existía en la práctica y actualmente sigue sin existir en la legislación una unidad de gobierno que centralice las compras públicas por completo.

El marco institucional establecido que interviene en realizar los procesos de contratación son las siguientes (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Publicaciones 2015):

Esquema 7: Instituciones que intervienen en las compras públicas en México



Fuente: OCDE, 2015

Autoridades del Ejecutivo

Cada ministerio tiene una unidad de compras que se encarga de suministrar las necesidades de cada departamento dentro de la entidad, también se encarga de hacer el plan anual y de subir toda la información de los procesos al sistema electrónico de compras.

Instituciones Regulatoras

La Secretaría de la Función Pública tiene una unidad encargada de crear normas y establecer su adecuada interpretación. La Secretaría de Economía crea normas que regulan ciertos aspectos de productos específicos donde la complejidad de la compra es más elevada.

Instituciones legales

Son las encargadas de resolver los problemas legales que surjan en los procesos de compra y de establecer responsabilidades administrativas y penales a individuos, empresas y servidores públicos.

Autoridades de Política Pública

Los ministerios son los encargados de alinear sus planes de compras públicas a las necesidades, presupuestos y objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. La Secretaría de la Función Pública es la encargada de ver el panorama general de todas las compras públicas y confirmar si se están alineando realmente al cumplimiento de las necesidades del gobierno.

Por lo que, en un modelo descentralizado, es prioridad que cada dependencia se encuentre dotada de capacidades institucionales para realizar esta labor de la manera más eficientemente posible. Y que además de sumarse al uso de los convenios marco, sea también partícipe de los procesos de compra consolidada, no solo como participante, también como coordinador de proceso de compra homologada.

Tabla 5: Rol que los interesados en realizar compras homologadas desean adoptar

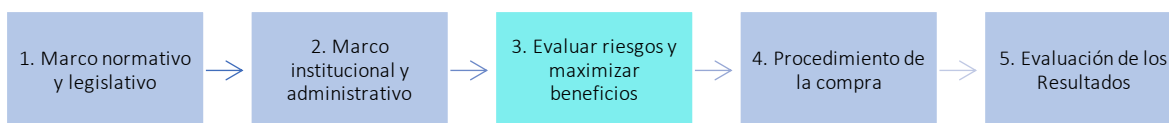
| | |
|--------------|----|
| Participante | 31 |
| Coordinador | 6 |
| Ambos | 12 |
| Total | 49 |

Fuente: Relación de bienes, arrendamientos y servicios (...) 2017.

Como es visible en la tabla anterior con información extraída de la Relación de bienes, arrendamientos y servicios que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que pretenden contratar de manera consolidada en 2017, se identifica que 43 de las 49 dependencias que quieren participar en compras homologadas, quieren hacerlo con un rol de participante. Y que únicamente 18 dependencias están interesadas en adoptar el rol coordinador.

5. Evaluar riesgos y maximizar beneficios

Esquema 8: Proceso de Homologación de las compras públicas (3/5)



Fuente: Elaboración Propia

5.1 Maximizar beneficios

La planeación es un momento crucial del proceso, ya que de este momento depende el que los beneficios de la homologación alcancen sus máximos niveles. Es un momento en que los encargados del proceso deben tomar decisiones económicas, administrativas, y de política pública adecuadas, que a la par de maximizar los beneficios, minimicen los riesgos explicados en el apartado anterior.

Para maximizar los beneficios, debe de existir un entendimiento generalizado de que las compras públicas son palanca de desarrollo de un país, de que tienen un impacto en la economía y que también tienen incidencia en la sociedad. Adicionalmente, debe existir la conciencia de que las compras tienen que estar alineadas a los objetivos de gobierno y al cumplimiento de las necesidades de la población, considerando una visión de largo plazo. (Organización Mundial de la Salud 2015)

Los beneficios de las compras homologadas son señalados por organismos internacionales como el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Sin embargo, las mismas organizaciones, sugieren que estos beneficios sean adoptados como principios y se establezcan en el marco regulatorio. De este modo los funcionarios tomarán decisiones guiados por principios claros y bien establecidos. (Banco Mundial 2017)

Los beneficios de homologar los procesos de compras públicas son los siguientes:

Valor por dinero

Hasta hace una década comprar bien significaba que los gobiernos obtuvieron la mayor calidad por el menor precio posible, sin embargo, obtener un mayor valor por dinero consiste en la capacidad de lograr los objetivos y metas programadas, con los recursos disponibles en un tiempo determinado y con la mayor calidad de bien o servicio. No se trata solamente de encontrar los precios más bajos, se trata de adquirir el bien o servicio que se requiere con el uso más racionalmente posible de los recursos existentes.

Los procesos de centralización tienen la capacidad de alcanzar esos objetivos más allá de la reducción del precio. Pueden dinamizar la economía, fortalecer al sector privado, generar empleos, apoyar a sectores estratégicos, a las Pymes, fomentar la economía interna, fomentar la libre competencia, entre otras cosas.

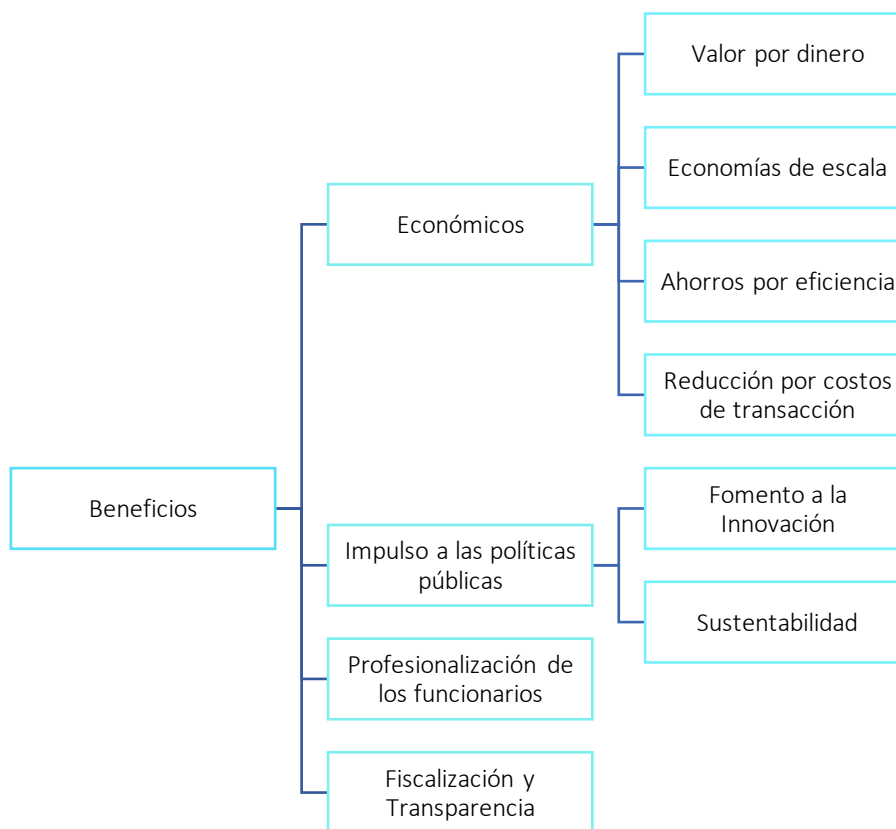
Economías de escala

Las compras homologadas permiten realizar compras a gran volumen, lo que genera economías de escala y desarrollo de cadenas de producción que hace que los precios disminuyan por el aumento de la producción y vía la especialización. A mayor volumen, más atractivas son las oportunidades de negocio y

más interesados habrá en competir lo que presiona la disminución de los precios y permite términos más favorables para el comprador.

Por el lado de las dependencias, las compras agregadas generan economías de escala a nivel burocrático que fomentan la eficiencia operativa y reducen los costos de transacción. Esto se debe entre otras cosas a la reducción de los procesos de compra y de los procesos de licitación que cada institución tendría que realizar por su cuenta.

Esquema 10: Beneficios de homologar las compras públicas.



Fuente: Elaboración propia con información de OCDE, BID y OCDE.

Ahorros por eficiencia

Los ahorros aparecen desde la etapa de planeación y definición de necesidades hasta las etapas finales de la gestión de contratos, pagos y seguimiento. La centralización de las compras elimina los procesos de adquisición duplicados. En vez de celebrar varios contratos públicos se celebran contratos menos frecuentes, pero mucho más grandes y posiblemente más complejos. En el caso de los acuerdos marco, los ahorros van aumentando conforme el número de dependencias van adoptando el mismo convenio. (Purchase Control 2016)

Reducción en los costos de transacción

Todo proceso de compra desde la definición de necesidades hasta el cierre de la ejecución, conllevan costos de transacción tanto en tiempo como en dinero. Y esto se ve reflejado en los costos de la administración pública, pero también en todas las empresas que participan en una licitación. Las alternativas de homologación permiten que tanto los compradores como los proveedores tengan una reducción en sus costos, de manera que queden recursos libres disponibles para distribuirlo a otro tipo de actividades. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2011)

Impulso a las políticas públicas

Tener una unidad dedicada a homologar compras, facilita el cumplimiento de los principios y la toma de decisiones acorde a las políticas públicas a nivel federal o a nivel sectorial. Las compras públicas deben de disminuir inequidades, distribuir mejor la riqueza y ayudar a sectores históricamente rezagados a través de prácticas de comercio justo y solidario. Las compras deben contribuir al ahorro de energía, generen la menor emisión de contaminantes, que requieran el menor consumo de agua, que generen la menor cantidad de residuos. Actualmente, tanto la literatura académica como los responsables de la formulación de políticas reconocen que una estrategia de adquisición (centralizada) puede emplearse como una palanca poderosa para alcanzar objetivos de política más amplios.

Fomento a la Innovación

De la mano del nivel de profesionalización de los funcionarios responsables de la unidad centralizadora va a existir una mayor capacidad de adoptar cambios e introducir innovaciones, nuevos procesos y nuevas tecnologías que ayuden a incrementar la eficiencia institucional. Las compras deben introducir nuevas tecnologías, hacer uso de internet y ayudar a modernizar al Estado, para ello se debe identificar bienes o servicios susceptibles de ser sustituidos por aquéllos que utilicen tecnologías.

Sustentabilidad

Las compras gubernamentales deben de considerar la disminución del impacto ambiental, Se trata de minimizar la cantidad de externalidades negativas en el medio ambiente. Para ello deben introducir estudios donde se analice el ciclo de vida de las adquisiciones, el consumo de energía o de recursos naturales, el costo al final de la vida útil.

Facilidad de Monitoreo, Fiscalización y Transparencia

Es más sencillo llevar a cabo una correcta fiscalización y un plan de auditorías en una sola institución que se encarga de realizar una mayor cantidad de dependencias. Además de que resulta más sencillo controlar las fases posteriores al fallo de la convocatoria, así únicamente se monitorea un solo proceso de ejecución y un solo proceso de pagos. Ya que las dependencias que se encargan de homologar o de consolidar las compras, son quienes se encargan de administrar los contratos.

Las compras y los procesos de contratación deben de generar confianza y seguridad a los contribuyentes y a los participantes, por ello, la información de los procesos debe de hacerse pública con el mayor grado de transparencia posible. Los procesos de compra homologados ayudan a reducir el número de procesos de contratación y esta reducción ayuda a las dependencias a que la labor de transparentar los procesos sea menos engorrosa y que puedan cumplir con sus obligaciones de una manera más ágil.

Profesionalización de los funcionarios

En un sistema centralizado, la gestión de los funcionarios se simplifica. Las capacitaciones, la transferencia de conocimientos y los procesos diarios, hacen posible que el grupo de funcionarios a cargo se especialice cada vez más. Con el paso de los contratos estos acumulan experiencia en la realización de este tipo de procedimientos de compra pública.

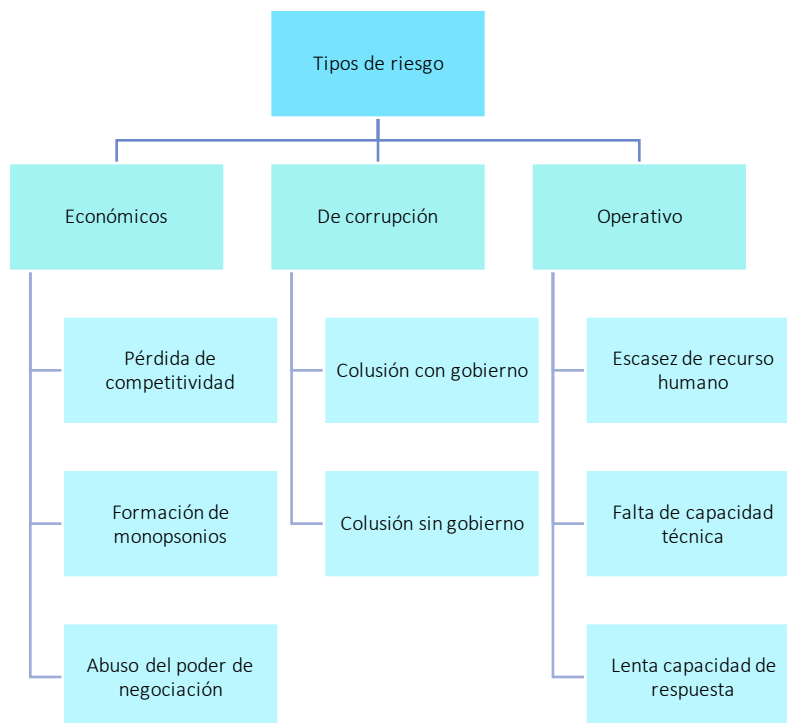
La gestión del desempeño del personal puede manejarse a través de un sistema común y los grupos con mayor experiencia se encargan de capacitar a otros grupos fortaleciendo la profesionalización de la contratación pública. Resulta más económico capacitar y especializar a los funcionarios de una sola agencia.

Con la experiencia les tomará cada vez menos tiempo para planificar y diseñar los procedimientos de licitación, serán más eficientes durante el proceso y tienen mayor conocimiento para administrar los contratos públicos. Las líneas de responsabilidad se establecen más fácilmente.

Las compras centralizadas realizadas por funcionarios capacitados brindan certidumbre a las entidades contratantes en aspectos como legales, técnicos, económicos y contractuales. La especialización de los funcionarios implica menor riesgo de errores y por consiguiente menor riesgo de litigio, inconformidades, reclamaciones, mala calidad, fallas, etc. (Comisión Económica para América Latina y el Caribe 2002)

El proceso de homologación de las compras públicas tiene un gran potencial para obtener beneficios. Desafortunadamente, como en todo proceso, existen una serie de riesgos, que deben de identificarse, gestionarse y mitigarse de manera adecuada. Algunos ejemplos de estos riesgos son el riesgo operacional, el riesgo de distorsionar el mercado y el riesgo de corrupción.

Esquema 11: Tipos de riesgo al homologar las compras



Fuente: Elaboración Propia

5.2 Riesgos Económicos

Pérdida de competitividad

De no gestionarse adecuadamente, la homologación de las compras puede derivar en una tendencia a concentrar los mercados tanto del lado de los proveedores como del lado de los compradores. Ya que, al celebrar contratos más grandes, pero menos frecuentes, los mercados van a empezar a disminuir el número de actores debido a la falta de rentabilidad.

Este riesgo de pérdida de competitividad, se incrementan aún más si las instituciones que están al frente de los procesos de contratación entienden el concepto de valor por dinero, únicamente como recortes de precios. Por esta razón los tomadores de decisiones deben de estar conscientes del impacto que pueden tener en la competencia económica a mediano y largo plazo. (Albano 2010)

Como consecuencia, puede ocurrir que, debido al gran volumen de la compra, no existan empresas que tengan la capacidad de abastecer esos grandes volúmenes, y que las licitaciones se vieran desiertas y sin empresas que presenten propuestas. O bien orillar a que solo las empresas grandes, con mayor capacidad de responder a tales volúmenes de productos, resulten ganadoras. Distorsionando así el mercado al dejar fuera de los procesos de compra pública a pequeñas y medianas empresas.

En un principio el sector privado es el que puede verse afectado al ver a empresas competidoras salir del mercado. Sin embargo, esta afectación puede llegar a invertirse en el momento en el que la oferta tenga la capacidad de ejercer la suficiente influencia en la dependencia compradora. Entonces habrá un aumento de los precios en los que los oferentes empezaran a obtener beneficios extraordinarios por ser de los pocos o el único proveedor con la capacidad de cumplir con los volúmenes establecidos.

Formación de monopsonios

Cuando las compras homologadas que se solicitan son de bienes con características muy específicas en vez de bienes homogéneos, las compras homologadas pueden distorsionar el mercado generando monopsonios, es decir mercados en donde el único comprador sea el gobierno.

Este efecto será nuevamente más marcado para las pequeñas y medianas empresas, ya que tendrán una mayor dificultad de acceder a contratos que sean cada vez más estrictos, por lo que la centralización puede limitar la participación de las PyMes.

Es por esto, por lo que las agencias reguladoras de competencia económica frecuentemente emiten recomendaciones acerca de cómo mejorar e implementar las compras consolidadas. En el caso de México la COFECE recomienda (Comisión Federal de Competencia Económica 2017)

- Analizar la estructura del mercado de los productos de los cuales se quieren homologar las compras para determinar el grado de concentración del mercado. En mercados altamente concentrados se recomienda no homologar, ya que esto puede aumentar aún más la concentración.
- Monitorear los mercados en los que se realizan compras homologadas para poder hacer una detección oportuna en caso de que el grado de concentración este aumentando.

- Dividir cada contrato de adquisición consolidada en múltiples lotes, fijando un límite superior de lotes que puedan ser asignados a una sola empresa. De este modo la competencia sigue existiendo en futuros contratos.
- Diseñar los procesos de tal manera que las pymes puedan participar ya sea vía subcontratación o vía consorcio. Fomentando la participación en grupos de dos o más empresas, de esta forma, varias resultaran ganadoras de un solo contrato.
- Mejorar los tiempos y periodos de ejecución, esto permite que más empresas puedan participar, por ejemplo:
 - El tiempo entre la publicación de la convocatoria y el cierre de la recepción de ofertas.
 - El tiempo entre el fallo y el inicio del surtido.
 - Los tiempos de distribución.
 - El tiempo que tarda la dependencia en pagarle al proveedor.

Abuso del poder de negociación

El propósito de que el gobierno tenga un mayor poder de negociación es útil en la medida en la que esto ayude al bienestar de la población. No obstante, si una dependencia llega a tener un gran poder de mercado en la compra de un bien o servicio, los ejercicios de compras homologadas pueden tener consecuencias negativas.

Las dependencias concentran el llamado “poder adjudicador” con el cual pueden imponer condiciones que resulten muy restrictivas para la oferta o incluso anticompetitivas en los requisitos de la licitación. Como resultado algunos proveedores se tendrán que ajustar a estas exigencias, de no ser así perderán la oportunidad de ser proveedor de gobierno durante todo el tiempo que dure la compra homologada. (Sánchez Graells 2014)

Este abuso del poder termina por tener afectaciones en la prestación de los bienes y servicios a la población, ya que, aunque se obtengan precios más bajos en la compra, tarde o temprano esos precios bajos se traspasan al detrimento del bien y servicio prestado.

Dentro de los abusos que pueden llegar a cometer las dependencias también se encuentra la demora en los pagos. A veces resultado de la ineficiencia de la administración de contratos, a veces resultado de la presión que las dependencias quieren ejercer en los participantes de los concursos. Las demoras en los pagos pueden llegar a afectar la vida de las empresas a un punto de empujarlas a la salida del mercado. En ocasiones este abuso en los términos de pago se institucionaliza desde la publicación de la convocatoria.

Acciones de Mitigación ante el riesgo de abuso del poder de negociación:

- Establecer una legislación que proteja a los proveedores de este tipo de abusos, que además incluya mecanismos donde puedan reportar a las dependencias que tengan este tipo de comportamientos.
- Monitorear periódicamente los requisitos que las dependencias están solicitando en las licitaciones para detectar oportunamente tendencias anticompetitivas.
- Mejorar la eficiencia en la gestión de los pagos a las empresas.

5.3 Riesgos de corrupción

Los riesgos de corrupción surgen del conjunto de vulnerabilidades institucionales dentro de un sistema o proceso que podría favorecer o facilitar prácticas corruptas. El riesgo de corrupción se expresa como un

factor de probabilidad de que en una organización suceda un acto de corrupción multiplicado por el impacto que el mismo acto puede llegar a causar en la organización. (United National Development Programme 2016) (Transparencia Internacional 2011)

Colusión con o sin participación del gobierno

Es cierto que las compras homologadas facilitan la fiscalización y transparencia de los procesos de compra pública. Aunque de no establecer medidas efectivas de monitoreo y control, las compras homologadas pueden terminar favoreciendo actos de corrupción a gran escala. Las dependencias que tiene el “poder adjudicador” pueden empezar a otorgar contratos a sus empresas favoritas o a sus empresas protegidas. (Comisión Federal de Competencia Económica 2016)

La consolidación de las compras públicas puede volverse presa de acuerdos colusorios entre un grupo de empresas. Los procedimientos de compra son menos frecuentes y por lo tanto es más fácil que las empresas puedan rastrear en qué momento van a salir las convocatorias y así ponerse de acuerdo para repartirse los contratos. Y dado que los contratos de compras consolidadas son más grandes, las empresas van a hacer lo posible por entrar a la repartición de contratos viéndolo como una estrategia de supervivencia. (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 2010)

Se dice que la concentración del mercado puede llegar a favorecer los arreglos colusorios, con gobierno o sin gobierno involucrado, ya que, al gestionarse una menor cantidad de contratos y procesos de licitación, también se vuelve menor el número de funcionarios y de empresas involucradas en el acto de corrupción, por lo que se vuelve más sencillo ponerse de acuerdo entre los agentes. Lo cual no necesariamente es cierto, pero debe prevenirse.

Los esquemas de colusión a menudo incluyen mecanismos para distribuir las ganancias adicionales obtenidas. En algunos casos, el esquema de colusión consiste en que los competidores que acuerdan no presentar propuesta o bien presentar una propuesta perdedora, posteriormente pueden recibir subcontratos del participante que gana el concurso. Estos esquemas pueden sofisticarse con el tiempo, y también involucrar pago de sobornos a funcionarios.

Acciones de Mitigación ante el riesgo de corrupción (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, Publicaciones 2010):

- Analizar si es que el mercado de los bienes y servicios que se tienen que adquirir tiene condiciones que lo hagan más susceptibles a colusión.
- Realizar estudios de mercado que recopilen información de los potenciales proveedores y de los rangos de precios, así como las características de los productos, para cotejarlos con las propuestas que presenten en los concursos.
- Prevenir desde la regulación la obtención de condiciones ventajosas para un grupo de empresas.
- Evitar restricciones innecesarias que puedan reducir el número de participantes calificados.
- Especificar requisitos mínimos proporcionales al tamaño y contenido del contrato, que no generen obstáculos para la participación.
- Reducir el uso de restricciones a la participación extranjera.
- Evitar todo tipo de comunicación directa/indirecta entre los participantes y entre las dependencias y los participantes.

5.3 Riesgos operativos

BBVA explica que “El Riesgo operacional es aquel que puede provocar pérdidas debido a errores humanos, procesos internos inadecuados o defectuosos, fallos en los sistemas y como consecuencia de acontecimientos externos.” (BBVA 2012)

Escasez de recurso humano

La falta de profesionales con conocimientos y experiencia adecuada y suficiente puede poner en riesgo la funcionalidad de las adquisiciones que se realizan mediante proceso de homologación. Una alta rotación de personal en las dependencias encargadas de realizar las compras públicas también puede poner en riesgo la sostenibilidad de los ejercicios. (Expansión 2009)

Acciones de mitigación para combatir el riesgo por la escasez de recurso humano (Durval Fuentes 2016)

- Diseñar planes de entrenamiento y capacitación permanente para especializar y mantener actualizados a los equipos de trabajo.
- Establecer planes de carrera profesional con derechos laborales que brinden estabilidad laboral al personal de estas áreas.
- Impulsar planes de educación formal desde nivel licenciatura, esto también servirá para detectar nuevos interesados en compras públicas.

Especialización en Compras Gubernamentales

El Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), es un centro académico que se dedica a coordinar programas de estudio para atender las principales necesidades de los funcionarios públicos para su profesionalización. Entre su oferta académica, ofrece la Especialización en Compras Gubernamentales que tiene una duración total de 249 horas. Sin embargo, está dirigido específicamente a mandos medios y superiores de las entidades federales, lo que deja de lado a las personas que tienen poca o nula experiencia en el tema y que están interesados en integrarse a estas funciones en la administración pública federal. (Instituto Nacional de Administración Pública 2015)

Falta de capacidad técnica

La falta de capacidad técnica de la dependencia encargada de realizar compras homologadas puede impedir que licitaciones complejas se lleven a cabo de manera correcta. En este punto, se trata de comprender los requerimientos de diferente naturaleza y las especificaciones de los bienes y servicios que se van a adquirir.

Los funcionarios deben de tener la capacidad suficiente para estandarizar los productos de los cuales se van a homologar las compras, para calcular proyecciones que eviten la sobrecompra y los problemas de asignación presupuestaria. Así mismo, es sumamente importante que los funcionarios encargados de realizar la compra tengan constante comunicación con las dependencias que utilizaran los bienes o servicios adquiridos. Ya que es importante garantizar la calidad y utilidad de los bienes adquiridos. Lo cual, en algunos casos como pudiera ser en la compra de medicamentos o equipo médico, requiere de experiencia y conocimiento técnico ajeno a los funcionarios que ejecutan la compra.

Acciones de mitigación para combatir el riesgo por la falta de capacidad técnica:

- Solicitar ayuda técnica a los gobiernos de otros países o a consultores de organismos internacionales que tengan capacidad técnica demostrada y que puedan brindar consultoría externa.
- Coordinar reuniones con las dependencias que puedan proporcionar asesoría de los bienes o servicios que se van a solicitar.
- Brindar los recursos materiales necesarios a los funcionarios para poder desempeñar su trabajo en condiciones adecuadas.
- Recabar información de los errores cometidos por riesgos operacionales para poder prevenirlos en futuras ejecuciones.

La suma de la escasez de recurso humano y la falta de capacidad técnica, van a tener como consecuencia una lenta capacidad de respuesta para hacer frente a los problemas que pudieran darse durante los procesos de homologación. Esto también podría tener implicaciones al no poder estar al día en los cambios del mercado, la tecnología y los precios.

Casos de Riesgos Operacionales

Inconsistencias en el monto contratado de medicamentos

En el informe del resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014 realizado por la Auditoría Superior de la Federación detectó una serie de inconsistencias en el monto contratado de los medicamentos de factores hemofílicos (con claves 4239 y 5238). (Auditoría Superior de la Federación 2014)

La principal inconsistencia comprobada es que la Coordinación de Control de Abasto de nivel central no contó con la relación de las dosis por surtir y de los pacientes que requerían estos medicamentos debidamente validados por las áreas médicas correspondientes debido a que “toda vez que la necesidad es proyectada y por el tipo de enfermedad no puede ser previsible, motivo por el cual se consideró dejar abierta la opción para que, en caso de presentarse nuevos pacientes, el instituto pueda utilizar los instrumentos contractuales”. Sin embargo, tampoco se presentan acciones de mejora que apoyen a realizar un histórico del seguimiento de los enfermos que padecen hemofilia, que permitan realizar proyecciones, seguimiento y fiscalización de los medicamentos. Esta falta de capacidad por parte del equipo puede derivar incluso en una falta de control interno y en pérdidas/desvíos de los medicamentos.

Inconsistencias en la clasificación de los requerimientos

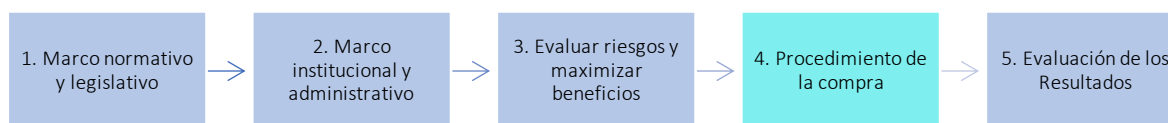
En el mismo informe de 2014, la Auditoría Superior de la Federación, también reportó que en relación con el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (PAAAS) de ese año, se detectaron deficiencias de control de la clasificación de claves del Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (CUCOP), relativas a registros asignados de manera incorrecta, y registros que corresponden a grupos de diferentes medicamentos. Algunas de las inconsistencias encontradas fueron las siguientes:

| Tabla 6: Inconsistencias en la clasificación de los requerimientos |
|--|
| Se asignaron de manera incorrecta claves diversas, aunque existe una clave asignada de acuerdo con su descripción. |
| Se marcan como “sin clave” medicamentos que si se encuentran dentro del cuadro básico de medicamentos y que por consecuente si tienen una clave. |
| Corresponden a un grupo de medicamentos distinto al que fue seleccionado. |
| Hacen referencia a volúmenes de medicamentos que no están bien especificados. |

Fuente: Instituto Mexicano del Seguro Social

6. Procedimiento de la compra

Esquema 12: Proceso de Homologación de las compras públicas (4/5)



Fuente: Elaboración propia.

6.1 Etapa de planeación

La etapa de planeación es crucial en cualquier proceso de homologación de compra pública. Es en esta etapa en la que cada bien o servicio que debe de ser contratado debe demostrar que es viable no solo para su adquisición, también para su homologación. En la planeación también se debe demostrar que los recursos públicos van a ser aprovechados al máximo, debido a que es necesario para la correcta operación del gobierno y traerá beneficios para la sociedad.

No hay que limitarse a probar que una adquisición es viable, es necesario probar que el costo de oportunidad de no adquirir el bien o servicio es más grande que el resto de las alternativas. También es indispensable saber si el proceso de homologación para un bien o servicio en específico ofrecerá mayores beneficios que hacerlo mediante procesos de compra tradicionales.

6.2 Alineación con Plan Nacional de Desarrollo

Dado que la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo (PND) sustenta en gran medida las expectativas de cómo un gobierno desea el futuro, este plan también establece los ejes de política pública que marcan la línea por la cual las instituciones deben de transitar. Y las metas y objetivos conjuntos que deben alcanzarse. (Instituto Mexicano para la Competitividad 2018)

De este modo el hacer compras públicas homologadas primero debe estar sustentado e ir acorde con las metas que el gobierno desea alcanzar y después, también debe de considerarse desde el Programa Anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios (PAAAS) de cada dependencia. Cada dependencia será responsable de demostrar congruencia de la compra homologada con el PND y el PAAAP.

6.3 Estandarización

La estandarización de los bienes y servicios que se van a contratar es una de las primeras acciones que los encargados de realizar las compras homologadas tienen. Sin importar si las compras se hacen de manera centralizada o descentralizada, la estandarización es necesaria para el correcto funcionamiento de la contratación homologada.

Para la Secretaría de Economía, la estandarización es:

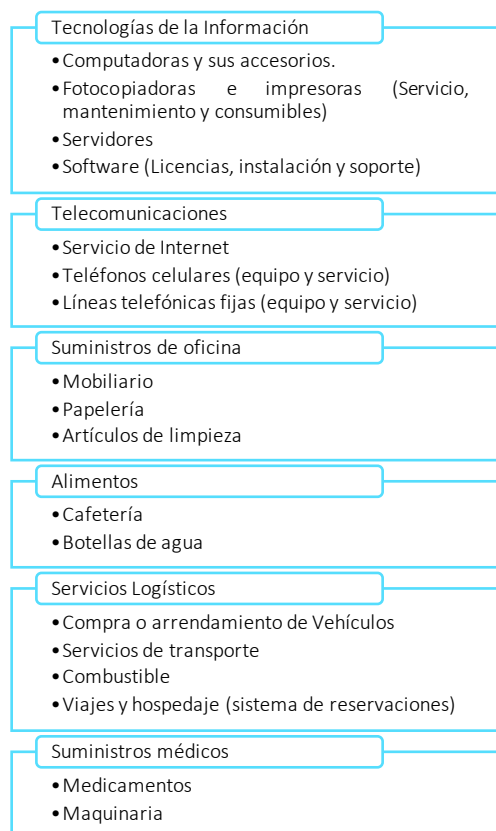
“El proceso de ajustar o adaptar características en un producto, servicio o procedimiento; con el objetivo de que éstos se asemejen a un tipo, modelo o norma en común. La Estandarización establece las características comunes con las que deben cumplir los productos y que son respetadas en diferentes partes del mundo.”

Y más importante aún, ayudan a que los bienes y servicios se vuelvan comparables al momento de realizar los cálculos de precio y en cantidad. Con esto se reduce la compra de bienes y servicios inadecuados y se cuida que los requerimientos no estén sobreestimados o subestimados, y que sean requerimientos que cumplan con necesidades específicas y bien identificadas.

Es importante señalar que no todos los productos están sujetos a estandarización. Los procesos de homologación deben de concentrarse en productos cuyo nivel de especificaciones sea baja. Existe un riesgo al no estandarizar correctamente, o en estandarizar bienes y servicios, que en realidad no son homogéneos. Entre más estandarizable sea un bien o servicio, mayor será la ventaja que las dependencias puedan obtener al agregar demanda, debido a que tanto el comprador como el vendedor pueden generar economías de escala y por consecuencia una reducción en los costos.

Los bienes y servicios adquiridos comúnmente mediante procesos de compra homologada alrededor del mundo son los siguientes: (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos 1999)

Esquema 13: Bienes y servicios adquiridos de manera homologada



Fuente: Centralised and decentralised Public Procurement, OECD, 1999.

Aunque los productos enlistados, son productos altamente estandarizables, las dependencias requieren contemplar otros aspectos como son las condiciones de entrega, las condiciones del servicio, los momentos de pago, cuestiones geográficas, entre otros aspectos.

Estandarizar el vocabulario

Buena parte de los esfuerzos de estandarización se encuentra en el correcto uso del vocabulario que se utiliza al momento de realizar la adquisición de los bienes y servicios. Unificar los nombres de los productos y unificar sus características, ya que toda esta información va a aparecer en los catálogos que se pongan a disposición de las dependencias.

Términos correctamente estandarizados ayudan a que las dependencias usuarias, tengan un menor margen de error, enfrenten menos dificultades y tengan menos dudas al llenar los formatos y formularios durante el proceso. El uso estandarizado del vocabulario reduce la subjetividad, los requerimientos de último momento, incluso las ideas que de manera personal algún funcionario pudiese añadir.

Estandarización de los documentos y procesos

Las dependencias encargadas de coordinar la homologación requieren de estandarizar procesos, para que todas las dependencias y las empresas que sean partícipes de las compras homologadas, recorran el mismo camino. A mayor grado de estandarización de los procesos, mayor será la facilidad con la que se puedan hacer las adquisiciones consolidadas.

El primer paso en la estandarización de procesos es la elaboración de manuales de procedimiento, que estén enfocados a identificar las diferencias entre los trámites y plazos, una vez identificados, entonces se estandarizaran. Todos los procesos deben poder someterse a análisis comparativos que permitan identificar fortalezas y debilidades.

Los procesos se harán siempre de la misma manera, es decir de una manera sencilla, practica, centrándose en los aspectos totalmente necesarios. La estandarización ayuda a deputar partes en el proceso que solo generan ineficiencia y que dan cabida a riesgos de corrupción.

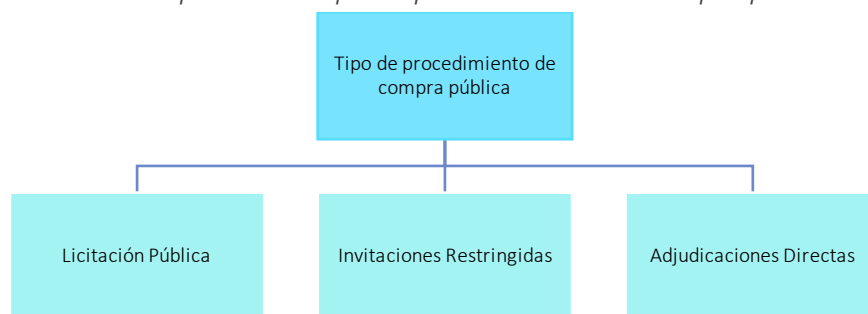
En cuanto a los documentos, se trata de definir la estructura y el contenido de todos los formatos que tanto las dependencias, como en su momento las empresas van a llenar con información, durante todas las fases de la homologación. (República de Costa Rica 2010)

Estandarizar procesos y documentos hará posible la obtención de información que permita la medición de resultados, ayude a la transparencia, y a la rendición de cuentas. Estandarizar es garantizar mínimos de calidad en los bienes y servicios que se adquieren, pero también garantiza la calidad en los procesos que las dependencias realizan.

6.4 Elección del tipo de procedimiento de compra pública

En el Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, se reconocen como legales 3 tipos de procedimientos para realizar las compras públicas. Estos tres tipos de procedimientos, aunque en diferentes momentos del proceso, aplican también a las compras homologadas.

Esquema 14: Tipo de procedimiento de compra pública



Fuente: Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Cada uno de los tres tipos de procedimiento, tienen características específicas que hacen que un tipo de procedimiento sea más deseable que los otros dos. El procedimiento más deseable e identificado como buena práctica internacional es la Licitación Pública (LP). Ya que esta se caracteriza por tener un alto grado de apertura de mercado que permite que cualquier empresa o personas física interesada pueda concursar por obtener un contrato.

La dependencia solicitante evalúa las propuestas de las empresas que decidieron de manera abierta participar y seleccionan la propuesta que más se alinee a los objetivos del proyecto, tanto en calidad, el precio, en beneficio social, en innovación, entre otras.

El procedimiento contrario a la Licitación Pública, son las Adjudicaciones Directas, esto se debe a que no existe competencia entre empresas para poder determinar quién tiene la mejor propuesta. Aunque la misma ley establece una lista de excepciones, el abuso de las excepciones sin una justificación adecuada puede afectar la competitividad del mercado.

Así mismo, las adjudicaciones directas, representan un riesgo de corrupción debido a que la discrecionalidad con la que son asignados los contratos puede ser aprovechada por acuerdos o transacciones corruptas. Por ello, previo a la adjudicación directa debe existir como prueba un estudio de mercado que soporte la idea de que la empresa a la cual se le adjudica el contrato es la que tiene mayor capacidad para realizarlo.

El tercer y último tipo de procedimiento de concentración son las invitaciones restringidas que, si bien pudieran verse como un procedimiento intermedio entre la licitación pública y las adjudicaciones directas, el grado de competencia disminuye de manera considerable y la discrecionalidad de los criterios por los cuáles las tres empresas que fueron seleccionadas para participar aumenta. Así como en las adjudicaciones directas, en este tipo de invitación también debe de existir un dictamen de excepción que justifique las razones por las cuales no fue realizada una licitación, además de una investigación de mercado.

En el caso de las compras consolidadas, el proceso es casi el mismo que en cualquier otra compra pública. Lo distinto y como lo hemos mencionado previamente es se le asigna a una dependencia el papel de dependencia coordinadora.

La dependencia coordinadora reconoce las necesidades conjuntas, regionales, sectoriales, entre otras de las distintas dependencias que acordaron participar en la compra consolidada. Y una vez que la

dependencia coordinadora reconoce y estandariza los bienes o servicios que requiere, en el mejor de los escenarios, debe realizar los estudios de mercado necesarios o las actividades que ayuden a mitigar riesgos durante la homologación de las compras.

Después de realizar el estudio de mercado, es entonces el momento de elegir el tipo de procedimiento por el cual se van a asignar los contratos. La dependencia coordinadora tiene la opción de adjudicar de manera directa los contratos, sin embargo, lo indicado es hacerlo vía licitación pública ya que esto es lo que ayuda a maximizar los beneficios que las compras consolidadas tienen.

De no hacerlo y limitar la competencia a solo 3 personas o al adjudicar de manera directa los contratos, se cae directamente en un escenario con múltiples riesgos de los que vimos un par de secciones atrás. A diferencia de las contrataciones públicas normales, en las compras consolidadas se estarían asignando enormes contratos a una sola empresa. Al cerrar la competencia, aumentan los riesgos de pérdida de competitividad, aumenta el riesgo de formación de monopsonios y aumenta el riesgo de corrupción.

En el caso de los convenios marco, el proceso es diferente. En un primer momento, la SHCP reconoce las necesidades conjuntas de varias dependencias, se encarga de estandarizar los bienes y servicios en un catálogo y realiza estudios de mercado.

Posteriormente es el momento en que la SHCP tiene que escoger la forma en la que va a elegir a los participantes del convenio. Puede hacerlo mediante licitación pública invitando a concursar a toda aquella empresa que quiera ser parte del convenio marco. Aquí hay un punto crucial, ya que la SHCP tiene la capacidad de realizar una invitación abierta a todas las empresas interesadas o desde un primer momento, seleccionar a un grupo de empresas que serán las que podrán estar dentro del convenio.

6.5 Diseño de la convocatoria

Una vez que se escoge la licitación pública como método de asignación de contratos, el siguiente paso es el diseño de la convocatoria, donde nuevamente se consulta la información recolectada durante los estudios de mercado. Esto permitirá diseñar una convocatoria de calidad.

Según la Comisión Federal de Competencia Económica, el diseño de una convocatoria debe de buscar los siguientes objetivos (Comisión Federal de Competencia Económica 2016):

- i. Establecer reglas claras, precisas, consistentes y transparentes para ofrecer un piso parejo a todos los participantes.
- ii. Garantizar suficiente presión competitiva.
- iii. Implementar medidas que prevengan la celebración de posibles acuerdos colusorios entre competidores.
- iv. Elegir el mecanismo de evaluación y adjudicación más adecuado.

Para el caso de las compras homologadas en primer lugar es muy importante destacar que la convocatoria es para participar en un Proceso de Compra Consolidada o bien para ser parte de la realización de un Convenio Marco. Posteriormente, es importante detallar todos aquellos aspectos en los que un proceso de compra homologado es distinto a un proceso de compra convencional.

6.6 Evaluación de las propuestas, fallo y contratación

Lo adecuado es que la dependencia después de una invitación abierta, evalúe todas las propuestas de todas las empresas interesadas en participar. En el caso de los convenios marco, después de la evaluación, hay otro momento de riesgo, ya que la dependencia puede elegir entre incluir a un buen número de empresas en el convenio marco, o en caso negativo, solamente establecer el convenio marco con una o dos empresas.

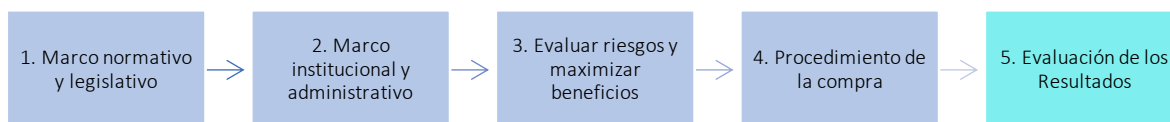
En ambos casos tanto en las compras consolidadas como en los convenios marco, y con el objetivo de que la evaluación de las propuestas sea lo más transparente posible, las dependencias de México en diversas ocasiones han recurrido a la buena práctica de invitar a otras dependencias, dependencias autónomas, organismos internacionales o a organizaciones no gubernamentales a observar este tipo de procesos.

Para el caso de las compras consolidadas, una vez que se emite el fallo a favor de una empresa se procede con la firma del contrato y la dependencia coordinadora es la que firma el contrato como principal titular. No obstante, queda establecido en el contrato toda la parte logística que la empresa debe realizar para proveer a todas las dependencias establecidas del bien o servicio contratado.

En los convenios marco, el fallo consiste en dar a conocer, quiénes fueron todas las empresas que cumplieron con los requisitos mínimos y que fueron aceptadas para ser parte del convenio marco. Posteriormente la contratación se da en la medida en que las dependencias van requiriendo contratar y se reporta como adjudicación directa.

7. Evaluación de los resultados

Esquema 15: Proceso de Homologación de las compras públicas (5/5)



Fuente: Elaboración propia.

La dependencia centralizadora, o bien la dependencia coordinadora, son las encargadas de además de llevar el proceso, formular indicadores que permitan evaluar los resultados de las compras homologadas. Es decir, recolectar la información necesaria que permita medir y determinar si los objetivos de la homologación se alcanzaron de manera exitosa.

7.1 Compras consolidadas de medicamentos en México

El sector salud es uno de los principales servicios públicos que el Estado debe de proveer con eficiencia y calidad. Cada país suele invertir una gran cantidad de recursos a través de las compras públicas para construir hospitales y clínicas, para contratar personal médico y encargarse del abastecimiento de medicamentos, equipos médicos y todos los insumos que se requieren para operar.

La Organización Mundial de la Salud (OMS) (Organización Mundial de la Salud 2012) determinó que existen 5 objetivos que deben convertirse en buenas prácticas y formar la columna vertebral del plan de adquisiciones de productos del sector salud:

- Adquirir la cantidad adecuada de los medicamentos.
- Los medicamentos deben de ser los más costo-eficientes.
- Seleccionar únicamente proveedores fiables.
- Asegurar el abastecimiento puntual y suficiente.
- Lograr la mayor calidad al menor costo total.

Para el caso de México, la complejidad de alcanzar estos 5 objetivos es muy grande, debido principalmente a que el sector salud mexicano es único, ya que se divide en 6 instituciones federales que dan cobertura a la mayoría de la población. La más importante es el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) que se encarga de atender a todos los trabajadores registrados por empresas privadas, esta institución tiene afiliada al 30.42% de los mexicanos.

En segundo lugar, se encuentra el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) con un 5.61% que como su nombre lo dice afilia a todos los trabajadores del gobierno federal, esto incluye a la mayoría de los profesores de la educación básica. También, existen servicios de salud públicos para sectores específicos, como lo es servicio médico para los trabajadores de la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX) que abarcan al .40% de la población, y el servicio médico de los trabajadores de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) y la Secretaría de Marina (SEMAR) que en conjunto abarcan el .34% de la población.

Existe también el Seguro Popular que cubre al 36.55% de la población y que al no estar protegidas por ninguna de las instituciones previamente mencionadas, recurren a esta alternativa para tener acceso a servicios de salud. Y aproximadamente el 27% de la población no está afiliado a ninguna institución de salud pública. (Secretaría de Salud 2018)

Aunque en México mejorar la cobertura y el sistema de salud siempre se encuentra marcada como una de las prioridades de los últimos gobiernos, el sistema de salud aún enfrenta retos importantes en cada una de las fases de la prestación de los servicios de salud, para ello se han implementado distintas políticas y programas. En 2012 por ejemplo se creó el Consejo de Salubridad General con integrantes de cada una de las 6 instituciones del Sistema de Salud, este consejo está coordinado y liderado por la Secretaría de Salud. (Gobierno de México, Política Nacional de Medicamentos 2018) Dentro de los objetivos y atribuciones de este consejo se encuentra elaborar, actualizar, publicar y difundir cada año el Cuadro Básico de Insumos para el primer nivel de atención médica y el Catálogo de insumos para el segundo y tercer nivel. (Consejo de Salubridad General 2017)

De este modo las compras de medicamentos e insumos del sector salud están homologadas a nivel sector y se realizan de manera consolidada, procurando realizar los procesos mediante criterios de transparencia y eficiencia que además permitan introducir los avances de la medicina de manera oportuna y hacer uso de tecnologías en este campo, de aquí la importancia de que el cuadro se actualice cada año y se vaya ajustando al cambiante perfil de la población.

Ante el proyectado incremento en el gasto en salud que se va a requerir año con año debido a los cambios en la morbilidad al pasar de enfermedades infecto-contagiosas hacia las enfermedades crónico degenerativas, el cuadro básico de medicamentos se presenta como una política pública enfocada a controlar el incremento del gasto en este sector a través de una mayor eficiencia presupuestal. (Martínez, Cano García y Ferreyra López 2016)

El objetivo es adquirir grandes volúmenes de medicamentos e insumos que satisfagan la demanda de la población de las 6 instituciones de salud generando ahorros y obteniendo precios menores en comparación de que cada una de las instituciones lo hiciera por su parte. Para cumplir con el objetivo se debe de promover un entorno competitivo entre los proveedores, esto aplica sobre todo en los medicamentos genéricos ya que existen una buena cantidad de farmacéuticas que pueden proveer un producto genérico. (Gobierno de México 2018)

Cada año desde que se implementó por primera vez la compra consolidada del cuadro básico de medicamentos, se hace una presentación de cuál es el porcentaje de ahorro de cada una de las instituciones del sector salud respecto del presupuesto que se les asigna para hacer las compras.

Los porcentajes de ahorros reportados son los siguientes: (Gobierno de México 2018)

| Participantes | 2013-2014 | 2014-2015 | 2015-2016 | 2016-2017 | 2017-2018 | 2018-2019 |
|---------------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|
| IMSS | 7% | 9% | 5% | 7% | 8% | 7% |
| ISSSTE | 12% | 12% | 8% | 8% | 8% | 6% |
| PEMEX | 8% | 11% | 9% | 8% | 9% | 6% |
| SEDENA | 7% | 10% | 5% | 9% | 7% | 6% |
| SEMAR | 35% | 6% | 2% | 3% | 7% | 7% |

Fuente: Secretaría de Salud

Como podemos observar, hay porcentajes de ahorro importantes, en promedio cada institución participante ha ahorrado un 8% del presupuesto anual de compras. Algunos años han sido mejor que otros, pero de la misma manera hay años en los que el presupuesto ha aumentado y otros en los que ha disminuido.

En la siguiente tabla se muestra el ahorro acumulado de los 6 períodos:

| Participantes | Millones de pesos en ahorro acumulado |
|---------------|---------------------------------------|
| IMSS | \$13,370.00 |
| ISSSTE | \$4,590.00 |
| PEMEX | \$469.00 |
| SEDENA | \$368.00 |
| SEMAR | \$10.00 |

Fuente: Secretaría de Salud

Sin embargo, aunque las cifras demuestran ahorros, el Índice de Riesgos de Corrupción en Contrataciones Públicas advierte que por los menos IMSS e ISSSTE se encuentran dentro de las 5 dependencias con un mayor riesgo de incurrir en corrupción, debido a la alta concentración de contratos en una lista reducida de proveedores. (Instituto Mexicano para la Competitividad 2018)

8. Conclusiones y recomendaciones

- a) Mantener el marco legislativo actualizado y en línea con los cambios administrativos e institucionales. En México este orden no ha sido respetado.
- b) Promover en cada una de las dependencias el uso de las distintas modalidades de compras homologadas. Mejorar los mecanismos de promoción existentes. En México, existe por ejemplo la “*Relación de bienes, arrendamientos y servicios que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal pretenden contratar en forma consolidada*” un mecanismo al que se le podría obtener mayor provecho logrando que más dependencias se sumen a las compras consolidadas.
- c) Desarrollar manuales de procesos específicos a compras públicas homologadas. Por ejemplo: Manual de procesos para dependencias que deseen coordinar alguna compra consolidada, Manual de procesos para dependencias que quieran utilizar alguno de los convenios marco existentes, Manual de procesos para la evaluación de riesgos y maximización de beneficios de las compras consolidadas.
- d) Realizar un análisis de riesgos y de maximización de beneficios como requisito para homologar la contratación de un bien o servicio. Plantear que estos aspectos deben de ser ampliamente considerados en la etapa de planeación.
- e) Plantear la estrategia de compras homologadas desde el Plan Nacional de Desarrollo y desde los Programas Anuales de adquisiciones, arrendamientos y servicios de cada dependencia. Incorporando una visión de corto, mediano y largo plazo en las compras a homologar.
- f) Invitar a organizaciones no gubernamentales, organismos internacionales, organismos autónomos, y dependencias interesadas a acompañar los procesos de homologación.
- g) Establecer un plan de capacitaciones de compras homologadas, para los funcionarios públicos que se encargar de llevar la parte de contrataciones públicas en las dependencias, con el objetivo de especializarlos.
- h) Coordinarse con las autoridades de competencia económica para evaluar las condiciones de mercado y detectar si es que puede existir afectaciones al mercado en caso de realizar compras homologadas de algún bien o servicio.
- i) Llevar a la práctica las acciones de mitigación de riesgos que se recomiendan para cada uno de los riesgos de homologar los procesos de compra.
- j) Homologar bienes y servicios de los cuales ya exista evidencia de la factibilidad de estandarizarlos. Prestar especial atención a esos productos nuevos que no se hayan estandarizado previamente.
- k) Estandarizar los procesos y la documentación de las compras homologadas, no limitarse a la estandarización de un bien o servicio.
- l) Licitación de manera pública los contratos de compras homologadas, promoviendo siempre los procesos competitivos y transparentes.
- m) Generar indicadores específicos a cada forma de homologación con los que se puedan evaluar los resultados de cada ejercicio, no limitándose a aspectos de ahorro en recursos económicos.

Anexo 1

La información proporcionada por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), muestra que en 2017 las compras públicas representaron en promedio el 15.7% del PIB mundial y 16.6% del PIB de los países de América Latina. Sin embargo, existen grandes brechas entre países y la importancia que tienen las compras públicas en sus economías. En algunos países como Chad, Nigeria y Bangladesh las compras públicas sólo representan menos del 6% del PIB y en el otro extremo hay otros países como Suecia, Cuba y Brunei donde las compras públicas llegan a representar más del 24% de su PIB.

Esto se confirma al realizar un análisis econométrico donde el objetivo es comprobar si existe una relación entre el Producto Interno Bruto de los países con el porcentaje de su ingreso que destinan a las compras públicas. Con esto ayudar a confirmar si es que un mayor gasto en las compras públicas está vinculado con un mayor gasto del PIB.

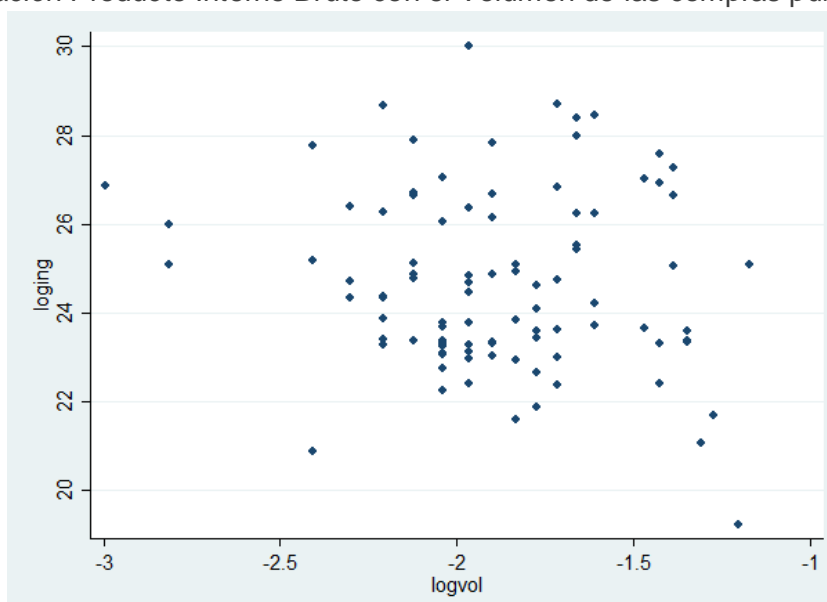
| Source | SS | df | MS | Number of obs | = | 94 |
|----------|------------|----|------------|---------------|---|--------|
| | | | | F(1, 92) | = | 1.70 |
| Model | 6.84551936 | 1 | 6.84551936 | Prob > F | = | 0.1959 |
| Residual | 371.028686 | 92 | 4.0329205 | R-squared | = | 0.0181 |
| | | | | Adj R-squared | = | 0.0074 |
| Total | 377.874205 | 93 | 4.06316349 | Root MSE | = | 2.0082 |

| loging | Coef. | Std. Err. | t | P> t | [95% Conf. Interval] | |
|--------|-----------|-----------|-------|-------|----------------------|----------|
| logvol | -.7853314 | .6027811 | -1.30 | 0.196 | -1.982507 | .4118438 |
| _cons | 23.21617 | 1.154909 | 20.10 | 0.000 | 20.92242 | 25.50992 |

Los resultados fueron los siguientes:

- Prob > F para la hipótesis nula (0 – 0.5) se aprueba es de 0.1959 por lo que se indica una relación de variables.
- Para el caso de los coeficientes la explicación es que un incremento del 1% en PIB de los países está asociado a la disminución en el volumen de compras en 0.7853%
- Existe una relación negativa entre el PIB y el volumen de compras sin embargo no es de alta significancia.

Relación Producto Interno Bruto con el Volumen de las compras públicas



En la gráfica (a excepción de un dato atípico) los países que tienen menor ingreso no gastan menos en las compras, al contrario. Y países con mayores ingresos suelen gastar menos por el mismo concepto.

Existen países con altos ingresos que llegan a destinar hasta el 32% de su PIB a las compras públicas, pero también hay países de altos ingresos que no destinan más del 10% de su PIB. Así mismo, los países de ingreso bajo igual llegan a destinar desde el 9% o hasta el 27%. Entonces, podemos concluir que en realidad, no hay un patrón claro que nos indique que los países con mayores niveles de ingresos destinan más a sus compras públicas o viceversa.

A diferencia del ejercicio de todos los países, en el caso de México es diferente. Al realizar un análisis de los últimos 20 años, encontramos que si existe una relación entre los años en los que se le dedicaron mayores recursos a las compras públicas y los años en los que México tuvo un mayor crecimiento económico.

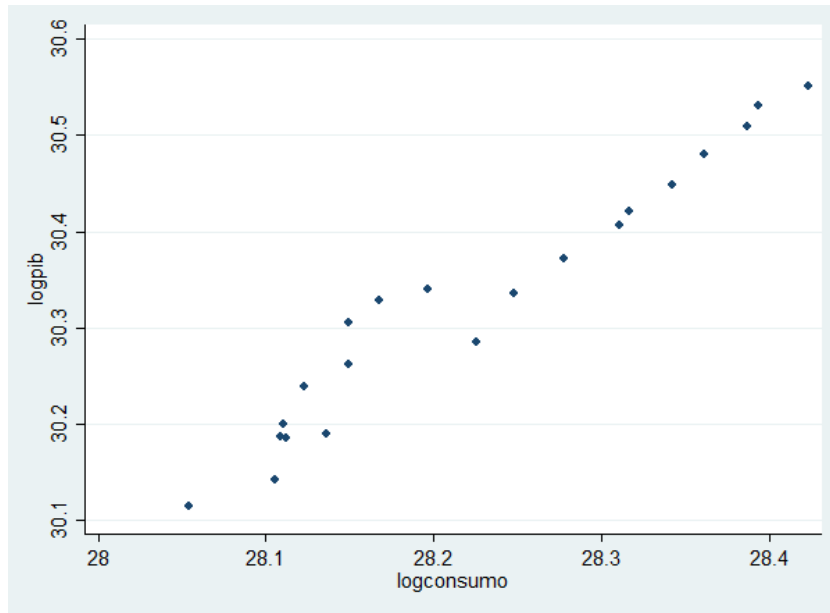
```
. regress logpib logconsumo
```

| Source | SS | df | MS | Number of obs | = | 21 |
|----------|------------|----|------------|---------------|---|--------|
| Model | .328835725 | 1 | .328835725 | F(1, 19) | = | 329.09 |
| Residual | .018985349 | 19 | .000999229 | Prob > F | = | 0.0000 |
| Total | .347821075 | 20 | .017391054 | R-squared | = | 0.9454 |
| | | | | Adj R-squared | = | 0.9425 |
| | | | | Root MSE | = | .03161 |

| logpib | Coef. | Std. Err. | t | P> t | [95% Conf. Interval] |
|------------|-----------|-----------|-------|-------|----------------------|
| logconsumo | 1.120808 | .0617838 | 18.14 | 0.000 | .9914935 1.250123 |
| _cons | -1.307568 | 1.743776 | -0.75 | 0.463 | -4.957332 2.342197 |

- Ambas variables están en términos monetarios a precios constantes.

- Se aplicó logaritmo para manejar más fácilmente la información.
- Existe una relación positiva donde un incremento del 1% en el consumo está asociado con un cambio del PIB en 1.12%



En la gráfica se indica la relación positiva antes mencionada, por lo que se puede inferir que en México el ingreso nacional tiene una relación con el volumen de compras realizadas por el gobierno. A mayor ingreso, mayor consumo.

9. Bibliografía

- Albano, Gian Luigi. "Flexible Strategies for Centralized Public." *Review of Economics and Institutions*, 2010: 1-32.
- Auditoría Superior de la Federación. "Informes y documentos de auditorías 2014." *Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 14-1-00GYR-02-0163*. 2014. https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2014i/Documentos/Auditorias/2014_0163_a.pdf (accessed marzo 02, 2020).
- Banco Mundial. *Crecimiento del PIB (% anual)*. 2018. https://datos.bancomundial.org/indicador/ny.gdp.mktp.kd.zg?end=2017&name_desc=false&start=2008 (accessed 03 2020, 02).
- . "Operations Policy and Country Services." *The World Bank Procurement Framework: the role of public procurement in preventing corruption*. marzo 2017. https://progetti.unicatt.it/progetti-ateneo-De_Laurentiis.pdf (accessed marzo 02, 2020).
- BBVA. *Riesgo Operacional*. 2012. <https://accionistaseinversores.bbva.com/microsites/bbva2012/es/Gestiondelriesgo/Riesgooperacional.html> (accessed marzo 02, 2020).
- Cámara de Diputados. "Leyes." *Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público*. 2014. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_101114.pdf (accessed 03 2020, 02).
- Colombia Compra Eficiente. *¿Qué es agregar demanda?* 2015. <https://colombiacompra.gov.co/content/que-es-agregar-demanda> (accessed 03 2020, 02).
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe. "Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social- ILPES." *Manual de licitaciones públicas*. diciembre 2002. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/5583/1/S2002616_es.pdf (accessed marzo 02, 2020).
- Comisión Federal de Competencia Económica. *Estudio en materia de libre competencia y competencia sobre los mercados de medicamentos con patentes vencidas en México*. 2017. https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/estudio-de-medicamentos_vf-baja-1.pdf (accessed marzo 02, 2020).
- . "COFECE - Artículos." *Recomendaciones para promover la competencia y libre competencia en la contratación pública*. 2016. <https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/38/RecomendacionesContratacionPublica-v2.pdf> (accessed marzo 03, 2020).
- . "Miscelánea de Obstáculos Regulatorios a la Competencia." *Análisis de la Normativa Estatal*. 2016. https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf (accessed marzo 02, 2020).
- Comisión Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. "Adquisiciones." *Glosario*. 2020. <https://www.coneval.org.mx/Adquisiciones/Paginas/Glosario.aspx> (accessed 03 2020, 02).
- Consejo de Salubridad General. "Cuadro Básico de Medicamentos." *Cuadro Básico y catálogo de Medicamentos*. 2017. http://www.csg.gob.mx/descargas/pdf/priorizacion/cuadro-basico/med/catalogo/2017/EDICION_2017_MEDICAMENTOS-FINAL.pdf (accessed marzo 03, 2020).

- Durval Fuentes, Julio. "XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública." *La estabilidad laboral en el sector público: un derecho de los trabajadores, un derecho de nuestros pueblos*. noviembre 2016. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/967D18044C1EB8F1052580F20054D85A/\\$FILE/fuentjul.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/967D18044C1EB8F1052580F20054D85A/$FILE/fuentjul.pdf) (accessed marzo 02, 2020).
- El Financiero. "Hacienda concentraría las compras de Gobierno con AMLO." julio 09, 2018: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/shcp-con-amlo-centralizara-todas-las-compras-de-gobierno-urzua>.
- Expansión. "Opinión." *Cómo combatir la escasez de talento*. octubre 23, 2009. <https://expansion.mx/opinion/2009/10/22/como-combatir-la-escasez-de-talento> (accessed marzo 02, 2020).
- Gobierno de México. *Compra Consolidada en Medicamentos*. noviembre 14, 2018. <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/compra-consolidada-en-medicamentos?state=published> (accessed marzo 03, 2020).
- . *Compranet - Contratos Marco*. 2019. <https://www.gob.mx/compranet/acciones-y-programas/contratos-marco-202938> (accessed 03 2020, 02).
- . *Compranet - Contratos Marco*. 2019. <https://www.gob.mx/compranet/acciones-y-programas/contratos-marco-202938> (accessed 03 02, 2020).
- . *La Compra Consolidada de Medicamentos 2017-2018 deja ahorros por más de 3,175 millones de pesos*. 2018. <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201801/015> (accessed marzo 03, 2020).
- . "Oficialía Mayor." *Estrategia Integral del nuevo Sistema Nacional de Compras Públicas*. Mayo 2019. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/469011/Presentacio_n_Conferencia_Prensa_OM.pdf (accessed 03 02, 2020).
- . *Política Nacional de Medicamentos*. noviembre 12, 2018. <https://www.gob.mx/salud/acciones-y-programas/politica-nacional-de-medicamentos?state=published> (accessed 03 03, 2020).
- Hacienda Gobierno de México. *CompraNet*. 2020. <https://compranet.hacienda.gob.mx/web/login.html> (accessed 03 2020, 02).
- Instituto Mexicano para la Competitividad. *Índice de riesgos de corrupción: el sistema mexicano de contrataciones públicas*. marzo 05, 2018. <https://imco.org.mx/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/> (accessed marzo 03, 2020).
- . "Riesgos de Corrupción." *Nuevo Aeropuerto Internacional de México, un proyecto indispensable: Riesgos y Oportunidades*. septiembre 2018. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2018/09/Documento-NAIM-2018-1.pdf> (accessed marzo 03, 2020).
- Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. "INAP - Oferta Educativa." *Especialización en Compras Gubernamentales*. julio 2015. <http://www.inap.mx/portal/images/pdf/enpg/compras14abierto.pdf> (accessed marzo 02, 2020).
- Martínez, Enrique, Carlos Cano García, and José Carlos Ferreyra López. "Las compras consolidadas de medicamentos: ¿Una política pública de salud eficiente?" *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 2016.
- Naciones Unidas. *Guía de Implementación de la Facilitación del Comercio*. 2012. <http://fig.itcilo.org/SP/contents/framework-agreements.htm> (accessed 03 2020, 02).

- Observatorio Colombiano de Contratación Pública. *La agregación de la demanda*. 2015. <http://www.occp.co/la-agregaci%C3%B3n-de-demanda> (accessed 03 2020, 02).
- Organización Mundial de la Salud. "HIV/AIDS." *Access to AIDS medicines and diagnostics*. 2015. https://www.who.int/hiv/amds/scms_lab_standard.pdf (accessed marzo 02, 2020).
- . "Serie de documentos técnicos de la OMS sobre dispositivos médicos." *Guía de recursos para el proceso de adquisición*. 2012. <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21563es/s21563es.pdf> (accessed marzo 03, 2020).
- Organización Mundial del Comercio. *La OMC y la contratación pública*. 2018. https://www.wto.org/spanish/tratop_s/gproc_s/gproc_s.htm (accessed 03 2020, 02).
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. "Collusion and Corruption in Public Procurement." *Publications*. 2010. <https://www.oecd.org/competition/cartels/46235884.pdf> (accessed marzo 02, 2020).
- . "Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública." *Contratación pública en Nuevo León*. 2018. https://read.oecd-ilibrary.org/governance/contratacion-publica-en-nuevo-leon-mexico_9789264288317-es#page1 (accessed 03 2020, 02).
- . "Publicaciones." *Review of Practices of Local Public Procurement in Five Mexican States*. 2015. [http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20\(2015\)%20Procurement%20Mexican%20States.pdf](http://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/OECD%20(2015)%20Procurement%20Mexican%20States.pdf) (accessed marzo 03, 2020).
- . "Publicaciones." *Guidelines for fighting bid rigging in public procurement*. 2010. <https://www.oecd.org/competition/cartels/42851044.pdf> (accessed marzo 02, 2020).
- . "Sigma - Initiative." *Centralised and Decentralised Public Procurement*. enero 1999. https://www.oecd-ilibrary.org/governance/centralised-and-decentralised-public-procurement_5kml60w5dxr1-en;jsessionid=VGkKsRFUU1290M-qTTDIFIsd.ip-10-240-5-37 (accessed marzo 03, 2020).
- . "Sigma Initiative." *Centralised and Decentralised Public Procurement*. octubre 26 , 2000. [http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/sigma/puma\(2000\)108](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?doclanguage=en&cote=ccnm/sigma/puma(2000)108) (accessed marzo 02, 2020).
- . "Sigma Initiative." *Central Purchasing Bodies*. 2011. http://www.sigmaweb.org/publications/Purchasing_Public_Procurement_2011.pdf (accessed marzo 02, 2020).
- Perú Compras. *¿Qué es la homologación?* 2020. <https://www.perucompras.gob.pe/homologacion/que-es-como-funciona-homologacion.php> (accessed 03 2020, 02).
- Purchase Control. "Best Practices for Procurement Savings." *Guidance for Maximizing Your Procurement Budget*. 2016. <https://www.purchasecontrol.com/blog/best-practices-procurement-savings/> (accessed marzo 02, 2020).
- República de Costa Rica, Ministerio de Hacienda. "Dirección General de Admisnitración de Bienes y Contratación Administrativa." *Plan Estratégico para la Modernización de las Compras Públicas*. 2010. http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_cri_resp_soc_civ_ane1.pdf (accessed marzo 03, 2020).
- Sánchez Graells, Albert. "Impact of public procurement aggregation on competition." *University of Leicester*, 2014: 1-28.

- Secretaría de la Función Pública. *Contratos Marco 2010-2018*. 2018.
<https://www.gob.mx/sfp/documentos/contratos-marco-de-la-apf> (accessed 02 03, 2020).
- . *Relación de contrataciones consolidadas, 2016 - 2017*. 2018. <https://www.gob.mx/sfp/acciones-y-programas/relacion-de-contrataciones-consolidadas-2016-2017?state=published> (accessed 03 2020, 02).
- Secretaria de Salud. *Encuesta Nacional de Salud y Nutrición*. Reporte de resultados , Cuernavaca, Morelos: Instituto Nacional de Salud Pública, 2018.
- Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe. "Reunión del SELA analiza en Quito los Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe." *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. agosto 31, 2018. <http://www.sela.org/es/prensa/notas-de-prensa/n/27802/reunion-del-sela-analizara-los-sistemas-de-compras-publicas-en-america-latina-y-el-caribe> (accessed marzo 02, 2020).
- Transparencia Internacional. "Corruption Assessment Toolbox." *Corruption Risk Assessment - Topic Guide*. 2011.
https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Corruption_Risk_Assessment_Topic_Guide.pdf (accessed marzo 02, 2020).
- United National Development Programme. "Norwegian Ministry of Foreign Affairs." *Assessment Report of corruption risk in public procurement*. Febrero 2016.
https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Deliverable%20-%20Final%20Assessment%20Report_eng%20is1502_for%20print.pdf (accessed marzo 02, 2020).