



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
ESCUELA SUPERIOR DE COMERCIO Y ADMINISTRACIÓN
UNIDAD SANTO TOMÁS
SECCIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO E INVESTIGACIÓN



ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS
EN MÉXICO, BRASIL Y CHILE

TESIS

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE

MAESTRO EN CIENCIAS

EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

PRESENTA

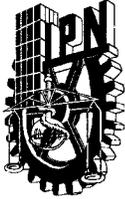
ROBERTO FERNANDO HADDAD SILVA

DIRECTOR DE TESIS

M. EN C. ARTURO E. VELÁZQUEZ GONZÁLEZ

CIUDAD DE MÉXICO.

JUNIO, 2016.



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL
SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

ACTA DE REVISIÓN DE TESIS

En la Ciudad de MÉXICO, D. F. siendo las 10:30 horas del día 3 del mes de JUNIO del 2016 se reunieron los miembros de la Comisión Revisora de Tesis designada por el Colegio de Profesores de Estudios de Posgrado e Investigación de LA E. S. C. A. para examinar la tesis de grado titulada:

"ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS EN MÉXICO, BRASIL Y CHILE"

Presentada por el alumno:

HADDAD
Apellido paterno

SILVA
Apellido materno

ROBERTO FERNANDO
Nombre(s)

Con registro:

A	1	4	0	7	4	8
---	---	---	---	---	---	---

aspirante de

MAESTRÍA EN CIENCIAS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Después de intercambiar opiniones los miembros de la Comisión manifestaron **SU APROBACION DE LA TESIS**, en virtud de que satisface los requisitos señalados por las disposiciones reglamentarias vigentes.

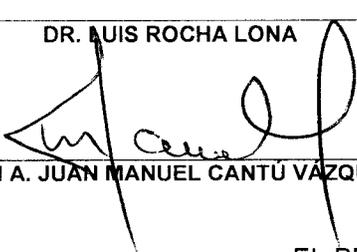
LA COMISIÓN REVISORA

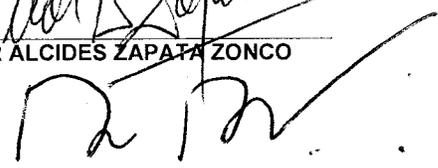
Director de tesis


M. EN C. ARTURO EVENCIO VELÁZQUEZ GONZALEZ

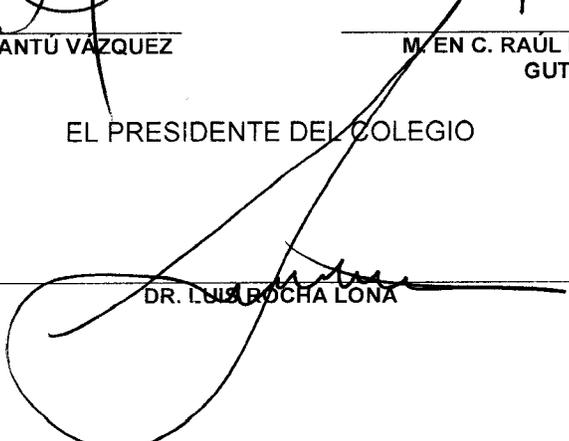
DR. LUIS ROCHA LONA


DR. OSCAR ALCIDES ZAPATA ZONCO


M. EN A. JUAN MANUEL CANTÚ VAZQUEZ


M. EN C. RAÚL MOISÉS BADAGER GUTIÉRREZ

EL PRESIDENTE DEL COLEGIO


DR. LUIS ROCHA LONA



INSTITUTO POLITÉCNICO NACIONAL

SECRETARÍA DE INVESTIGACIÓN Y POSGRADO

CARTA DE CESIÓN DE DERECHOS

En la Ciudad de México, D. F. el día 9 del mes de junio del año 2016, el que suscribe **C. Roberto Fernando Haddad Silva** alumno del Programa de Maestría en Ciencias en Administración Pública, con número de registro **A-140748**, adscrito a la Unidad de Posgrado, Escuela Superior de Comercio y Administración (ESCA), Santo Tomás, manifiesto que soy el autor intelectual del presente trabajo de Tesis bajo la dirección del M. en C. Arturo Evencio Velázquez González y cede los derechos del trabajo titulado *“Análisis comparativo de los modelos de compras públicas en México, Brasil y Chile”*, al Instituto Politécnico Nacional para su difusión, con fines académicos y de investigación.

Los usuarios de la información no deben reproducir el contenido textual, gráficas o datos del trabajo sin el permiso expreso del autor y/o director del trabajo. Este puede ser obtenido escribiendo a las siguientes direcciones rofehasi@gmail.com. Si el permiso se otorga, el usuario deberá dar el agradecimiento correspondiente y citar la fuente del mismo.

Roberto Fernando Haddad Silva

Nombre y firma del alumno

DEDICATORIAS

A mi Esposa Miriam Uribe Arizmendi

Mi compañera de vida, mi gran apoyo para seguirme preparando y superando, sus consejos y experiencia me han permitido trascender en esta etapa.

A mi hijo Roberto

El motivo más especial para seguir esforzándome día a día, la alegría de tenerte a mi lado es mi motor para salir adelante.

A mis padres Hilda Silva Villa y Roberto Haddad Bello

Ustedes son mi ejemplo, su apoyo incondicional para superarme en base a la preparación académica.

A mis hermanos Clarissa, Ricardo e Hilse

Mis amigos y cómplices inseparables, quienes siempre han estado presentes en todos mis esfuerzos.

A mi abuelita Elvira Villa Novoa

Una mujer llena de luz que siempre me ha demostrado ser una guerrera incansable y un ejemplo de amor a la vida y a su familia.

AGRADECIMIENTOS

Al Instituto Politécnico Nacional el cual me abrió sus puertas para continuar mi preparación dentro de la Administración Pública.

A mi Tutor el Dr. Arturo E. Velázquez González, quien me guio y apoyo para entender más acerca de la Administración Pública y su impacto social para poder desarrollar esta investigación.

A mis profesores que compartieron conmigo su sabiduría y experiencia para dejar en mi las herramientas y el conocimiento necesario para concluir este proceso de aprendizaje.

INDICE

SIGLAS Y ABREVIATURAS	7
RESUMEN	10
ABSTRACT	11
INTRODUCCIÓN	12
CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS	14
1.1. Objeto de Estudio	14
1.2. Estado del Arte	15
1.3. Justificación.....	18
1.3.1. Actualidad del Tema	19
1.3.2. Relevancia Académica	20
1.3.3. Pertinencia Social	20
1.4. Planteamiento del Problema.....	22
1.4.1. Antecedentes	22
1.4.2. Elementos del Problema	23
1.4.3. Formulación del Problema	24
1.5. Delimitación del Problema	24
1.5.1. Espacial:	24
1.5.2. Temporal:.....	24
1.6. Hipótesis del Trabajo.....	24
1.7. Objetivos de la Investigación	25
1.7.1. Objetivo General	25
1.7.2. Objetivos Específicos	25
1.8. Preguntas de Investigación.....	26
1.9. Definición de Variables.....	26
1.10. Estrategia Metodológica.....	27
1.10.1. Definición del método comparativo en estudios cualitativos.....	28
1.10.2. El Análisis de datos y estudio del caso.....	32

1.10.3. La técnica FODA.....	34
1.11. Matriz de Congruencia Metodológica	36
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO DE LOS MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS	38
2.1. Trabajos de Investigación en materia de Adquisiciones Públicas.....	38
2.1.1. Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe.....	38
2.1.2. Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos.	40
2.1.3. Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo.	42
2.1.4. El Benchmarking.....	45
2.1.5. Benchmarking: Contrataciones Públicas.....	47
2.1.6. Análisis comparativo de la Normatividad existente en materia de Adquisiciones, para el caso de los prestamos entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de México.	49
2.1.7. Implantación en México de las prácticas mundiales transparentes y honestas en las adquisiciones de la Administración Pública Federal.	51
2.1.8. Benchmark – Compras Públicas.....	52
2.2. Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública.....	54
2.3. Leyes en materia de transparencia en México	59
CAPÍTULO III: MARCO LEGAL DE MÉXICO BRASIL Y CHILE	65
3.1. Marco Legal.....	65
3.1.1. Marco Legal de México	65
3.1.2. Marco Legal de Brasil.....	74
3.1.3. Marco Legal de Chile.....	77
3.2. Modalidades de Contratación	80
3.2.1. Modalidades de Contratación en México.....	80
3.2.2. Modalidades de Contratación en Brasil	82
3.2.3. Modalidades de Contratación en Chile	84
3.3. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas	86
CAPÍTULO IV: CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL	89

4.1. México.....	89
4.1.1. Contexto económico	89
4.1.2. Contexto político	91
4.1.2. Contexto social.....	91
4.2. Brasil	93
4.2.1. Contexto económico	93
4.2.2. Contexto político	94
4.2.3. Contexto social.....	95
4.3. Chile.....	97
4.3.1. Contexto económico	97
4.3.2. Contexto político	98
4.3.3. Contexto social.....	100
CAPÍTULO V: ANÁLISIS COMPARATIVO DE MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS	102
5.1. Análisis del Contexto Económico	102
5.2. Análisis de la Normatividad en Materia de Adquisiciones	104
5.2.1. Tipos de Procedimientos de Contratación.....	106
5.2.2. Principales Ordenamientos Jurídicos.....	107
5.2.3. Montos Mínimos de Actuación para Iniciar un Procedimiento de Contratación ...	108
5.3. Análisis de las Modalidades de Contratación	108
5.4. Análisis de Capacitación y Profesionalización	111
5.5. Análisis de los Sistemas Electrónicos de Contrataciones Públicas (E-government procurement)	111
5.6. Mejores Prácticas en Materia de Adquisiciones de México, Brasil y Chile	112
5.6.1. México	113
5.6.2. Brasil.....	115
5.6.3. Chile	117
5.7. FODA de la Normatividad en Materia de Adquisiciones de México, Brasil y Chile	119
5.7.1. México.....	119
5.7.2. Brasil	125
5.7.3. Chile	135

CAPÍTULO VI: PROPUESTA PARA MEJORAR LAS COMPRAS PÚBLICAS.....	144
6.1. Mejores Prácticas en Materia de Adquisiciones para implantar en México	144
CONCLUSIONES	151
RECOMENDACIONES.....	153
BIBLIOGRAFÍA.....	154
GLOSARIO	159
ANEXOS	165

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ALBA: Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América

APF: Administración Pública Federal

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CAN: Comunidad Andina

CAT: Centro de Atención Telefónica

CELAC: Comunidad de Estados Americanos y Caribeños

CEN: CompraNet Education Network

CFC: Comisión Federal de Competencia

CFE: Comisión Federal de Electricidad

CIDAC: Centro de Investigación para el Desarrollo

COMPRANET: Sistema electrónico de información pública gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios y/o sobre obras públicas y servicios relacionados con las mismas.

CUCOP: Clasificador Único de las Contrataciones Públicas

DOF: Diario Oficial de la Federación

FODA: Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

INEGI: Instituto Nacional de Estadística y Geografía

IP: Iniciativa Privada

LAASSP: Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

LFACP: Ley Federal Anticorrupción en las Contrataciones Públicas

LOPSRM: Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

MERCOSUR: Mercado Común del Sur

MIPYME: Micro, Pequeña y Mediana Empresa

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico

OEA: Organización de los Estados Americanos

OI: Organismos Internacionales

OIC: Órgano Interno de Control

ONU: Organización de Naciones Unidas

OSD: Ofertas Subsecuentes de Descuentos

PAAAS: Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

PAAASOP: Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obra Pública

PAOP: Planes de Adquisiciones y de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

PC-CA: Proveedores y Contratistas, Cámaras y Asociaciones

PEMEX: Petróleos Mexicanos

PIB: Producto Interno Bruto

RICG: Red Interamericana de Compras Gubernamentales

RUPC: Registro Único de Proveedores y Contratistas

SC: Sociedad Civil

SELA: Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe

SFP Secretaría de la Función Pública

SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público

SICA: Sistema de la Integración Centroamericana

STPS: Secretaria del Trabajo y Previsión Social

TI: Transparencia Internacional

TIC: Tecnologías de la Información y la Comunicación

TM: Transparencia Mexicana

TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte

TS Testigos Sociales

UC Unidad Compradora

UMAE: Unidad Médica de Alta Especialidad

UPCP Unidad de Política de Contrataciones Públicas

RESUMEN

Las compras públicas desempeñan una función clave para el crecimiento de la economía, mucho se ha escrito ya sobre la importancia de las compras públicas para las economías nacionales.

Las compras públicas abarcan un alto número de transacciones y representan una porción sustancial del Producto Interno Bruto de todos los países del mundo. Las contrataciones públicas son el proceso mediante el cual el presupuesto asignado por el Estado a las dependencias o entidades se transforma en bienes, obras o servicios para su población.

De acuerdo a estudios de la OCDE, la colusión es uno de los principales problemas que enfrentan los gobiernos, se genera cuando las empresas que se supone deberían competir por ganar los procesos licitatorios, secretamente se ponen de acuerdo para simular una competencia e incrementar los precios de los bienes o servicios que requiere el Gobierno a través de sus dependencias o entidades.

La experiencia internacional en materia de compras públicas, confirma la necesidad de implementar medidas que garanticen procesos competitivos de compras públicas. Para ello es necesario llevar a cabo prácticas que garanticen la competencia en cualquier procedimiento de contratación.

Una de las formas de lograr este objetivo es analizar las mejores prácticas internacionales que han sido exitosas en otros países, en nuestro caso identificando las mejores prácticas de Brasil y Chile para generar una propuesta que permita a México contar con una legislación más completa en materia de eficiencia, competencia y transparencia.

ABSTRACT

Public procurement plays a key to economic growth function, many things has been written about the importance of public procurement for national economies.

Public procurement includes a high number of transactions and account for a substantial portion of the gross domestic product of all countries in the world. Public procurement is the process by which the budget allocated by the state agencies or entities becomes goods, works or services to its population.

According to OECD studies, collusion is one of the main problems facing governments, is generated when companies that are supposed to compete to win the bidding processes, secretly agree to simulate competition and increase prices of goods or services required by the government through its agencies or entities.

The international experience in public procurement, confirms the need to implement measures to ensure competitive procurement processes. This requires carrying out practices that ensure competition in any procurement procedure.

One way to achieve this goal is to analyze international best practices that have been successful in other countries, in our case identifying best practices in Brazil and Chile to generate a proposal that allows Mexico to have a more comprehensive legislation efficiency, competition and transparency.

INTRODUCCIÓN

El objetivo de esta investigación es identificar las estrategias y modelos innovadores en materia de contratación pública contemplados en los marcos normativos de Brasil y Chile que permita formular una propuesta para implementarse en la legislación de México.

La presente tesis está compuesta de seis capítulos, los cuales se desarrollan a partir de la pregunta de investigación ¿Cuáles son las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de México, frente a la Normatividad aplicable en las compras públicas de Brasil y Chile?”.

El primer capítulo, se describe la fundamentación metodológica desarrollada en la presente investigación, para lo cual se utiliza el análisis comparativo de los tres marcos normativos y la identificación de sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas para la formulación de una propuesta.

En el segundo capítulo, Marco Teórico, se analizan los trabajos de investigación en materia de compras públicas que han abordado el tema, aportando resultados significativos y trascendentales para el desarrollo de esta investigación.

El tercer capítulo trata sobre el Marco Legal de México, Brasil y Chile, así como sus respectivas modalidades de contratación y medios de difusión y capacitación electrónicos.

En el cuarto capítulo se aborda el contexto económico y político de los países objeto del presente estudio con el fin de dimensionar las características que permitan conocer las similitudes y diferencias en las cuales se llevan a cabo sus procedimientos de Compras Públicas.

En el quinto capítulo se realiza el Análisis Comparativo de los tres modelos de Compras Públicas en materia de contexto económico, normatividad, modalidades de contratación, capacitación y profesionalización, sistema electrónico de contrataciones, mejores prácticas en adquisiciones y un Análisis FODA.

Finalmente, en el sexto capítulo como resultado del análisis comparativo con la normatividad de Brasil y Chile, se presenta una propuesta a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en México de mejores prácticas, que permita efficientar el gasto público en México.

CAPÍTULO I: FUNDAMENTOS METODOLÓGICOS

1.1. Objeto de Estudio

“Análisis comparativo de los modelos de compras públicas en México, Brasil y Chile.”

Las contrataciones públicas son el proceso mediante el cual, el presupuesto asignado a los entes públicos se transforma en bienes, obras o servicios.

El término de Contrataciones Públicas equiparable a: “adquisiciones” y “compras públicas”, incluye en su definición a la compra de bienes y servicios, su arrendamiento, las obras públicas y los servicios relacionados con éstas.



Fuente: Secretaria de la Función Pública. Políticas Generales de Contrataciones

Ahora bien, considerando que una política pública se refiere a los “Cursos de acción tendientes a la solución de problemas públicos definidos a partir de la interacción de diversos sujetos sociales, en medio de una situación de complejidad social y de relaciones de poder que pretenden utilizar de manera más eficiente los recursos públicos y tomar decisiones a través de mecanismos democráticos con la participación de la sociedad”¹, por consiguiente, el gobierno federal debe centrar sus esfuerzos en

¹ Carlos Ricardo Aguilar Astorga y Marco Antonio Lima Facio. (2009). ¿Qué son y para qué sirven las Políticas Públicas?, en Contribuciones a las Ciencias Sociales. 2015, de Universidad de Málaga. Recuperado el 12 de abril de 2014 en <http://www.eumed.net/rev/cccss/05/aalf.htm>

la satisfacción de la ciudadanía, como una directriz para orientar la acción, proyecto o programa, a través de normas, instituciones, prestaciones, bienes públicos o servicios.

La implantación de la política de contrataciones públicas, así como de las directrices que articulan las expectativas del Gobierno Federal sobre las dependencias y entidades, y los servidores públicos en el desempeño de las actividades relacionadas con las compras públicas, deriva de la atribución conferida a la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, en el artículo 38 fracción III del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, a fin de asegurar las mejores condiciones de compra para el Estado en términos de los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez establecidos en el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2. Estado del Arte

En este análisis se llevará a cabo un estudio comparativo entre la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público en México, y la Normatividad existente en Brasil y Chile, con el objetivo de encontrar las mejores prácticas en los procesos de compras y sus ventajas.

Investigaciones internacionales recientes apuntan como principales tendencias de evolución, la institución de una nueva aproximación al aprovisionamiento público, la cual ha permitido a los países con avances en la materia, en el proceso de modernización de las compras públicas, el integrar ya prácticas de modernización administrativa y de reforma de la administración pública, sin embargo, estas nuevas directrices en muchos casos, no son aplicables a nuestro país, por diversas circunstancias relacionadas principalmente con el tipo de estructura organizacional bajo el cual se desarrolla el sector público, grado de profesionalización del servidor público, niveles de rendición de cuentas, y niveles de transparencia.

Los materiales bibliográficos que abordan aspectos relevantes del tema son:

- Comentarios a la ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Gómez de Lara Fernando & Sosa Arciniega Alejandro. (2013). México: Ed. Novum.
- El cohecho en las adquisiciones del sector público. Métodos, actores y medidas para combatirlo. (2008): OCDE.
- Las Compras Públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe. (2014): SELA, Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe.
- Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México. (2011): OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Benchmarking: Contrataciones Públicas. (2012): SFP, Secretaria de la Función Pública.
- Guía Práctica de Compras Públicas, Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal: IMCO, Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.
- Compras Públicas en América Latina y el Caribe, Diagnostico y Desafío. (2012): UNSAM, Universidad Nacional de San Martín, Argentina.
- Estudio comparativo sobre procesos de Reforma de Estructuras Públicas en países seleccionados. (2011): OEA, Organización de los Estados Americanos.
- Estudio sobre el combate a la colusión en compras públicas en América Latina. (2014): CIDAC, Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.

Los trabajos de tesis presentados que abordan aspectos relevantes del tema son:

- Análisis comparativo de la normatividad existente en materia de adquisiciones, para el caso de los prestamos entre el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el gobierno de México / tesis profesional para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos, presenta Nieve Marina Cruz Jiménez / 2014.

- Implantación en México de las prácticas mundiales transparentes y honestas en las Adquisiciones de la Administración Pública Federal/ tesis que para obtener el título de Maestro en auditoría, presenta Roberto de la Cruz Fuentes / 2007.
- Compras gubernamentales a través de procedimientos de licitación pública / tesis que para obtener el título de Licenciado en Administración, presenta Alejandro Palacios Estrada.
- El impacto de las compras gubernamentales en la eficiencia del gasto público: caso práctico de la contratación del Centro de Administración Tecnológica de la Secretaria de Hacienda y Crédito Publico / tesis que para obtener el título de Licenciado en Economía, presenta Cesar Morales Ríos.
- La participación de la pequeña y mediana empresa en las compras de gobierno en México y su relación con el capítulo X del TLCAN / tesis que para obtener el título de Licenciado en Derecho, presenta Fabiola Castañeda Santibáñez.

Para el Marco Normativo se revisaron las siguientes fuentes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Constitución Política Brasil
- Constitución Política de la República de Chile
- Tratados Internacionales
- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Ley No. 8.666 de Brasil
- Ley Complementario 123 de Brasil
- Ley de Compras Públicas No. 19.866 de Chile
- Decreto con Fuerza de Ley 850
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
- Ley de Ingresos
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental

- Ley Federal sobre Metrología y Normalización
- Ley Federal de Competencia Económica
- Ley de Coordinación Fiscal
- Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público
- Manual de Integración y Funcionamiento de los Comités de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del IMSS
- Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del IMSS

1.3. Justificación

La Administración Públicas en el Estado Mexicano es un tema de interés general, del cual todos los ciudadanos tiene un concepto dependiendo del contexto en el cual se desempeñen, es así como las personas que trabajan en la Iniciativa Privada, ven con cierto desdén el desempeño de los servidores públicos, y en algunos casos cuestionando la integridad con la que se conducen en ciertos temas, sobre todo de carácter económico.

Por otra parte, las personas que nos desempeñamos en el sector público, tenemos más clara la situación que atraviesa actualmente la Administración Pública, la cual arrastra problemas estructurales y de fondo, en un sistema que muchas veces no permite la flexibilización para la toma de decisiones, ocasionando en muchos casos la ineficiencia en el servicio de utilidad social.

A pesar de que en los últimos años se han tenido avances significativos en distintos ámbitos de la administración pública, los resultados alcanzados en la implementación de políticas y programas en este sentido, no han sido los esperados debido a que aún no se reflejan en mayores niveles de satisfacción del ciudadano, la percepción de éste continúa en niveles muy por debajo de los esperados.

En el campo de las compras gubernamentales, es una de las asignaturas pendientes, ya que, a juicio de los ciudadanos, el principal problema del sistema mexicano es la corrupción, sin embargo, los esfuerzos en materia de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción no logran del todo ser eficientes.

La importancia de este estudio radicara en la identificación de las mejores prácticas en materia de adquisiciones gubernamentales entre los países objeto de la presente investigación, que permita realizar las compras públicas de una manera más eficiente, eficaz y transparente, satisfaciendo las necesidades de la población, e impactando de forma positiva en el desarrollo del país.

1.3.1. Actualidad del Tema

Las buenas prácticas internacionales apuntan como principales tendencias de evolución, un cambio sustancial en las adquisiciones públicas. Este cambio estimula la centralización del sourcing (se define como el proceso estratégico de selección de proveedores y la definición de un contrato de compras de bienes o servicios con un precio y un tiempo previamente establecidos y negociados), de la negociación y la descentralización de la adquisición, con implementación coordinada por entidades centrales. Además de eso, en términos estratégicos, el centro de atención pasó de la componente transaccional a la componente de sourcing.

Los países que están más avanzados en el proceso de modernización de las compras públicas, están integrando ya, prácticas de modernización administrativa y de reforma de la administración pública.

Los principales resultados los cuales no siempre se traducen exclusivamente en ahorros e incluyen una parte significativa de aumento de eficiencia son: mejora en la calidad del servicio, aumento de la transparencia y ahorro.

1.3.2. Relevancia Académica

El análisis comparativo de aspectos relacionados con las buenas prácticas a nivel internacional en materia de adquisiciones públicas, permitirá hacer mejoras a nuestro marco normativo, con el objetivo de llevar a cabo adquisiciones con mayor eficiencia y transparencia, que se traduzca en mayores ahorros para el Estado.

Se tiene así que la discusión sobre la función pública, la autonomía de gestión y las capacidades de adquisición de cada nivel de gobierno ya no pueden llevarse a cabo mediante el principio de la desconfianza y la aplicación de candados a la Ley, sino partir desde un principio de honestidad y transparencia en el ejercicio de los recursos de carácter público para eficientar su aplicación.

1.3.3. Pertinencia Social

El impacto social que puede lograr una reforma a la Ley en materia de Adquisiciones Públicas en el país, es muy grande. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), si el gobierno federal mejora su sistema de compras podría ahorrar el equivalente a un punto porcentual del PIB, algo así como 120,000 MdP.

Las compras públicas a nivel federal concentran las necesidades de más de 250 dependencias públicas, pero la mayoría de las adquisiciones se ubica en 11 entidades. Tan sólo Petróleos Mexicanos (Pemex), la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) concentran más de 60% de las compras públicas a nivel federal.

Estas mejoras son relativamente nuevas. En 2005, la OCDE elaboró un índice comparativo de precios de medicamentos en 12 países y descubrió que en México se vendían los fármacos más caros (por encima de Estados Unidos, Japón y Francia,

entre otros). Dado que el IMSS es el principal consumidor en el mercado farmacéutico y de equipos médicos, la Comisión Federal de Competencia (CFC) inició en 2006 una investigación sobre posibles prácticas monopólicas absolutas por parte de los proveedores de medicamentos del instituto. Tras concluir la investigación, el órgano regulador determinó que seis farmacéuticas (Baxter, Eli Lilly, Fresenius Kabi, laboratorios Cyropharma, laboratorios Pisa y Probiomed) se habían coludido para elevar los precios de las medicinas que vendían al IMSS, por lo que la CFC decidió multar a las seis empresas con un total de 151.7 MdP.

Un año después de que la CFC iniciara su investigación, el IMSS se puso las pilas. Buscó ahorros que le permitieran enfrentar sus crecientes desafíos financieros y dar mejor servicio a sus casi 54 millones de derechohabientes. Entre las estrategias emprendidas por el instituto destacaron centralizar sus compras y cambiar el método de subastas.

Hasta 2006, el proceso de compra del IMSS estaba descentralizado en 35 delegaciones y 25 unidades médicas de alta especialidad (UMAES) a lo largo del país, de modo que cada área realizaba sus propios procesos de adquisición de forma aislada. A partir del ciclo de compra de 2007, el instituto comenzó a realizar sus compras a través de contratos únicos y de manera centralizada. Esta estrategia le permitió al IMSS ahorrar, en 2011, un total de 600 MdP en la compra de medicamentos, según un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

Otro mecanismo implementado fue la subasta en reversa, un concurso en el que los ofertantes pujan a la baja hasta que un proveedor entrega una oferta que nadie más puede igualar. La OCDE asegura que, gracias a este sistema de licitación, en 2011 el IMSS ahorró 2,400 MdP en la compra de medicamentos. El organismo no ha realizado nuevas comparaciones para saber cuánto se avanzó en este sentido, pero un estudio comparativo entre las instituciones de salud pública en México, realizado por la

Secretaría de Salud, determinó que, al primer semestre de 2010, el precio de los medicamentos adquiridos por el IMSS fue 84% menor al precio promedio del sector.

Entre 2007 y 2011, este organismo logró ahorros por 46,000 MdP en compras públicas, lo que representa 14% del gasto promedio en este rubro en cinco años. Este ahorro alcanzaría para construir 65 nuevos hospitales generales, con lo que el IMSS sumaría un total de 327 instalaciones de este tipo.

1.4. Planteamiento del Problema

1.4.1. Antecedentes

La administración pública es una organización que el Estado utiliza para canalizar adecuadamente demandas sociales y satisfacerlas, por medio de la transformación de recursos públicos en acciones modificadoras de la realidad, mediante la producción de bienes, servicios y regulaciones.

Una de las partes fundamentales del quehacer de la Administración Pública es el desarrollo de los procedimientos adquisitivos, los que le permiten obtener los bienes y servicios que utiliza para su funcionamiento y para la satisfacción del mosaico de necesidades que tiene bajo su responsabilidad.

Uno de los principales retos que enfrentan las entidades públicas federales, estatales y municipales está directamente relacionado con los procesos de adquisiciones de bienes y servicios. Un gobierno orientado a los resultados y a la satisfacción efectiva de las demandas ciudadanas es la vía para la legitimación de su actuar.

En los últimos años en México se ha tenido un avance en materia de combate a la corrupción, transparencia y rendición de cuentas, todo esto enfocado al correcto uso de los recursos de carácter público, sin embargo es evidente la falta de reformas que

permitan establecer las condiciones necesarias para la implementación de políticas de administración pública de vanguardia, que se ajusten a las características de nuestro país y dirigidas a asegurar la obtención de resultados, bajo un ámbito de eficiencia y transparencia.

El presidente Enrique Peña Nieto promulgó la reforma constitucional en materia de transparencia en febrero de 2014, en tanto que en mayo de 2015 hizo lo conducente sobre la reforma anticorrupción, que aprobaron los legisladores federales.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en 2013 San Luis Potosí, el Distrito Federal y el Estado de México fueron las entidades más corruptas del país.

Los niveles de corrupción en México han aumentado en los últimos 3 años, mal que genera pérdidas por 1.5 billones de pesos al año, reveló la organización Transparencia Internacional (TI) a la Cámara de Diputados.

A través del informe Índice de Percepción de la Corrupción, la organización no gubernamental establece que “México ocupaba en el año 2012 el lugar 100 dentro de los 175 países más corruptos. Al año 2014 México ocupa el lugar 103, es decir que hoy (2015) la percepción de la corrupción ha aumentado”, afirma este organismo en su reporte, entregado a los diputados federales.

1.4.2. Elementos del Problema

- Competencia
- Colusión
- Transparencia
- Discrecionalidad
- Rendición de cuentas

1.4.3. Formulación del Problema

Ante la falta de credibilidad en las Dependencias Públicas del Estado Mexicano, la ineficiencia en la prestación de servicios de carácter público a causa del manejo de los recursos con los que cuenta el gobierno; en parte, debido a los procedimientos de adquisiciones de bienes y servicios, así como a la demora en la adjudicación de las adquisiciones y los costos que implican los procesos con irregularidades como pueden ser las inconformidades o licitaciones desiertas. La pregunta central que orienta la investigación es:

¿Cuáles son las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de México, frente a la Normatividad aplicable en las compras públicas de Brasil y Chile?

1.5. Delimitación del Problema

1.5.1. Espacial:

Administración Pública

Administración Pública Federal Mexicana

1.5.2. Temporal:

Se considera el período comprendido del año 2014 al 2015.

1.6. Hipótesis del Trabajo

Si se logra identificar y determinar las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en los procesos de compras públicas de México, Brasil y Chile mediante un análisis comparativo de sus Marcos Regulatorios, se podrá determinar cuáles son las

mejores prácticas en cada país dentro del proceso de modernización de las compras públicas que permita efficientar el gasto público en México.

1.7. Objetivos de la Investigación

1.7.1. Objetivo General

Realizar un análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en los procesos de las compras públicas de México, Brasil y Chile mediante un estudio comparativo de sus Marcos Regulatorios para encontrar las mejores prácticas en el proceso de modernización de las compras públicas con el fin de formular una propuesta que permita efficientar el gasto público en México.

1.7.2. Objetivos Específicos

1. Identificar los Marcos Regulatorios de los países objeto de estudio.
2. Analizar los modelos de legislación en Brasil y Chile, con la finalidad de llevar a cabo un estudio comparativo con la legislación mexicana en los procesos de compras del sector público para identificar sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas.
3. Determinar cuáles son las mejores prácticas en cuanto a colusión, competencia, discrecionalidad y transparencia en los procesos de Compras Públicas de los países objeto de estudio para formular la propuesta para efficientar el gasto público en México.

1.8. Preguntas de Investigación

1. ¿Cuáles son las características de los Marcos Regulatorios de los países objeto de estudio?
2. ¿Cómo analizar los modelos de legislación en Brasil y Chile, con la finalidad de llevar a cabo un estudio comparativo con la legislación mexicana en los procesos de compras del sector público para identificar sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas?
3. ¿Cómo determinar cuáles son las mejores prácticas en cuanto a colusión, competencia, discrecionalidad y transparencia en los procesos de Compras Públicas de los países objeto de estudio para formular una propuesta para eficientar el gasto público en México?

1.9. Definición de Variables

Variable Independiente	Variable Dependiente
Mejores prácticas de Brasil y Chile en los procesos de adquisiciones Públicas	Eficiencia en los procesos de adquisiciones públicas de México

1.10. Estrategia Metodológica

El método que se utilizó en esta investigación es el método comparativo. El considerar la comparación como un método, implica el uso de parámetros y el empleo de categorías de análisis que sean derivadas de un esquema conceptual o de una teoría general. El método comparativo, parte del cuestionamiento acerca de que es comparable y con relación a que características o propiedades es posible efectuar la comparación. Así se busca identificar aquello que es bastante similar, o lo que es demasiado distinto. Es en ese sentido que, John Stuart Mill plantea el método de concordancias, a partir de la eliminación de las variables que marcan las diferencias, identificando las causas probables con las variables que tienen valores similares; y el método de las diferencias, en el que se eliminan las variables con valores similares para explicar las causas a partir de las variables que presentan las diferencias.

Pensadores de la talla de Auguste Comte y Émile Durkheim, han considerado que la comparación es el método fundamental en las ciencias sociales, dado que desempeña un papel análogo al de la experimentación en las ciencias físicas y biológicas. Los métodos comparativos son insustituibles en las ciencias sociales, si bien su utilización exige ciertas precauciones.

El principal peligro del método comparativo consiste en la realización de comparaciones artificiales, basándose en una deformación de los objetos. Sin embargo, la comparación es un procedimiento útil para el proceso de investigación, ya que solo a partir de él podemos encontrar las semejanzas y diferencias.

La razón que mejor justifica el uso del método comparativo refleja la naturaleza misma de la investigación de las ciencias sociales: casi nunca es posible utilizar el método experimental. Al contrario que las ciencias naturales, no podemos concebir experimentos precisos que determinen, por ejemplo, hasta qué punto un solo líder influye en los resultados que tiene una política. Sin embargo, como veremos, se pueden utilizar otras comparaciones para enfrentarse a la misma cuestión. Siendo más

específicos, podemos señalar dos razones principales por las que el método comparativo resulta esencial: la primera, evitar el etnocentrismo en el análisis y, la segunda, producir, comprobar y, posteriormente, reformular teorías, y los conceptos e hipótesis con ellas relacionados, acerca de la relación entre fenómenos sociales.

1.10.1. Definición del método comparativo en estudios cualitativos

Los estudios cualitativos se caracterizan por un proceso de construcción interactivo del argumento teórico y la evidencia empírica². Son estudios de tipo holístico en los cuales se trata de captar el núcleo de interés los elementos clave de la realidad estudiada, facilitándose de esta forma el entendimiento de los significados, los contextos y los procesos desarrollados.

Existen históricamente tres tipos de comparación en estudios sociales: el análisis histórico, el análisis estadístico y los estudios cualitativos. Así mismo, se han identificado tres formas de considerar la comparación: como contexto de justificación y control de hipótesis; como contexto de descubrimiento y de generación de nuevas hipótesis y como procedimiento lógico y sistemático que es lo que se denomina en términos estrictos método comparativo. Lijphart explica que el método comparativo podría ser considerado como una estrategia de investigación, pero no una técnica de investigación³.

Para Sartori el método comparativo tiene como objetivo la búsqueda de similitudes y disimilitudes⁴. Dado que la comparación se basa en el criterio de homogeneidad; siendo la identidad de clase el elemento que legitima la comparación, se compara entonces lo que pertenece al mismo género o especie. Las disimilaridades se

² Maxwell, J., *Qualitative research design. An interactive Approach*, London, Sage publications, 1996.

³ Lijphart, A., *Comparative Politics and the comparative Method*. En *The American Political Science Review*, Vol. 65, 1971, p. 682-693.

⁴ Sartori, Giovanni, *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económico, México, 1984.

presentan como lo que diferencia a la especie de su género, y esto no es lo mismo que señalar las variaciones internas de una misma clase, por lo cual se requiere de un trabajo sistemático y riguroso que implique la definición previa de las propiedades y los atributos posibles de ser comparados.

Según Fideli, el método comparativo es un método para confrontar dos o varias propiedades enunciadas en dos o más objetos, en un momento preciso o en un arco de tiempo más o menos amplio⁵. De esta manera se comparan unidades geopolíticas, procesos, e instituciones, en un tiempo igual o que se lo considere igual (sincronismo histórico).

Para el Dr. Oscar Zapata, el método comparativo es la reunión de elementos o clases que poseen características comunes y se procede a examinarlo para descubrir diferencias y semejanzas⁶.

Cuando surge la pregunta ¿por qué compararlo? Entonces nos acercamos a la búsqueda de las generalizaciones, que nos permitirán teorizar sobre la temática investigada. Los aspectos prácticos del cómo es que debemos llevar a cabo la comparación, se encuentran en la búsqueda e identificación de los métodos y las técnicas que sean conducentes para el problema de la investigación, hay que ponderar la participación de los métodos cuantitativos frente a los métodos cualitativos. De la misma forma, en que debemos analizar las diferentes alternativas que se presentan y escoger aquella que permita una mayor profundidad de análisis.

La comparación es un procedimiento que llevan a cabo la gran mayoría de las personas en su actividad cotidiana, algunas lo hacen de manera inconsciente y para otras, forma parte de su bagaje cultural. Comparar es el ejercicio básico de toda

⁵ Fidelli, R., La comparazione, Agnelli, Milan, 1998.

⁶ Zapata, Oscar, Metodología de la Investigación. Para elaborar tesis e investigaciones educativas, Ed. Pax México, México, 2005.

actividad cognoscitiva, sin embargo, lo que nos interesa, es el conjunto de procedimientos que nos permiten realizar comparaciones explícitas y conscientes.

El considerar la comparación como un método, implica el uso de parámetros y el empleo de categorías de análisis que sean derivadas de un esquema conceptual o de una teoría general. El método comparativo, parte del cuestionamiento acerca de que es comparable y con relación a que características o propiedades es posible efectuar la comparación. Así se busca identificar aquello que es bastante similar, o lo que es demasiado distinto.

Es en ese sentido que, John Stuart Mill plantea el método de concordancias, a partir de la eliminación de las variables que marcan las diferencias, identificando las causas probables con las variables que tienen valores similares; y el método de las diferencias, en el que se eliminan las variables con valores similares para explicar las causas a partir de las variables que presentan las diferencias⁷. Smith menciona que una distinción análoga es presentada por Przeworski y Teune, quienes elaboran el planteamiento de dos métodos similares, a los que denominan: “Most Similar Systems” y “Most Different Systems”, ambos se relacionan con los métodos de Stuart Mill.

Por su parte, Sartori cuestiona los planteamientos anteriores en la determinación de la esencia de los fenómenos, y considera que es a través de la clasificación como se resuelve el problema⁸. Para él, clasificar es ordenar un universo en clases que son mutuamente excluyentes; por lo tanto, es establecer similitudes y diferencias. Considera que es competencia de quien clasifica decidir hasta qué punto sus clases deben ser inclusivas o bien discriminantes.

Es frecuente, que el método comparativo se encuentre relacionado con aquellos problemas que no pueden ser tratados de manera estadística, debido a que presentan

⁷ Stuart, John, De los cuatro métodos de indagación experimental, Revista Teorema, Vol. 22, 1980.

⁸ Sartori, Giovanni, La política, lógica y método en las ciencias sociales, Fondo de Cultura Económico, México, 1984.

un número reducido de eventos, a los que también se les denomina “casos”. Una investigación comparativa puede ser sensible a la diversidad del contexto, por lo que la comparación de pocos casos puede producir buenos resultados. Algunas de las alternativas que se han planteado, para resolver el problema del pequeño número de casos, son el emplear una descripción densa, de tal manera que se pueda sacar a la luz el significado oculto de los fenómenos y observar el modo en el que este encuentra sus raíces en contextos concretos, sin embargo, no se debe confundir con una descripción detallada de los elementos que conforman el fenómeno, pues esta, no trasciende al significado de los mismos. Ante el problema de un fenómeno con muchas variables y pocos casos, se ha sugerido: el aumento en el número de casos, una mayor atención a los casos comparables y una reducción en el número de variables. Para el caso de las ciencias sociales, donde no es posible emplear el método experimental, se han planteado las investigaciones cuasi-experimentales, que son estudios de observación controlada sobre cualquier evento equiparable a una intervención experimental.

En todo el proceso de construcción teórica, los aspectos conceptuales son básicos, pues además de comprender lo que se desea estudiar, mediante la definición de atributos y sus propiedades, se trata también de clasificar correctamente, para poder identificar las variaciones del fenómeno. En este sentido, es necesario utilizar una escala de abstracción en relación a la clasificación, lo que significa trasladarse desde conceptos, clases e hipótesis más generales y empíricamente inclusivas a aquellas más particulares y exclusivas.

Para llevar a cabo una investigación comparativa resulta esencial elaborar una estructura teórica o al menos una serie de hipótesis que también pueden obtenerse de estudios precedentes. Una investigación comparativa puede combinar las dimensiones de variación temporal y espacial. Siendo el tiempo, una dimensión objetiva a lo largo de la cual se recogen informaciones y se hace un acopio de observaciones. Elegir el tiempo en el que se ha de trabajar, nos conduce a dos posibles planteamientos: la comparación sincrónica, que implica estudiar el fenómeno en un

momento dado y la comparación diacrónica, que incluye en el análisis, diferentes momentos sobre la escala de tiempo. El espacio está relacionado con el número de casos que se involucran en la investigación, por lo que se ha planteado, que se aumenten en la medida de lo posible el número de casos, lo que permite un mayor control de las hipótesis formuladas o bien hipótesis más precisas y con mejor localización.

Un punto importante que es necesario recordar, es el hecho, de que la realidad es por demás compleja, por lo tanto, un problema puede ser resuelto a partir de la confrontación de varios fenómenos análogos, como es el caso de las comparaciones clásicas, o bien, se realiza la investigación sobre el mismo fenómeno, pero estudiándolo desde ángulos y mediante técnicas diferentes, cotejando los resultados que se obtuvieron. Este último enfoque, permite un estudio más profundo y resulta propicio para un trabajo en equipo, en el que participan investigadores de varias disciplinas. Sin embargo, para que se pueda hablar de un verdadero trabajo interdisciplinario, es necesario que previamente al inicio de la investigación los participantes logren establecer un acuerdo acerca de los principios filosóficos a los que se recurre para la explicación del fenómeno en estudio.

1.10.2. El Análisis de datos y estudio del caso

La relación entre el método comparativo y el estudio de caso, como ya se ha visto, es estrecha. El que se estudie un solo caso, no quiere decir que no pertenece al método comparativo, si bien, un caso aislado no puede ser empleado para confirmar una generalización, como tampoco es útil para refutarla. Pero el hablar de un caso único, es hacer uso del método comparativo para especificar por qué ese caso es diferente de los demás. El análisis de un caso individual, así como la comparación de varios casos, son enfoques metodológicos importantes para la comprensión del comportamiento humano y los procesos sociales. Un estudio de caso puede

suministrar la imagen necesaria para clarificar el problema y plantear el esquema más apropiado para su estudio. Además, son sumamente útiles para complementar los tediosos informes estadísticos. Sin menospreciar su potencial para la realización de estudios adicionales.

En la práctica, el término estudio de caso, puede significar dos cosas distintas. Una hace referencia al análisis a fondo del comportamiento de un individuo, lo que puede hacerse a través de sus documentos personales, o mediante entrevistas biográficas.

La otra, en un sentido más amplio, comprende todo estudio monográfico que se ha centrado en un acontecimiento, o en una decisión. También es preciso distinguir entre los estudios que hacen referencia a casos reales, y el estudio de casos teóricos, que sólo constituyen un procedimiento pedagógico. Es posible, que la forma más popular de los estudios de caso ha sido el análisis de las comunidades individuales. Un estudio de caso pretende construir un saber en torno a la particularidad individual, por lo que, reconoce en la singularidad individual, el espacio privilegiado donde la cultura y la historia se depositan y constituyen una entidad. Estudiar un caso, significa delimitar un espacio de conocimiento en el cual, encuentra una adecuada articulación la dualidad que representa por un lado el estudio de la realidad social y cultural como realidad exterior al individuo, y por otro, el estudio de la realidad psicológica como realidad interior al mismo. Un estudio de caso representa el espacio que reúne e integra tres dimensiones fundamentales: a) la dimensión social; b) la dimensión cultural; y c) la dimensión psicológica. Se trata en suma de un espacio de significaciones históricamente producidas que necesita más de la interpretación comprensiva, que de la medición estadística, un espacio en el cual el sujeto crea ininterrumpidamente aquellas condiciones socio-históricas que, a su vez, estructuran su propia vida.

El estudio de casos, como señala Cohen, observa las características de una unidad individual, sea esta un niño, una pandilla, un grupo de clase, una escuela o una

comunidad en su conjunto⁹. El propósito de la observación es analizar intensamente el fenómeno diverso que constituye el ciclo vital de la unidad, con un enfoque que permita establecer generalizaciones acerca de la población a la que pertenece la mencionada unidad. El tipo de observación que adopta el investigador, está asociado a las características de la situación que es estudiada. Es frecuente que se dé una observación participativa, en la que el investigador es un miembro más de la comunidad, que participa de las actividades que esta realiza.

El estudio de caso no es un método particular, sino una forma de organizar y presentar la información acerca de una unidad individual y sus circunstancias, lo que puede dar lugar una variedad de técnicas específicas para la recolección de datos. El estudio de caso puede ser considerado como una aproximación metodológica entre otras, de naturaleza cualitativa, que representa un momento de la investigación guiada por la epistemología interpretativa.

Frecuentemente se considera que, cuando se emplean varias estrategias de investigación, estas deben ser organizadas en forma jerárquica. Pero en realidad, una investigación puede contener varios enfoques, cada uno de ellos operando en un momento diferente, sin que por ello deban estar sujetos a un orden establecido. Así, un estudio de caso puede ser apropiado para una fase exploratoria en la investigación, los muestreos y las historias sirven en la fase descriptiva. Los estudios de caso, pueden adoptar la forma de exploratorios o descriptivos, sin que ello implique una jerarquía en el proceso de la investigación.

1.10.3. La técnica FODA

La técnica FODA fue propuesta por el consultor de gestión Albert S. Humphrey, en los años 70 en el país de los Estados Unidos debido a una investigación del Instituto de

⁹ Cohen, L. & Manion, L., Métodos de Investigación Educativa, Ed. La Muralla S.A., Madrid, España, 1990.

Investigaciones de Stanford que tenía como objetivo revelar la falla de la organización corporativa.

El término FODA traducido al inglés es SWOT, lo cual sus siglas significan strengths (fortalezas), weaknesses (debilidades), opportunities (oportunidades) y threats (amenazas).

FODA es el estudio de la situación de una empresa u organización a través de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, tal como indican las siglas de la palabra y, de esta manera planificar una estrategia del futuro.

FODA es el análisis de las características propias de la organización, es decir, observar cuáles son sus fortalezas y oportunidades en el mercado, por ejemplo: disponibilidad de recursos económicos, personal, calidad del producto, entre otros y, su situación externa a través del estudio de las amenazas y oportunidades en referencia a la situación actual de la competencia y del ámbito político, económico y social por el cual atraviesa el país en donde se desenvuelve, por ejemplo: el pago de los impuestos, la legislación laboral, el desempleo o empleo, los avances tecnológicos, entre otros puntos.

Asimismo, durante el estudio de lo anteriormente indicado se debe de determinar los siguientes puntos: cómo se puede resaltar las fortalezas, cómo se puede aprovechar las oportunidades, cómo se puede amparar la empresa de las debilidades y, cómo se enfrentan las amenazas. De la misma forma, en referencia a la competencia, se debe de analizar cuál es la competitividad actual, cuál es su estructura, cómo evolucionan, cuales son los objetivos de la misma, cómo sus decisiones afectan a la empresa y, los aspectos fuertes y negativos de la competencia.

1.11. Matriz de Congruencia Metodológica

Problema de Investigación
¿Cuáles son las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de México, frente a la Normatividad aplicable en las compras públicas de Brasil y Chile?

Objeto de Estudio	Objetivo General	Objetivos Específicos	Preguntas de Investigación
Estudio comparado de los procesos de compras públicas de México, Brasil y Chile, que permita determinar cuáles son sus mejores prácticas.	Realizar un análisis de las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas en los procesos de las compras públicas de México, Brasil y Chile mediante un estudio comparativo de sus Marcos Regulatorios para encontrar las mejores prácticas en el proceso de modernización	<ol style="list-style-type: none"> 1. Identificar los Marcos Regulatorios de los países objeto de estudio. 2. Analizar los modelos de legislación en Brasil y Chile, con la finalidad de llevar a cabo un estudio comparativo con la legislación mexicana en los procesos de compras del sector público para identificar sus Fortalezas, 	<ol style="list-style-type: none"> 1. ¿Cuáles son las características de los Marcos Regulatorios de los países objeto de estudio? 2. ¿Cómo analizar los modelos de legislación en Brasil y Chile, con la finalidad de llevar a cabo un estudio comparativo con la legislación mexicana en los procesos de compras del sector público para identificar sus Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas?

	<p>de las compras públicas con el fin de formular una propuesta que permita eficientar el gasto público en México.</p>	<p>Oportunidades, Debilidades y Amenazas.</p> <p>3. Determinar cuáles son las mejores prácticas en cuanto a colusión, competencia, discrecionalidad y transparencia en los procesos de Compras Públicas de los países objeto de estudio para formular la propuesta para eficientar el gasto público en México.</p>	<p>3. ¿Cómo determinar cuáles son las mejores prácticas en cuanto a colusión, competencia, discrecionalidad y transparencia en los procesos de Compras Públicas de los países objeto de estudio para formular una propuesta para eficientar el gasto público en México?</p>
--	--	--	---

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO DE LOS MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS

Para poder llevar a cabo el presente trabajo es necesario abordar algunas de las investigaciones sobre el análisis de temas relacionados de forma directa o indirecta con los procesos de adquisiciones de los países objeto del estudio.

A través de este capítulo definiremos los términos relacionados con cada una de las Leyes de Adquisiciones Públicas de México, Brasil y Chile, el origen de sus normatividades en la materia y los acontecimientos que han marcado su desarrollo.

Es así como se pueden presentar las conclusiones de los diferentes autores y Organismos que abordaron estos temas en la búsqueda de una propuesta de solución a la problemática de la eficiencia y transparencia en las adquisiciones públicas, lo que sin lugar a dudas ha sido el eje central de todas estas investigaciones.

2.1. Trabajos de Investigación en materia de Adquisiciones Públicas

2.1.1. Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe.

El Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) es un organismo regional intergubernamental, creado el 17 de octubre de 1975 mediante el Convenio de Panamá. Constitutivo del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), con sede en Caracas, Venezuela. El SELA está integrado por 27 países de América Latina y el Caribe: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

Dentro de los trabajos que desarrolla este organismo, podemos destacar por el interés de nuestra investigación el informe publicado bajo el Título de *“Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe”* elaborado por José Gabriel Villegas y Milagros Cruz, en el año de 2014.

El objetivo principal del este estudio es reflejar el panorama actual de las compras públicas en América Latina y el Caribe como instrumento de desarrollo nacional.

Tras un análisis de la importancia de las compras públicas como actividad del Estado, señala que a través del gasto público, los gobiernos implementan las políticas públicas y los planes de desarrollo; afectan la demanda agregada, el crecimiento económico y el empleo; condicionan la estabilidad macroeconómica y contrarrestan fallas del mercado, siendo el sector de la salud uno de los más importantes en que el Estado invierte recursos a través de las compras públicas por el fin que persigue, principalmente por medio del abastecimiento de medicamentos y equipos médicos.

Este estudio hace una revisión del tratamiento de compras públicas en los acuerdos de libre comercio con impacto en un grupo de países de América Latina y el Caribe. Así como, una evaluación de las experiencias en torno al tratamiento de las compras públicas en los diferentes esquemas y mecanismos subregionales de integración (MERCOSUR, CAN, ALBA, Alianza del Pacífico, SICA, CARICOM y OECO) en los cuales resaltan las iniciativas en los sectores agrícola y farmacéutico; especialmente a partir de la inclusión en la agenda de trabajo de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), en especial la agricultura familiar como mecanismo regional para la erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición, mejorar los medios de vida, la gestión de los recursos naturales, la protección del medio ambiente y lograr el desarrollo sostenible, en particular en zonas rurales.

Se revisan los procedimientos nacionales de los sistemas de compras públicas, con énfasis en el estado de dicha normativa en América Latina y el Caribe, además de un

breve análisis de las experiencias nacionales, de un grupo de países de todas las subregiones, en base a sus reformas y avances normativos y administrativos, siendo la promoción de la competencia uno de los aspectos fundamentales para lograr un sistema de compras transparente y eficaz, y la colusión, una de las principales amenazas.

Así mismo, destacan al empleo de los recursos tecnológicos en los sistemas de compras públicas en la región constituye, junto al comercio electrónico, un desafío y una oportunidad para las reformas del sector público en muchos países de la región. La utilización de sistemas de contratación pública electrónica agiliza la preparación de las licitaciones y por lo tanto fomenta la participación de un mayor espectro y número de posibles proveedores en la compra pública.

2.1.2. Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y Desafíos.

Este trabajo de investigación fue desarrollado en forma conjunta, financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo de Canadá (IDRC) y Coordinado por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) de Argentina, que busca identificar y promover buenas prácticas a nivel regional y intrarregional, en lo referido tanto a la incorporación de TIC en los sistemas de compras públicas como al acceso de las mipymes como proveedoras del Estado.

El desarrollo de la investigación consiste en el desempeño de los sistemas de compras públicas, remarcando como principales desafíos de los Estados:

1. Lograr una adecuada transparencia de los procedimientos involucrados por la vía de mejoras en el sistema de supervisión pública.
2. Promover una mayor eficiencia en la calidad y costo de los bienes y servicios que debe adquirir el gobierno para desempeñar sus múltiples funciones.

3. Usar su enorme poder de compra para promover la innovación y el desarrollo empresarial.

Durante el desarrollo de la investigación se analizan los marcos normativos y evalúan los grados de transparencia de los distintos sistemas nacionales; se presenta una compilación sistematizada de la información y se realiza un análisis comparativo de la situación de los 32 países que integran la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). También se analiza la relación e impacto de las pymes en el sistema de compras públicas, las estrategias de internacionalización de las compras públicas en la región y por último las compras sustentables con la incipiente aplicación de este enfoque en la región de América Latina y el Caribe.

Como colusiones importantes podemos destacar que las iniciativas en marcha en la región son bastante recientes, la disponibilidad de herramientas de información y mecanismos de apoyo específicos es aún incipiente para una efectiva aplicación de políticas de Compras Públicas Sustentables.

Se observa que las iniciativas en marcha en la región son bastante recientes, la disponibilidad de herramientas de información y mecanismos de apoyo específicos es aún incipiente para una efectiva aplicación de políticas de Compras Públicas Sustentables debido principalmente a:

1. Es muy reciente la concepción amplia de las compras sustentables, que incluye aspectos económicos y sociales, además de los ambientales, por lo que en muchos casos se siguen asociando las compras sustentables a las “compras verdes”.
2. Los criterios ambientales a diferencia de los criterios sociales, suelen ser más simples de verificar técnicamente.
3. En los últimos años los países centrales han comenzado a exigir certificaciones ambientales a los productos derivados de recursos naturales, por lo que los

países de América Latina y el Caribe han tenido incentivos a adoptarlos para no ser excluidos del mercado internacional.

4. El apoyo de Organismos internacionales, particularmente el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que ha brindado asistencia técnica a varios de los países de la región, se focaliza principalmente en los aspectos ambientales de la sustentabilidad.

Finalmente destaca que las compras públicas sustentables introducen la necesidad de realizar cambios importantes en los criterios tradicionales de valuación de los bienes y servicios que adquiere el Estado, incorporando criterios que permitan evaluar los costos y beneficios asociados con los impactos económicos, sociales y ambientales de cada producto o servicio en el largo plazo. Este cambio representa un verdadero desafío para los estados y para las sociedades, que está lejos de haberse resuelto en los países desarrollados, y que los países de la región deberán asumir en los próximos años.

2.1.3. Las compras públicas sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo.

Informe preparado para el grupo de trabajo compuesto por los países: Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Nicaragua, Paraguay y Uruguay en el marco de las actividades de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG). Los trabajos se llevaron a cabo con la ayuda de una subvención del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo y de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional de Ottawa, Canadá y del Banco Interamericano de Desarrollo.

El objetivo general de este trabajo de investigación es identificar buenas prácticas a nivel regional, así como los obstáculos existentes para la implementación de las compras públicas sustentables en los distintos países miembros, y difundir los

resultados entre los miembros de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales (RICG) de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Este documento se plantea los siguientes objetivos específicos:

1. Conocer el estado de avance de los países de la región respecto a las compras públicas sustentables, experiencias y mejores prácticas.
2. Identificar herramientas y mecanismos de apoyo a la implementación de prácticas de Compras Públicas Sustentables.
3. Relevar la capacidad o disposición del mercado para responder a las nuevas demandas del sector público, en particular de las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas.
4. Identificar y analizar los principales incentivos y barreras o dificultades para la adopción de prácticas de Compras Públicas Sustentables, así como posibles caminos para superarlas.

En particular, se identifican cinco aspectos clave sobre los cuales los países de la región deberían centrar sus esfuerzos para complementar y fortalecer las iniciativas actuales:

- Institucionalidad: que se refiere al reconocimiento del tema en la estructura institucional del sector público, incluyendo la asignación de recursos presupuestarios y humanos para llevar adelante la política.
- Voluntad política: constituye una pieza fundamental en las decisiones de política sobre el tema la existencia de un líder claro y con capacidad de incidir hasta tanto la sustentabilidad esté plenamente integrada en el proceso de compras y contrataciones públicas.
- Coordinación de políticas: muchos esfuerzos y recursos del estado son destinados a resolver problemas vinculados a la cuestión ambiental, social y productiva que pueden servir para apalancar políticas de las Compras Públicas Sustentables si se aplican coordinadamente. El desarrollo de un mercado

sustentable requiere de mayores esfuerzos, políticas y recursos que los que están al alcance de un organismo de compras, por lo que el grado de influencia que el estado puede ejercer sobre el mercado será mucho mayor si sus esfuerzos son coordinados.

- Desarrollo de capacidades: contar con un adecuado conjunto de instrumentos y herramientas de apoyo para aplicar Compras Públicas Sustentables es necesario, aunque no suficiente. Debe complementarse con un sistemático programa de capacitación y educación que desarrolle las capacidades dentro del sistema de compras
- Redes de participación: generar espacios de participación inclusivos para todas las partes interesadas permitirá avanzar de manera progresiva con mayor legitimidad y compromiso en la acción. Esto es válido no sólo para otras áreas del sector público, y para el sector privado, sino especialmente para los propios actores del sistema público de compras.
- Alcance: además de focalizar la aplicación de Compras Públicas Sustentables en un grupo de bienes y servicios priorizados en base a factores ambientales, sociales y económicos de manera integrada, puede resultar conveniente reducir la escala de aplicación dentro del sistema público de compras, a partir de la generación de casos piloto en gobiernos locales o municipales que permitan corregir errores y ajustar la metodología antes de extenderlo al resto del sistema público.

Finalmente, concluye que el valioso espacio de intercambio de información y experiencias que se ha generado a nivel regional en el marco de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales, debería mantenerse y profundizarse. Siendo esto útil no sólo como espacio de interacción e intercambio de información y experiencias, sino también como ámbito de generación de iniciativas conjuntas y estrategias de política comunes.

2.1.4. El Benchmarking

La historia es relativamente breve, comienza con la expresión de benchmarking competitivo que consiste en reconocer el proceso como un tipo de recopilación de información clave de la competencia, en el cual existen dos facetas:

La primera: El benchmarking es un proceso que se podía utilizar para entender no solamente a los competidores sino también a cualquier organización competidora o no, grande o pequeña, pública o privada, doméstica o internacional. La clave es aislar medidas comunes en funciones similares (ejemplo ingeniería, marketing, finanzas) y comparar las prácticas de su propio negocio con las de las organizaciones que se identifican como líderes o innovadoras en esa función específica comercial.

La segunda: La recopilación de información clave de la competencia se enfocaba casi totalmente en medir los resultados o en los productos terminados. Con la aparición del Benchmarking el enfoque se extendió más allá del campo del producto o servicio terminado para concentrarse extensamente en los aspectos del proceso.

El Benchmarking es un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas con el propósito de realizar mejoras organizacionales.

Tipos de Benchmarking

Existen varios tipos de actividades de Benchmarking, cada uno de los cuales se define como "objetivo" o "objeto" de la actividad de Benchmarking.

Benchmarking interno:

- El proceso de benchmarking comienza por casa.

- El objetivo de la actividad del Benchmarking interno es identificar los estándares de desarrollo interno de una organización.
- Muchas organizaciones pueden darse cuenta de los beneficios inmediatos al identificar sus mejores prácticas comerciales internas y transferir luego esa información a otras partes de la organización.

Benchmarking Competitivo:

- Comprende la identificación de productos, servicios y procesos de trabajo de los competidores directos de la organización. Identifica información específica acerca de los productos, procesos y los resultados comerciales de sus competidores y los compara con los de su organización.
- Identifica algunas similitudes y es de gran utilidad cuando se busca posicionar los productos, servicios y procesos de la organización en el mercado.
- Los competidores pueden unir fuerzas para participar en los proyectos conjuntos de benchmarking, generalmente, incluye compartir información entre ellos, con base en confiabilidad y respeto.

Benchmarking Funcional (Genérico):

- Identificación de productos, servicios y procesos de trabajo de organizaciones que podrían ser o no ser competidoras directas de su organización. Identifica mejores prácticas de cualquier tipo de organización que sea excelente en el área específica que se esté sometiendo el Benchmarking.

2.1.5. Benchmarking: Contrataciones Públicas.

La Secretaría de la Función Pública de México, a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, en el marco de la Transformación del Sistema de Contrataciones Públicas de la Administración Pública Federal, atendiendo la primicia de transformación del sistema para que las contrataciones públicas pasen de ser una función administrativa y de control a una función estratégica en el ejercicio eficaz y eficiente del gasto público, se vislumbró analizar, identificar, evaluar y en su caso adoptar modelos internacionales de compras públicas en nuestro país, a través de un estudio comparativo de los principales sistemas de contrataciones públicas: Estudio Comparativo (Benchmarking) en Contrataciones Públicas.

Este estudio comparativo tuvo por objeto identificar las estrategias y modelos innovadores de contratación pública internacional, que brinden asesoría y soporte a las decisiones de compras innovadoras que puedan en adelante instrumentarse en la Administración Pública Federal, dividiéndose en:

1. Análisis comparativo del sistema de contrataciones públicas en México respecto de los países seleccionados;
2. Presentación de buenas prácticas locales y extranjeras, que han sido reconocidas internacionalmente;
3. Exposición de recomendaciones aplicables para el sistema de contrataciones públicas de México, derivadas del análisis previo, y
4. Anexos que detallan los aspectos más importantes de las contrataciones públicas en cada país, con el fin de identificar buenas prácticas organizadamente a través de fichas.

Dentro de las principales conclusiones de dicho estudio destacan las siguientes:

- Normatividad: La simplificación normativa constituye hoy en día una tendencia de modernidad para las contrataciones públicas a nivel internacional, sin

embargo, tanto el número de ordenamientos legales, como el contenido de cada uno de ellos depende de la cultura de control y de la administración de riesgos que contemple cada país, así como de los procedimientos de compra que tengan previstos.

- **Montos de actuación:** Otro aspecto importante a considerar en cada legislación es la aplicación de los montos mínimos de actuación para iniciar un procedimiento de contratación, así como los plazos de ejecución; para ello existen diversas clasificaciones en cada país que lo determinan, las cuales varían de acuerdo al tipo de procedimiento, a su carácter, al objeto del contrato, entre otras.
- **Modalidades de contratación:** Las modalidades y estrategias de contratación son variantes de los procedimientos de compra cuyos resultados y aplicación en los países considerados para el presente estudio, serán analizados con objeto de identificar su efectividad.

El análisis del estudio arroja que la mayoría de los países manejan la Adjudicación o Compra Directa como la asignación de un contrato específico que, por su naturaleza, especialidad o complejidad, sólo será posible que un determinado proveedor lo lleve a cabo.

Por su parte, México y Chile tienen una particular semejanza en la clasificación de sus procedimientos de compra, al manejar tres tipos de procedimientos de contratación con características comunes (licitaciones, concursos restringidos a través de la invitación de por lo menos tres concursantes y compras directas).

- **Estrategias y Mejores Prácticas:** Además de los procedimientos de contratación básicos que ya se explicaron en la sección anterior, en el mundo se ha puesto en práctica el uso de estrategias de contratación bajo modelos de agregación de demanda que otorgan simplificaciones administrativas, ahorros económicos,

economías de escala, entre otras ventajas, tales como Consolidaciones, Subastas y Acuerdos Marco.

- Capacitación y Profesionalización: Respecto a los programas de adiestramiento de los servidores públicos encargados de las contrataciones públicas, cada país lleva a cabo diversos programas para que los compradores públicos tengan capacitación en las actividades específicas de abastecimiento estratégico.

Países como EUA e Italia tienen definidos en su marco legal perfiles de puestos específicos para el personal que labora en las áreas de contrataciones públicas.

En Chile, por su parte, existe una plataforma diseñada para facilitar el acceso a las capacitaciones y acreditación de los compradores públicos. A través de esta herramienta se brinda material de apoyo, se puede acceder a la información respecto del proceso de acreditación de competencias y descargar los certificados de asistencia a los cursos.

- Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas (E-government procurement): Respecto a los sistemas electrónicos de contratación pública en los países de estudio, es de destacar que 11 de los 12 países seleccionados cuentan con una herramienta específica, salvo Sudáfrica, cuya plataforma se encuentra en desarrollo, la cual no tendrá carácter público.

2.1.6. Análisis comparativo de la Normatividad existente en materia de Adquisiciones, para el caso de los prestamos entre el Banco Interamericano de Desarrollo y el Gobierno de México.

Este trabajo de investigación que para obtener el grado de Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos presento Nieve Marina Cruz Jiménez, de la Universidad Nacional Autónoma de México, del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, el

tema central de análisis es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), debido a que en las últimas décadas se ha enfocado en apoyar proyectos de impacto social y económico para el fortalecimiento institucional, la creación de infraestructura, etc., todo esto con el fin de promover el desarrollo en América Latina y el Caribe.

Dentro de los aportes principales destacan la implementación de mecanismos de regulación a las contrataciones públicas, a través de un marco regulatorio claro y preciso, que establezca los criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia en el proceso de adquisiciones, a fin de garantizar el uso adecuado de los recursos, más aun cuando el Estado asume cada vez más la figura de contratista de prestadores de servicio llamados *Outsourcing (Proveedores Externos)*.

Para lograr oportunamente cumplir con los objetivos de un proyecto financiado por Organismos Internacionales, es necesario que la normatividad del organismo financiador se encuentre en sintonía con la normatividad nacional, de no ser así, es posible que, al aplicar esta normatividad, se produzcan problemas en la adquisición de bienes y servicios, afectando directamente al proyecto.

La principal dificultad consiste en la aplicación de las Leyes y Reglamentos en la materia de adquisiciones, los cuales al requerir de mucho tiempo para la ejecución de los procesos, complica la consecución de los resultados y tiempos requeridos por los Organismos Financiadores, en dicho trabajo se exponen ejemplos claros como el que involucro al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y a la Secretaria del Trabajo y Previsión Social (STPS), con la intención de que la complejidad de la situación, sea tomada como una experiencia que debe ser atendida para garantizar el uso eficiente de los recursos públicos.

En cuanto al uso de los medios informáticos, el estudio advierte que, para el caso de México, siguen siendo una limitante para la participación de los licitantes, ya que no se ha permitido llevar a cabo licitaciones en línea, solamente con notificaciones.

2.1.7. Implantación en México de las prácticas mundiales transparentes y honestas en las adquisiciones de la Administración Pública Federal.

Las hipótesis planteadas por este trabajo de investigación que para obtener el grado de Maestro en Auditoría por la Universidad Nacional Autónoma de México presenta Roberto de la Cruz Fuentes, sirve para el desarrollo de la presente investigación ya que, a la fecha actual, muchas de las mejores prácticas internacionales están reflejadas en la LAASSP y su Reglamento, los cuales fueron modificados en el año 2012 y 2010 respectivamente.

Las hipótesis planteadas en este trabajo son:

1. México está implantando las prácticas mundiales en materia de Adquisiciones que permiten a la Administración Pública Federal garantice la transparencia y honesta aplicación de los Recursos Federales.
2. Que es precursor en innovaciones en dichos procesos, las que, de acuerdo al análisis efectuado, se tienen elementos para aseverar que se cumplieron.

Ante estas hipótesis la investigación concluye que a pesar de que México ha ido implementando innovaciones en estos procedimientos, al grado de ser pionero en el control de las compras, el cual se ha replicado en otros países de América Latina, queda como una tarea pendiente, el cerrar el ciclo del control de las Adquisiciones desde la propia requisición de los bienes y servicios, hasta el seguimiento del cumplimiento de los contratos generados, a través de la corroboración en la recepción de dichos satisfactores.

El aspecto del acceso de la información, queda atendido con la entrada en vigor de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental de junio de 2004, así como aquellos capítulos de la propia Ley de Adquisiciones que

obliga a las dependencias y entidades a difundir los procesos licitatorios a través de sus portales en internet, y permitir el libre acceso a Organismos no Gubernamentales.

Destaca también uno de los aspectos que marca una diferencia importante entre las normas utilizadas por los Organismos Financieros Internacionales y la legislación nacional la manera compleja y hasta cierto punto la confusión que causa en los licitantes, presentar las propuestas repetitivamente en sus distintas secciones, existiendo también por parte de los Organismos Financieros Internacionales, el reconocimiento de que la Legislación mexicana ha incorporado los preceptos más significativos que ellos aplican y que han recomendado a los países receptores de sus créditos.

Como parte de las contribuciones que busca este trabajo se encuentran gráficas, índice temático de la Ley y la correlación de artículos de la Ley con su propio reglamento.

2.1.8. Benchmark – Compras Públicas.

Este Benchmark internacional fue llevado a cabo por Leadership Business Consulting, una consultora de gestión internacional, cuya investigación de los casos de referencia internacionales se realizó a través de un estudio comparativo internacional. En este estudio se analizaron doce países europeos, tres sudamericanos y ocho africanos; de ellos, se visitaron dos países europeos, dos sudamericanos y dos africanos.

Las buenas prácticas internacionales apuntan como principales tendencias de evolución la institución de una nueva aproximación al aprovisionamiento público. La aproximación estimula la centralización del sourcing y de la negociación y la descentralización de la adquisición, con implementación coordinada por entidades centrales. Además de eso, en términos estratégicos, el centro de atención pasó de la componente transaccional a la componente de sourcing.

Dentro de las conclusiones del análisis comparativo de este grupo de países, los resultados se clasifican por regiones, destacando sus mejores prácticas y las áreas de oportunidad o debilidades concluyendo en términos generales lo siguiente:

Que los países africanos están aún en una fase inicial de desarrollo, concentrados en la actualización de la legislación y en la introducción de los primeros procedimientos modelo. Destacando los casos de las Islas Mauricio, por su adelanto en la legislación, procedimientos modelizados y sistemas de información sofisticados, como los de Angola y Cabo Verde, por la calidad de la planificación estratégica adoptada.

Los países latinoamericanos se encuentran en una fase intermedia, pues se concentran especialmente en la promoción de la transparencia. Además de eso, revelan inversión y progreso en la introducción de tecnologías de la información, privilegiando un modelo tecnológico basado en Internet y subastas online. Brasil, en términos federales, se destaca como una buena práctica a nivel mundial.

Los países europeos están más avanzados en el proceso de modernización de las compras públicas, integrando ya prácticas de modernización administrativa y de reforma de la administración pública.

Las cuatro grandes conclusiones estratégicas son:

- El éxito de actuación exige una transformación estructural. No es posible obtener de forma sostenida ahorros significativos y aumentar la calidad de los bienes y servicios adquiridos sin medidas estructurales.
- La estrategia a desarrollar deberá contemplar simultáneamente un plan de acción orientado al aprovechamiento de las dinámicas en el terreno y la concretización de logros inmediatos (quick wins) con una actuación más estructurada con impacto a medio plazo.
- Los ciclos de acción son largos. La experiencia internacional nos reveló la complejidad de los medios necesarios y la morosidad del proceso de

modernización. Los modelos basados en tecnología o esfuerzos aislados, utilizados hasta hace poco (2003 fue el punto de inflexión), obtuvieron débiles resultados.

- El sourcing estratégico es fundamental para la obtención de ahorros significativos.

Una de las conclusiones de este estudio es la detección de dos situaciones en América Latina, en donde México, Brasil y Chile representan las mejores prácticas mundiales, y los restantes países están retrasados, pero apuntan hacia una rápida evolución a través de la cooperación regional y la adopción de las prácticas de estos 3 países.

Es en este trabajo donde identifiqué la trascendencia y necesidad de llevar a cabo un trabajo de investigación en el cual se analicen las mejores prácticas de México, Brasil y Chile quienes cuentan ya con legislaciones que permiten implementar las mejores prácticas mundiales en materia de Compras Públicas de América Latina

2.2. Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) agrupa a 34 países miembros, fue fundada en 1961 y su misión es promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo.

La OCDE interactúa con los países de América Latina y el Caribe en diversas formas. La Organización cuenta con dos países miembros de la región, Chile y México; Colombia y Costa Rica están en proceso de adhesión; Brasil es un “Socio Clave” activo; y se inició un “Programa País” con Perú. Los países anteriormente mencionados, junto con Argentina, la República Dominicana, y Panamá, son miembros del Centro de Desarrollo de la OCDE.

Teniendo en cuenta las prácticas anticompetitivas que impiden a los gobiernos lograr una gestión eficaz y eficiente de los recursos públicos, reconociendo que la colusión es una de las violaciones más graves en materia de competencia económicas y que las normas que restringen la competencia aun cuando no sea su propósito restringir la competencia impiden los logros de las políticas públicas, con el fin de detectar y limitar la colusión en la contratación pública.

Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública, julio 2012:

- I. Recomienda que los miembros evalúen las distintas características de sus legislaciones y prácticas sobre contratación pública y el impacto que tienen sobre la probabilidad de colusión entre licitantes. Los miembros deberán esforzarse para que las licitaciones públicas, en todos los niveles de gobierno, se diseñen para fomentar una competencia más efectiva y también para reducir los riesgos de la colusión en la contratación pública, a la vez que garantizan una mejor relación calidad-precio.
 1. Entender, en cooperación con las autoridades reguladoras del sector, las características generales del mercado en cuestión, la gama de productos y/o servicios disponibles en el mercado que pueden satisfacer los requisitos del comprador, además de los proveedores potenciales de dichos productos y/o servicios.
 2. Fomentar la competencia maximizando la participación de proveedores potenciales:
 - (i) Estableciendo requisitos de participación transparentes, no discriminatorios, y que no limiten injustificadamente la competencia;
 - (ii) Diseñando, en la medida de lo posible, especificaciones y bases de licitación que se centren en el rendimiento funcional, concretamente en los logros a

- alcanzar, en lugar de en la manera de hacerlo, para atraer al mayor número de oferentes a la licitación, incluso a los proveedores de productos sustitutos;
- (iii) Permitiendo, cuando proceda, participar a empresas de otros países u otras regiones del país en cuestión; y
 - (iv) Cuando sea posible, permitir la participación de empresas más pequeñas, aun cuando no puedan presentar ofertas por la totalidad del contrato.
3. Diseñar el proceso de licitación con vistas a reducir las oportunidades de comunicación entre licitantes, antes o durante el proceso de licitación. Se deben, por ejemplo, favorecer las licitaciones con presentación de ofertas en sobres cerrados, y, el uso de juntas de aclaraciones o visitas sobre el terreno con la presencia de los licitantes debe limitarse siempre que sea posible, en favor de los procedimientos remotos en los que la identidad de los participantes sea confidencial, como las comunicaciones mediante correo electrónico y otras tecnologías basadas en internet.
 4. Adoptar criterios de selección diseñados para i) mejorar la intensidad y la eficacia de la competencia en los procesos de licitación, y ii) garantizar que siempre haya un número suficiente de licitantes creíbles con interés por seguir realizando ofertas en futuros proyectos. Deberán elegirse los criterios de selección cualitativa y adjudicación de tal manera que los licitantes creíbles, incluidas las pequeñas y medianas empresas, no se desanimen innecesariamente a participar en licitaciones públicas.
 5. Redoblar los esfuerzos para combatir la colusión y mejorar la competencia en licitaciones públicas, animando a los organismos de contratación pública a utilizar sistemas de licitación electrónica, a los que un mayor grupo de licitantes puedan acceder y que sean más económicos; y almacenar información sobre las contrataciones públicas para hacer posible el análisis apropiado del comportamiento de los licitantes y de los datos sobre ofertas.
 6. Exigir a todos los licitantes la firma de un certificado de determinación de oferta independiente, o una declaración equivalente, que certifique que la oferta

presentada es auténtica, que no ha habido práctica de colusión y que se ha realizado con la intención de aceptar el contrato en caso de adjudicación.

7. Incluir en la convocatoria de licitación un aviso sobre las sanciones que se aplican en la jurisdicción por prácticas de colusión en procesos de contratación pública, como por ejemplo multas, penas de prisión y otras sanciones en materia de derecho de competencia, suspensión de participación en licitaciones públicas durante un período de tiempo determinado, sanciones por firmar un certificado de determinación de oferta independiente falso, y responsabilidad por daños y perjuicios producidos a la autoridad adjudicadora. Las sanciones deberán garantizar una disuasión suficiente, teniendo en cuenta la política de clemencia del país, si procede.
- I. Recomienda que los miembros se aseguren de que los funcionarios responsables de la contratación pública, en todos los niveles de gobierno, conozcan los indicios, los comportamientos sospechosos y los patrones de presentación de ofertas inusuales que puedan ser señal de colusión; de este modo, los organismos públicos pertinentes podrán identificar e investigar mejor las actividades sospechosas.

Más concretamente, los miembros deberán animar a las autoridades de competencia a:

1. Asociarse con organismos de contratación pública para producir material impreso o electrónico sobre indicadores de fraude y colusión para distribuir a cualquier individuo susceptible de gestionar y/o facilitar financiaciones públicas;
2. Prestar u ofrecer apoyo a los organismos de contratación pública para capacitar a los funcionarios, auditores e investigadores del ámbito de la contratación pública, en todos los niveles de gobierno, sobre las técnicas de identificación de los comportamientos sospechosos y los patrones de presentación de ofertas inusuales que puedan ser señales de colusión; y

3. Crear una relación continua con los organismos de contratación pública de manera que, en caso de que los mecanismos de prevención no puedan proteger a los fondos públicos de la colusión de terceros, tales organismos informen de la sospecha de colusión a las autoridades de competencia (entre otras autoridades competentes) y tengan la certeza de que las autoridades de competencia ayudarán a investigar y procesar cualquier conducta anticompetitiva.

Los miembros también deberán considerar el establecimiento de incentivos adecuados para que los funcionarios de contratación emprendan acciones efectivas para evitar y detectar la colusión, por ejemplo, incluyendo expresamente la prevención y detección la colusión en la contratación pública entre las obligaciones legales de los funcionarios de contratación pública o recompensando la detección exitosa de prácticas anticompetitivas en curso en la evaluación del rendimiento profesional de los funcionarios de contratación pública.

- II. Recomienda que los miembros animen a los funcionarios responsables de la contratación pública, en todos los niveles de gobierno, a seguir los Lineamientos para Combatir la Colusión entre Oferentes en Licitaciones Públicas, que Figuran en el anexo a esta recomendación, de la que forman parte integrante.
- III. Recomienda que los miembros desarrollen herramientas para evaluar, medir y supervisar el impacto en la competencia respecto de las leyes y reglamentos sobre contratación pública.
- IV. Invita a los miembros a difundir ampliamente esta recomendación en sus gobiernos y organismos.
- V. Invita a los no miembros a adherirse a esta recomendación e implementarla.
- VI. Insta al Comité de Competencia a:
 - (i) Servir como foro para el intercambio de experiencias sobre esta recomendación, para que tanto miembros como no miembros se adhieran a ella;

- (ii) Promover esta recomendación junto con otros comités y organismos pertinentes de la OCDE; y
- (iii) Supervisar la implementación de esta recomendación e informar al consejo en el plazo de los tres años siguientes a su adopción y, cuando corresponda, con posterioridad.

2.3. Leyes en materia de transparencia en México

La corrupción no es un problema exclusivo de México, pero la impunidad sí. La corrupción es el principal obstáculo para la competitividad de nuestro país. El problema de la corrupción es que pervierte el modelo de negocios de una compañía, ya que el éxito no depende de la innovación, la eficiencia o la disposición a asumir riesgos, sino de los contactos directos con las autoridades correctas.

De acuerdo a José Juan Sánchez González, autor del libro “La corrupción Administrativa en México”, la corrupción administrativa en México, es una herencia colonial a los nuevos estilos independientes y republicanos, es solo cuestión de realizar un ejercicio de historia para identificar que fuimos colonizados por un grupo de nobles venidos a menos, apoyados por la monarquía española con la promesa de descubrir riquezas en nuevas tierras que serían reclamadas a nombre de los Reyes de España a cambio del financiamiento de sus expediciones y que la mayoría de los tripulantes de esas embarcaciones, no eran más que bandidos y presidiarios, con la promesa de hallar su libertad al cumplir su misión.

Es así como José Juan Sánchez González documenta en su investigación, los esfuerzos desde el Virreinato de los Siglos XVI, XVII y XVIII para la creación de un Tribunal mayor de cuentas que permitiera llevar a cabo el control fiscal de la Administración Pública.

A partir de los documentos fundacionales de la nación, como la Constitución de Apatzingán (1814), el Reglamento provisional político del Imperio Mexicano (1822), el Plan de la Constitución Política de la Nación Mexicana (1823), la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824, la Constitución de las Siete Leyes (1836), el Proyecto de reforma a las Leyes Constitucionales de 1836 (1840), la Ley del 14 de marzo de 1838 para la creación del Tribunal de Cuentas, el Primer proyecto de Constitución Política de la República Mexicana (1841), el Segundo proyecto de Constitución Política de 1842, las Bases Orgánicas de la República Mexicana (1843), la Ley Penal para los Empleados de Hacienda (1853), el Establecimiento del Tribunal de Cuentas (1853), el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana (1856), hasta la Constitución Política de la República Mexicana de 1857, no fueron suficientes para el desarrollo de la responsabilidad disciplinaria, ya que sus disposiciones sólo establecieron las responsabilidades de una minúscula parte del total de los servidores públicos del Estado, con enfoque fundamentalmente de la naturaleza política y penal, dejando de lado la responsabilidad administrativa de los trabajadores al servicio del Estado.

Durante el siglo XIX, en la Reforma, se instauró el Estatuto provisional del Imperio Mexicano (1864) y el control externo en la República Restaurada (1867), así como la promulgación de la Ley del Congreso General sobre delitos Oficiales de los Altos Funcionarios de la Federación (3 de noviembre de 1870) y el Código Penal de 1872.

Dentro de los instrumentos de control del Porfiriato se encuentran Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1896), la Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución Federal (17 de junio de 1896), la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904), el Reglamento sobre la Organización de la Contaduría Mayor de Hacienda (1904), cuyos avances fueron los más significativos contra el combate a la corrupción administrativa.

Durante el siglo XX inició un proceso de Institucionalización en el Combate a la Corrupción Administrativa, con la promulgación de la Constitución Política de los

Estados Unidos Mexicanos de 1917, la Creación de la Contaduría Mayor de Hacienda (1917), la Creación y desarrollo del Departamento de la Contraloría de la Federación (1917-1932), el Código Penal de 1931, la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1937), la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados (21 de enero de 1940), tenían entre otros objetivos, terminar con la corrupción del México Posrevolucionario y la corrupción administrativa de los militares.

En la transición de los gobiernos militares a los gobiernos civiles, se ve marcada por la dispersión de control interno, se crea la SHCP: órgano único de control (1933-1947) y la SHCP-Bienes Nacionales e Inspección Administrativa (1947-1958), además de constituirse un Sistema triangular del control: SHCP-Presidencia-Patrimonio Nacional (1959-1976) y las Reformas a la Contaduría Mayor de Hacienda (1963).

Es con Luis Echeverría Álvarez, que inician las campañas anticorrupción y con José López Portillo, el combate a la corrupción mediante la Creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (1976), las Reformas a la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1977), la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda (1978), la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación y de los Altos Funcionarios de los Estados (4 de enero de 1980), el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1980) y la Manifestación de bienes de los funcionarios y empleados públicos.

A inicios de 1980 ya con Miguel de la Madrid como presidente, decidió fortalecer el control de las acciones públicas para recuperar la confianza de los ciudadanos en el funcionamiento de la maquinaria administrativa, pero sobre todo, en el comportamiento de los funcionarios y servidores públicos. Lo que resultó de esa acción política se concretó en lo que fue conocido, con mucho de exageración, como Sistema Nacional de Control y Evaluación. Se promulga la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (31 de diciembre de 1982): estableciendo las Responsabilidades administrativas, Responsabilidades penales, Responsabilidades civiles y

Responsabilidades políticas, se establecen las Reformas al Código Penal (5 de mayo de 1983), el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda (1988), el Sistema Nacional de Control y Evaluación Gubernamental, la Manifestación de bienes de los servidores públicos y la Relaciones entre el control interno y externo.

Durante el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, se llevan a cabo Reformas a la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos (1992), así como un Programa para la simplificación Administrativa y la creación de La Contraloría Social, cuyo principal objetivo era promover y alentar la participación social en las tareas de vigilancia del quehacer público, de tal forma, que mediante la acción organizada de la ciudadanía y de sus organismos de representación se promueva la adecuada aplicación de los recursos públicos y el debido cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades de los servidores públicos.

La reforma del Estado que Carlos Salinas impulso en diversas áreas como en las económicas, políticas y sociales no contenían mecanismos suficientes para combatir la corrupción administrativa, de hecho, la percepción ciudadana supone que fue uno de los gobiernos más corruptos de entonces, sólo comparado con el gobierno de López Portillo.

Ernesto Zedillo llevo a cabo acciones que fortalecieron los controles internos y externos, con la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), el Programa de Modernización de la Administración Pública (PROMAP), las Propuestas de fortalecimiento de los controles internos y externos, la Creación de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación (1999) y la creación de los Órganos Internos de Control.

En el año 2000, México da paso a la alternancia en el poder, terminando con 70 años de hegemonía de PRI, Vicente Fox Quesada, candidato de coalición opositora llega a la Presidencia con una prioridad, terminar con la Corrupción administrativa. Es así como nace la Agenda de Buen Gobierno: un gobierno honesto y transparente, se llevan

a cabo cambios en el marco regulatorio, se promulga la Ley de Fiscalización Superior de la Federación (2000), el Reglamento Interior de la Contaduría Mayor de Hacienda, el Reglamento de la Auditoría Superior de la Federación (2000), el Programa de Combate a la Corrupción, Fomento a la Transparencia y Desarrollo Administrativo (2000-2006), Transparencia Mexicana realiza por primera vez la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (ENCBG) en el año de 2001, se implementa el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2001), se aprueba la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (2002), se vuelve a aplicar la Encuesta Nacional de Corrupción y Buen Gobierno 2003 para obtener el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2003), se crea la Secretaría de la Función Pública (2003), por tercera ocasión (2001, 2003 y 2005), se miden experiencias y percepciones de los ciudadanos mexicanos de las 32 entidades federativas del país acerca de la corrupción, respecto de 35 servicios públicos mediante el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2005), se aplica el Control interno y externo en la administración pública, se amplía y fortalece la Contraloría Social.

Ya con Felipe Calderón en el poder, se implementa el Programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (2006-2012), se aprueban las Reformas al control externo (2007 y 2008), se lleva a cabo la cuarta entrega del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2007), se aprueba la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas (2009), se aplica la quinta entrega Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (2010) y se aplica la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (2011). Esta investigación concluye con el análisis de la primera encuesta sobre percepción de la corrupción realizada por una instancia gubernamental, por su muestra, sus alcances y resultados, debe ser considerada como un punto de partida para posteriores estudios de la corrupción pública mexicana.

Para el año 2012, el Partido Revolucionario Institucional vuelve a la Presidencia de la República en la figura de Enrique Peña Nieto, dentro de las promesas de campaña firmó ante notario público 266 compromisos a cumplir durante su gobierno, entre los

que destacan: Crear la Comisión Nacional Anticorrupción, hacer pública la declaración patrimonial del Presidente de la República y la de todos los mandos superiores del Gobierno Federal cada año; además de la Ley General Anticorrupción, la cual al día de hoy se encuentra atorada en el Congreso por falta de consenso.

Es este el arduo camino que ha recorrido México en aras de una clase política, funcionarios, Instituciones y sociedad en general libres de corrupción. Sin embargo, estos esfuerzos no han obtenido los resultados esperados, México es el país más corrupto entre los 34 miembros de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y ocupa el lugar 95 de 168 países de acuerdo con la lista publicada por Transparencia Internacional.

En el Índice de Percepciones sobre Corrupción 2015 presentado el 27 de enero de 2016 por Transparencia Internacional, México obtuvo un puntaje de 35 en una escala de 0 a 100, donde cero significa “altamente corrupto” y cien “muy limpio”.

La calificación obtenida el año pasado vuelve a México el país más corrupto entre los miembros de la OCDE y el que más se le acerca es Turquía, en la posición 66 con un puntaje de 42.

En materia de corrupción, México se encuentra por debajo de países como Chile y Brasil, de acuerdo con el conteo de Transparencia Internacional y mantuvo el mismo puntaje del año 2014, sólo un punto por encima de lo obtenido en 2013 y 2012.

CAPÍTULO III: MARCO LEGAL DE MÉXICO BRASIL Y CHILE

3.1. Marco Legal

Toda empresa interesada en participar en el concurso para la adquisición de bienes y servicios que promuevan los entes públicos, deben ajustarse al cumplimiento de las disposiciones que rigen el Marco Legal del Estado. A continuación, describiremos el Marco Legal que rige a cada uno de los países objetos del presente estudio.

3.1.1. Marco Legal de México

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 es la norma fundamental o carta magna, establecida para regir jurídicamente al país, fijando los límites y definiendo las relaciones entre los poderes de la federación: poder legislativo, ejecutivo y judicial, entre los tres niveles diferenciados del gobierno: el federal, estatal y municipal; asimismo, establece las bases para el gobierno y para la organización de las instituciones en que el poder se asienta; y finalmente establece, en tanto que pacto social supremo de la sociedad mexicana, los derechos y los deberes del pueblo.

El Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, entre otras cosas, que las compras públicas de todo tipo de bienes y servicios, así como la contratación de obras públicas en México debe hacerse a través de licitaciones en sobre cerrado para así lograr los mejores resultados en términos de precio, calidad, financiamiento y oportunidad o conveniencia.

El Artículo 134 establece también que estos principios generales se implementan mediante legislación. Además, ordena que las excepciones al uso de licitaciones a sobre cerrado por la administración pública se pueden especificar en la ley cuando los

licitantes con propuestas cerradas no sean idóneos para alcanzar los mejores resultados¹⁰.

Las dos leyes clave (y sus reglamentos correspondientes) que implementan el Artículo 134 son:

1. La Ley de Compras Públicas, que abarca la licitación pública de bienes y servicios o Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público (LAASSP), y
2. La Ley de Obras Públicas, que cubre la contratación de obras públicas y servicios relacionados o Ley de obras públicas y servicios relacionados con las mismas (LOPSRM).

La Secretaría de la Función Pública (SFP) es responsable en México de la implementación de la Ley de Adquisiciones y de la Ley de Obras Públicas y de emitir las disposiciones necesarias para el implementar adecuadamente estas leyes. La SFP publicó los lineamientos generales para la adquisición pública de bienes y servicios y la contratación de obras públicas en septiembre de 2010.

- a. Las entidades públicas también están obligadas a publicar y seguir su propio conjunto de políticas y lineamientos para cumplir con las disposiciones de las leyes de adquisición pública. El contenido de estas políticas y lineamientos está de todos modos confinado dentro de los límites estrechos establecidos por esas leyes, sus reglamentos y los lineamientos de la SFP. En particular, sólo pueden indicar:
- b. Las divisiones administrativas dentro de cada entidad pública encargadas de aplicar las disposiciones de las leyes comunes y sus reglamentos.
- c. El rango de los servidores públicos responsables de los diferentes procedimientos durante las licitaciones (por ejemplo, preparación y publicación

¹⁰ Gómez de Lara Fernando & Sosa Arciniega Alejandro, Comentarios a la ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, México, Ed. Novum, 2013.

del plan anual de compras, así como de las diferentes licitaciones, conducción de estudios de mercado, apertura y evaluación de propuestas, etc.).

- d. El modo en que cada entidad cumple con los plazos o fechas límite contenidos en las leyes comunes y sus reglamentos.

❑ Principales Ordenamientos Jurídicos

Para llevar a cabo cualquier procedimiento de adquisición es primordial saber, en principio, cuál es el origen de los recursos con los que se comprará el bien o se contratará un servicio, pues de ello depende la normatividad a utilizar. A nivel local, cada gobierno estatal se rige por sus propias leyes de adquisiciones, sin embargo, es importante que los funcionarios estatales también conozcan otros ordenamientos, principalmente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), la Ley Federal de Competencia Económica (LFC), así como las respectivas leyes estatales de Procedimiento Administrativo y de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A continuación, se enlistan algunas características que pueden servir de referencia para distinguir, como punto de partida del procedimiento de contratación, qué ley utilizar.

- Si el recurso es federal: con algún peso que provenga de la federación, la ley que debe regir el procedimiento de adquisición es la LAASSP.

A nivel federal, la LAASSP establece que los sujetos obligados a realizar sus adquisiciones con este marco normativo son:

- 1) Las unidades administrativas de la Presidencia de la República;
- 2) Las secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal;
- 3) La Procuraduría General de la República;

- 4) Los Organismos Descentralizados y las Empresas de Participación Estatal mayoritaria;
- 5) Los fideicomisos en los que el fideicomitente sea el Gobierno Federal o una entidad paraestatal, y
- 6) Las entidades federativas, con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los convenios que celebren con el Ejecutivo Federal, con la participación que en su caso corresponda a los municipios interesados.

Esto quiere decir, que los gobiernos de los estados también pueden ser sujetos obligados de la LAASSP. Las entidades federativas están obligadas a comprar al amparo de la LAASSP cuando llevan a cabo contrataciones con cargo total o parcial a recursos federales. Alrededor de 600 programas correspondientes a 15 ramos (entre fondos, fideicomisos, programas subsidios) se rigen bajo la LAASSP.

- Si el recurso es estatal: cuando los recursos son propios del gobierno estatal o se convierten en recursos estatales la normatividad que debe regir el procedimiento de adquisición es la ley de adquisiciones de su respectivo estado.

Los congresos de los estados con fundamento en la Soberanía que les otorga la Constitución Política y con base en la autonomía que les confieren sus Constituciones locales, desde 1983 a la fecha, han emitido sus propios ordenamientos legales para regular sus contrataciones de bienes y servicios. En caso de que los recursos federales se conviertan en recursos propios de las entidades federativas, se deben administrar y ejercer por los gobiernos de los estados y el Distrito Federal conforme a sus propias leyes de adquisiciones. Lo mismo para el caso de los recursos que el propio gobierno estatal genera, a través de derechos, productos, aprovechamientos y financiamiento.

- Recursos excepcionales: algunos recursos federales deben regirse al amparo de la Ley de Coordinación Fiscal

Este es el caso de las aportaciones (ramo 33), ya que, según la LAASSP, los fondos previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal, aunque son recursos que aporta la federación a los estados, no quedan comprendidos para la aplicación de la ley federal de adquisiciones.

Por su parte, el Artículo 25 de la propia Ley de Coordinación Fiscal estipula que: “Con independencia de lo establecido en los capítulos I a IV de esta Ley, respecto de la participación de los Estados, Municipios y el Distrito Federal en la recaudación federal participable, se establecen las aportaciones federales, como recursos que la Federación transfiere a las haciendas públicas de los Estados, Distrito Federal, y en su caso, de los Municipios, condicionando su gasto a la consecución y cumplimiento de los objetivos que para cada tipo de aportación establece (la Ley de Coordinación Fiscal), para los Fondos siguientes:

- II. Fondo de Aportaciones para la Educación Básica y Normal;
- III. Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud;
- IV. Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social;
- V. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal;
- VI. Fondo de Aportaciones Múltiples;
- VII. Fondo de Aportaciones para la Educación Tecnológica y de Adultos;
- VIII. Fondo de Aportaciones para la Seguridad Pública de los Estados y del Distrito Federal;
- IX. Fondo de Aportaciones para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas.

Es importante que el funcionario público estatal o municipal se restrinja al contenido del artículo mencionado en el cual se excluye la legislación federal e implemente la legislación en materia de adquisiciones aplicable para cada estado.

➤ Otras leyes vinculadas a los procedimientos de adquisiciones

Si bien los ordenamientos básicos para proceder a un proceso de adquisición de bienes o contratación de servicios son la LAASSP y las leyes estatales de adquisiciones, los funcionarios encargados de realizar estos procedimientos deberán tener a la mano las siguientes leyes de apoyo:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y estatal, según el estado de que se trate;
- Ley Federal de las Entidades Paraestatales;
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria;
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo y ley estatal en esta materia;
- Ley del Servicio de Tesorería de la Federación;
- Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas;
- Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo;
- Ley de Ciencia y Tecnología;
- Ley Federal sobre Metrología y Normalización;
- Ley Monetaria de los Estados Unidos Mexicanos;
- Ley Federal de Competencia Económica;
- Ley General de Contabilidad Gubernamental;
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y ley estatal según el estado de que se trate
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y estatal, según el estado de que se trate.

➤ Reglamentos, acuerdos administrativos y decretos

Mientras que la LAASSP y las leyes estatales de adquisiciones se encargan de regular la parte sustantiva, los reglamentos se encargan de hacer operativos los criterios y cláusulas de la ley. A nivel federal es importante remitirse al Reglamento de la LAASSP, así como al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de

Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público,¹¹ y en el caso de las legislaciones estatales observamos que la mayoría carece de un reglamento y más bien se apoyan de diferentes instrumentos de carácter administrativo (manuales, acuerdos gubernativos y administrativos). El funcionario encargado de los procedimientos debe estar al tanto de lo contenido en dichos instrumentos.

Otros acuerdos y decretos que pueden servir de referencia para los encargados de las compras públicas, sobre todo cuando la compra involucra recursos federales son:

- ❑ Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para el uso de medios remotos de comunicación electrónica, en el envío de propuestas dentro de las licitaciones públicas que celebren las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como en la presentación de las inconformidades por la misma vía, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2000.
- ❑ Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas para la aplicación de las reservas de compras del sector público establecidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte TLCAN y para la determinación del contenido nacional en los procedimientos de contratación de obras públicas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de octubre de 2000.
- ❑ Acuerdo por el que se establecen las reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales de conformidad con los tratados de libre comercio, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2003 (Aclaración al Acuerdo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2003).
- ❑ Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el

¹¹ Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Recuperado el 20 de junio de 2014 en http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2793_26-08-2011.pdf

Diario Oficial de la Federación el 28 de febrero de 2003. (Aclaración publicada en el referido Diario Oficial el 2 de abril de 2003 y Acuerdo que lo modifica, publicado en el mismo órgano informativo el 20 de enero de 2006).

- Acuerdo por el que se establecen las Reglas para la realización de proyectos para prestación de servicios, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2004.
- Decreto por el que se expide la Ley de Firma Electrónica Avanzada.
- Decreto por el que se expide la Ley de Asociaciones Público Privadas.
- Decreto por el que se expide la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas.

Además de las leyes, reglamentos y acuerdos antes mencionados, se han desarrollado algunos estudios que establecen las mejores prácticas en términos de compras públicas. Una buena guía sobre lo que debe contener un procedimiento de adquisiciones –a nivel internacional– se puede encontrar en Ley Modelo de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil e Industrial (CNUDMI) sobre la contratación pública.¹² Igualmente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) ha publicado una serie de documentos que contienen los avances en el tema, en diferentes países, así como varios estudios sobre la competencia en las compras públicas. Por último, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha diseñado una “Ley Modelo de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Prestación de Servicios de las Entidades Federativas”, este documento es un prototipo para las entidades federativas que incluye la base para la creación de un sistema de adquisiciones que promueva las compras eficientes y estratégicas en un ambiente de competencia, transparencia y rendición de cuentas.

¹² CNUDMI, Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil e Industrial, *Ley Modelo de la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Mercantil e Industrial*, Recuperado el 20 de junio de 2014 en <http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/2011-Model-Law-on-Public-Procurement-s.pdf>

Tanto la LAASSP como las leyes estatales de adquisiciones han sido diseñadas tomando como base el artículo 134 Constitucional, el cual considera los siguientes principios para la administración de los recursos públicos: eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. En dicho artículo se establece que la Federación, los Estados, los Municipios y el Distrito Federal, así como los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales tienen como visión asegurar al Estado las mejores condiciones en términos de precio, calidad, financiamiento y oportunidad cuando realicen la adquisición de bienes muebles o la contratación de servicios y de obra pública. Con esta idea, la Constitución privilegia a la licitación pública como una estrategia fundamental para la contratación de bienes, servicios y obra pública, aunque también considera la utilización de otros procedimientos de contratación para garantizar al Estado las mejores condiciones (es decir, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas).

En síntesis, los principios a los que alude el Artículo 134 Constitucional se refieren a lo siguiente:

- Eficiencia: se refiere a alcanzar los fines propuestos con el uso más racional posible de los medios existentes, es decir, obtener el fin al menor costo posible.
- Eficacia: es la capacidad para lograr los objetivos y metas programadas, con los recursos disponibles y en un tiempo determinado.
- Economía: ahorro o aprovechamiento del dinero y de otros bienes, del trabajo, del tiempo y de cualquier otro elemento que redunde en beneficio de la sociedad.
- Transparencia: se refiere a que los procedimientos se realicen en condiciones de legalidad y tratamiento equitativo a los participantes, otorgando información accesible y clara sobre los procedimientos de adquisición y sus resultados.
- Honradez: se refiere al comportamiento responsable del administrador público, que consiste en el cumplimiento puntual de sus obligaciones, así como el servicio oportuno y debido a los administrados.

3.1.2. Marco Legal de Brasil

En Brasil existen más de 21,000 organismos públicos que realizan licitaciones, distribuidos entre los 27 estados (Gobiernos Provinciales), más de 5,000 ayuntamientos (Gobiernos Municipales) y el Gobierno Federal.

De acuerdo al artículo 37 de la Constitución Federal Brasileña, todas las empresas públicas están obligadas a realizar licitaciones para la adquisición de bienes o servicios por medio de proveedores. El procedimiento de Licitación tiene como objetivo permitir que las dependencias de gobierno contraten a las empresas que reúnan las condiciones necesarias para el cumplimiento del interés público, considerando aspectos como: la capacidad técnica y económico-financiera del licitante, la calidad del producto y/o servicio, y el costo del mismo.

Artículo 37.- La administración pública directa, indirecta o fundacional, de cualquiera de los poderes de la Unión de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios obedecerá a los principios de legalidad, impersonalidad, moralidad, publicidad y, también, a lo siguiente:

XXI.- Reservados los casos especificados en la legislación, las obras, servicios, compras y alienaciones serán contratados mediante proceso de licitación pública que asegure igualdad de condiciones a todos los concurrentes, con cláusulas que establezcan obligaciones de pago, mantenidas las condiciones efectivas de la propuesta, en los términos de la ley, lo cual solamente permitirá las exigencias de calificación técnica y económica indispensables a la garantía del cumplimiento de las obligaciones.¹³

La Ley No. 8.666 de 21 de junio de 1993 establece las normas generales sobre licitaciones y contratos relativos a trabajos administrativos, de servicios, incluyendo

¹³ Normativa en materia de compras públicas de Brasil, Recuperado el 20 de junio de 2014 en <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/public/paises/braconst.htm>

publicidad, compras, ventas, y arrendamientos, bajo la autoridad de federales, estatales, de Distrito Federal y los Municipios¹⁴.

El objetivo primordial de la Ley No. 8.666 es garantizar el principio constitucional de igualdad, al seleccionar la propuesta más ventajosa para el Estado, promocionando el desarrollo nacional sostenible, y en estricta conformidad con los principios básicos de legalidad, impersonalidad, la moral, la igualdad, publicidad y probidad administrativa.

En Brasil, cuando se habla de Administración Pública se hace referencia en lo particular a:

Administración Directa: está compuesta por Organismos directamente vinculados con el gobierno central, federal, estatal o municipal. Son sus propios órganos de gobierno, sus ministerios y departamentos.

Administración Indirecta: se compone de entidades con personalidad jurídica que fueron creadas para llevar a cabo actividades de gobierno de forma descentralizada. Algunos ejemplos son las autoridades locales, fideicomisos, empresas públicas y sociedades de economía mixta.

Administración Entidades del tercer sector o las empresas paraestatales: son entidades privadas que no están en la administración directa o indirecta, su función es colaborar con el Estado en el desempeño de actividades de interés público, sin fines de lucro. Esto incluye los servicios sociales autónomos, las organizaciones sociales, organizaciones de la sociedad civil de interés público (OSCIP) y las llamadas organizaciones de apoyo gubernamental.

En Brasil la Ley 8.666 en sus artículos 1° y 2° señala la obligatoriedad para llevar a cabo licitaciones para la contratación de terceros en la adquisición de obras, servicios

¹⁴ Moreno, José Antonio, Contratos Públicos en España, Portugal y América Latina. Un estudio de Derecho Comparado, Ed. Grupo Difusión, 2008, pág. 93

incluyendo la publicidad, compras, ventas, permisos y contratos de arrendamientos de la Administración Pública

El artículo 3° de la Ley preferencia a la industria nacional señalando que, en condiciones de igualdad, como criterio de desempate, se otorgara la preferencia a los bienes y servicios que sean:

- I. Producidos en el país.
- II. Producidos o prestados por empresas brasileñas.
- III. Producidos por empresas que inviertan en investigación y desarrollo de tecnología en el país.

El análisis de esta medida se sustenta en el crecimiento de la producción nacional mediante el fortalecimiento del aparato productor interno, logrando la independencia de fuentes de abastecimiento extranjeras.

El artículo 24 se refiere a las excepciones para los Órganos del estado a la Licitación o presentación de ofertas señalando 35 casos de excepción, principalmente cuando:

- I. El valor del objeto es lo suficientemente bajo como para que la suma de la adquisición anual de ese bien o servicio, no alcance los valores de modalidad para una Licitación. (montos mínimos de excepción a la licitación).
- II. Las adquisiciones que se tengan que llevar a cabo en situaciones excepcionales (guerras o disturbios graves).
- III. Cuando la Unión (gobierno) tenga que intervenir en el ámbito de la economía para regular los precios o suministros a normalizar.
- IV. Cuando las propuestas económicas se encuentren en un precio claramente superior a las establecidas en el mercado interno. (precios no convenientes).
- V. Se adquieran bienes o servicios provenientes de otros órganos de la Administración Pública.

3.1.3. Marco Legal de Chile

La Constitución Política de la República de Chile en su Artículo 6 establece entre otras cosas los órganos del Estado deben someter su acción a las Constitución y a las normas dictadas conforme a ella.

Lo anterior fundamenta uno de los principios elementales en materia de contratación, el principio de legalidad. Los órganos del Estado no tienen la libertad para contratar, solamente en los casos y bajo las formas claramente dispuestas por la Ley.

La Constitución establece en su Artículo 7 establece que para que los actos de los órganos del Estado sean validados, deberán realizarse en la forma que prescriba la Ley.

Esto quiere decir que los órganos del Estado, para contratar algún bien o servicio, debe someterse a un procedimiento administrativo, regularmente procedimientos concursales.

La Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, No. 18.575 establece en su Artículo 5 que las autoridades y funcionarios deberán velar por la eficiencia de la Administración de los recursos públicos.

La Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios No. 19.886 (Ley de Compras), regula los contratos celebrados por la Administración del Estado a título oneroso para suministro de bienes muebles y de los servicios que se requieran para el desempeño de sus funciones.

Esta ley tiene aplicación a todos los órganos y servicios de la Administración del Estado indicados en el Artículo 1 de la Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, No. 18.575.

Su principal objetivo es el de consolidar la transparencia y amplio acceso al sistema de compras públicas, contribuir al aumento del ahorro y la eficiencia del gasto público, accediendo a los mejores precios y condiciones disponibles en el mercado y contribuir a mejorar la gestión de abastecimiento de los organismos públicos.

El Artículo 3 de la Ley de compras señala que están excluidos del ámbito de aplicación:

- a. Las contrataciones de personal de la Administración del Estado reguladas por estatutos especiales y los contratos a honorarios que se celebren con personas naturales para que presten servicios a los organismos públicos, cualquiera que sea la fuente legal en que se sustenten;
- b. Los convenios que celebren entre sí los organismos públicos enumerados en el artículo 2º, inciso primero, del decreto ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y sus modificaciones;
- c. Los contratos efectuados de acuerdo con el procedimiento específico de un organismo internacional, asociados a créditos o aportes que éste otorgue;
- d. Los contratos relacionados con la compraventa y la transferencia de valores negociables o de otros instrumentos financieros;
- e. Los contratos relacionados con la ejecución y concesión de obras públicas.

Asimismo, quedan excluidos de la aplicación de esta ley, los contratos de obra que celebren los Servicios de Vivienda y Urbanización para el cumplimiento de sus fines, como asimismo los contratos destinados a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, con participación de terceros, que suscriban de conformidad a la ley N° 19.865 que aprueba el Sistema de Financiamiento Urbano Compartido.

También deberán considerarse:

- VII. Los contratos que versen sobre material de guerra; los celebrados en virtud de las leyes números 7144, 13196 y sus modificaciones; y, los que se celebren para la adquisición de las siguientes especies por parte de las Fuerzas Armadas

o por las Fuerzas de Orden y Seguridad Pública: vehículos de uso militar o policial, excluidas las camionetas, automóviles y buses; equipos y sistemas de información de tecnología avanzada y emergente, utilizados exclusivamente para sistemas de comando, de control, de comunicaciones, computacionales y de inteligencia; elementos o partes para la fabricación, integración, mantenimiento, reparación, mejoramiento o armadura de armamentos, sus repuestos, combustibles y lubricantes.

Asimismo, se exceptuarán las contrataciones sobre bienes y servicios necesarios para prevenir riesgos excepcionales a la seguridad nacional o a la seguridad pública, calificados por decreto supremo expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional a proposición del Comandante en Jefe que corresponda o, en su caso, del General Director de Carabineros o del Director de Investigaciones.

Dentro de las medidas pensadas para el acceso a las Pequeñas y medianas empresas:

- I. Se reconoció legalmente la posibilidad de asociación entre proveedores para participar conjuntamente en procesos a los que individualmente, por su magnitud o complejidad, se les dificultaría postular propuestas.
- II. Se estableció una serie de locaciones específicas que proveían la infraestructura necesaria para participar en las compras públicas. Estas dependencias fueron equipadas de forma tal que las empresas pudieran llevar a cabo las ofertas y al mismo tiempo, consultar con personal especializado que los asistiese.

El Artículo 16 de la Ley de compras establece que deberá existir un registro electrónico oficial de contratistas de la Administración, a cargo de la Dirección de compras y Contratación Pública; en dicho registro se inscribirán todas las empresas naturales y jurídicas, chilenas y extranjeras, que no tengan causal de inhabilidad para contratar con los organismos del Estado.

3.2. Modalidades de Contratación

3.2.1. Modalidades de Contratación en México

En México, las contrataciones públicas se adjudican por regla general, a través de licitaciones mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, el cual es abierto públicamente a fin de asegurar las mejores condiciones de compra para el Estado.

El Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones establece que las entidades o dependencias públicas pueden optar por uno de los tres procedimientos siguientes para adquirir o arrendar bienes y servicios:

- I. Licitación pública: Concurso que, mediante convocatoria pública, acepta la libre presentación de proposiciones solventes a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones de compra disponibles.
- II. Invitación a cuando menos tres personas: Procedimiento restringido en el que únicamente participan las empresas que son invitadas.
- III. Adjudicación directa: Contratación que no requiere llevar a cabo un procedimiento específico, sin embargo, éste debe tener un seguimiento puntual.

No obstante, la Ley de Adquisiciones concede un lugar prominente a la licitación pública con sobres cerrados (de acuerdo con el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) puesto que ordena que sea este tipo de procedimiento el aplicado como regla general. Las licitaciones públicas también se pueden llevar a cabo a través de medios electrónicos (Artículo 27).

Los otros dos procedimientos enumerados más arriba (invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa) se califican de “excepciones” en la Ley de Adquisiciones y sólo se pueden utilizar en las circunstancias específicas enumeradas

en el Artículo 41 de la Ley, en el que se enumeran un total de 20 justificaciones para usar una de las excepciones, entre ellas las siguientes:

- Hay un solo proveedor o titular exclusivo de la patente (inciso I del Artículo 41);
- Hay una amenaza al orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor (inciso II del Artículo 41);
- Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados (inciso III del Artículo 41);
- Las adquisiciones son con fines exclusivamente militares o para la armada, o su contratación mediante licitación pública ponga en riesgo la seguridad nacional o la seguridad pública (inciso IV del Artículo 41);
- Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate (inciso V del Artículo 41);
- Se haya rescindido un contrato adjudicado a través de licitación pública, en cuyo caso se podrá adjudicar al licitante que haya obtenido el segundo o ulteriores lugares, siempre que la diferencia en precio con respecto a la proposición inicialmente adjudicada no sea superior a un margen del diez por ciento (inciso VI del Artículo 41);
- Se haya declarado desierta una licitación pública (inciso VII del Artículo 41);
- Se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco (inciso XX del Artículo 41).

Las dependencias y entidades pueden optar por llevar a cabo una excepción a la licitación pública y realizar bajo su responsabilidad una invitación a cuando menos tres

personas (ITP) o una adjudicación directa (AD), siempre que la suma de estas contrataciones no exceda del 30% del presupuesto total asignado y cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que se establecen en el PEF para adquisiciones y obras.

3.2.2. Modalidades de Contratación en Brasil

El artículo 22 de la Ley 8.666 establece como modalidades de contratación:

- I. Concurrencia
- II. Toma de Precios
- III. Invitación
- IV. Contrato
- V. Subasta

La Concurrencia, es la modalidad de licitación donde se hace un llamado abierto con el fin de garantizar la máxima participación de cualquier interesado que cumpla con los requisitos previstos en el pliego de condiciones.

Los límites del valor de oferta para concurrencia son:

- Para obras de servicios a partir de 1,500,000 Reales.
- Para otros productos y servicios a partir de 650,000 Reales.

Esta modalidad es obligatoria en caso de:

- Compra de bienes muebles
- Concesiones de derecho real de uso, servicio y obra pública.
- Licitaciones internacionales, a menos que el organismo licitante tenga un registro internacional de proveedores o que exista un proveedor en Brasil, donde se podrán utilizar las modalidades de toma de precio o invitación.

La Toma de Precios consiste en una recepción de presupuestos de proveedores que estén previamente registrados en el organismo público que licita.

Los límites para esta modalidad son:

- Para obras de servicios hasta de 1,500,000 Reales.
- Para otros productos y servicios de hasta 650,000 Reales.

La invitación, se realiza en licitaciones de valor pequeño y como su nombre lo indica consiste en una invitación por escrito por parte del organismo contratante, a un grupo de por lo menos 3 interesados del sector a contratar.

Los límites del valor de oferta para esta modalidad son:

- Para obras de servicios a partir de 150,000 Reales.
- Para otros productos y servicios 80,000 Reales.

La subasta es la modalidad dirigida a cualquier interesado para la venta de muebles sin utilidad para la Administración Pública, lo que en México se le conoce como enajenación de bienes muebles, o de productos legalmente aprehendidos y/o embargados; consiste en una especie de remate de los bienes que ya no son útiles para el Estado, sin que los participantes necesiten de algún tipo de invitación.

Existen también otro tipo de modalidades contempladas en la Ley 8.666 como lo son el Concurso, el cual se usa para la elección de trabajos de un valor técnico, científico o artístico, y a través de premios o remuneraciones económicas a los ganadores, se busca la elección del proyecto con mejor técnica y no necesariamente el mejor precio. El concurso debe ser anunciado con una gran divulgación en prensa y con un pliego de condiciones públicas.

La otra modalidad es el Pregón y se usa para la adquisición de bienes y servicios comunes en el ámbito exclusivamente de la Unión Federal, sin límites en el valor de

contratación, se realiza a través de propuestas y ofertas en sesiones públicas, donde los interesados deberán tener habilitación jurídica, económica y técnica.

3.2.3. Modalidades de Contratación en Chile

Los Convenios marco son una modalidad de adquisición en la cual se establecen precios y condiciones de compra para bienes y servicios. Tales bienes y servicios se disponen en uno de los catálogos electrónicos mediante el cual los organismos públicos acceden directamente, pudiendo emitir una orden de compra a los proveedores licitados (a través de una Licitación Pública), simplificando con ello los procesos de compra.

Los servicios públicos deben considerar siempre como primera opción de compra los servicios y productos establecidos en un Convenio Marco. Sus características principales son:

1. Sistema diseñado principalmente para compras habituales.
2. La mayoría de las adquisiciones deben ser consideradas por esta vía.
3. El procedimiento ofrece amplias garantías de eficiencia, eficacia y transparencia.

Este procedimiento ofrece a los compradores del Estado productos y servicios en condiciones técnicas y comerciales óptimas, particularmente en términos de precio y plazo de entrega.

El artículo 7 de la Ley de compras de Chile establece como vías de adquisición en el sistema de compras públicas:

- a) Licitación o propuesta pública: el procedimiento administrativo de carácter concursal mediante el cual la Administración realiza un llamado público,

convocando a los interesados para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente.

En las licitaciones públicas cualquier persona podrá presentar ofertas, debiendo hacerse el llamado a través de los medios o sistemas de acceso público que mantenga disponible la Dirección de Compras y Contratación Pública, en la forma que establezca el reglamento. Además, con el objeto de aumentar la difusión del llamado, la entidad licitante podrá publicarlo por medio de uno o más avisos, en la forma que lo establezca el reglamento.

- b) Licitación o propuesta privada: el procedimiento administrativo de carácter concursal, previa resolución fundada que lo disponga, mediante el cual la Administración invita a determinadas personas para que, sujetándose a las bases fijadas, formulen propuestas, de entre las cuales seleccionará y aceptará la más conveniente.
- c) Trato o contratación directa: el procedimiento de contratación que, por la naturaleza de la negociación que conlleva, deba efectuarse sin la concurrencia de los requisitos señalados para la licitación o propuesta pública y para la privada. Tal circunstancia deberá, en todo caso, ser acreditada según lo determine el reglamento.

Así mismo, señala que La Administración no podrá fragmentar sus contrataciones con el propósito de variar el procedimiento de contratación.

La Licitación Pública es un proceso de compras en el cual pueden participar todos los interesados, siendo sus principales características:

1. Se utiliza cuando el bien o servicio se encuentra en el catálogo electrónico.
2. Es un llamado abierto.
3. Es la regla general según la Ley, cuando el bien no está en Convenio Marco.

4. Cuando las contrataciones superen las 1,000 unidades tributarias mensuales (UTM), la Licitación Pública será siempre obligatoria.

Por otra parte, tanto la Licitación Privada como el Trato o Contratación Directa, según el Artículo 10 del Reglamento de la Ley No. 19886 sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestaciones de Servicios (DTO No. 250/2004) proceden cuando:

1. En las respectivas Licitaciones Públicas no se hubiesen presentado interesados.
2. En caso de emergencias, urgencias o imprevistos.
3. Cuando se trate de un solo proveedor.
4. Si se trata de servicios de naturaleza confidencial.

3.3. Sistema Electrónico de Contrataciones Públicas

El uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) en las compras públicas permite que cualquier persona o empresa, ya sea nacional o extranjera, acceda y participe en circunstancias simétricas en las licitaciones públicas, además ayuda a estandarizar y automatizar los trámites y a reducir los costos administrativos, beneficiando conjuntamente a los participantes y al gobierno. Inicialmente, los sistemas electrónicos se utilizaban principalmente para publicitar las convocatorias; sin embargo, actualmente se busca cada vez más que sean transaccionales. Igualmente, existe una tendencia a nivel mundial a incluir un mayor número de funciones (o aplicaciones) más sofisticando para facilitar la interacción entre el gobierno y los participantes; por ejemplo, la inclusión de pagos electrónicos, la identificación a través de firmas electrónicas, la posibilidad de descargar documentos y de exportar bases de datos, entre otras.

En este ámbito, los tres países objeto del presente estudio cuentan con plataformas tecnológicas que permiten la libre y transparente participación en los procesos de

compras públicas, en dichas plataformas además de publicar las convocatorias y registrar todo el proceso de contratación en sus diferentes etapas, en algunos casos sirven para capacitar en su manejo y uso trato a los compradores como a las empresas.

A continuación, enlistamos otras de las funcionalidades más básicas que debe contener cualquier sistema electrónico de compras gubernamentales:

- a) Descarga de todos los documentos relacionados con el proceso de compra: El sistema debe tener todos los documentos y formatos necesarios en línea, ya sea para que los participantes los llenen y/o revisen electrónicamente o los impriman.
- b) Quejas y denuncias: El sitio web debe de disponer de formularios en línea para que los usuarios puedan realizar sugerencias o reclamos. Esta herramienta debe permitir guardar la confidencialidad de las personas que denuncian.
- c) Métodos de pago y recibos electrónicos: Países como Chile, Francia, Israel, Brasil y Corea ofrecen la posibilidad de realizar los pagos y entregar el recibo correspondiente de manera electrónica, lo cual también disminuye el tiempo del trámite.
- d) Idioma: Para poder atraer a los participantes extranjeros, la página web del sistema de compras debe contar con una versión en inglés, para evitar que el idioma pueda ser una barrera de entrada para participantes extranjeros.
- e) Orientación en el uso del sistema: En el caso de que existan manuales de uso para el sitio web o alguna herramienta para facilitar el uso del sistema electrónico, éstos deben estar disponibles en la página.
- f) Descargar y explotar bases de datos con información: Idealmente deberá existir la posibilidad de consultar información de manera agregada, principalmente para poder conocer qué entidades y dependencias compran más y con qué método lo hacen, para lo cual es preferible un formato explotable (xls, csv, dta) que se pueda utilizar como un insumo para mayor análisis de información.

En la medida en que la herramienta tecnológica logre informar a un amplio grupo de la población sobre lo que compra el gobierno y cómo lo compra, y lo haga de una forma fácil y accesible, su función será bien lograda.

CAPÍTULO IV: CONTEXTO ECONÓMICO, POLÍTICO Y SOCIAL

4.1. México

4.1.1. Contexto económico

México cuenta con un territorio de 1'964,375 km² y una población de 122'332,399 habitantes¹⁵. El Producto Interno Bruto (PIB) definido como el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en un país en un año, representó para México en el año 2014, un monto total de 18'785,948 MdP (Dieciocho billones setecientos ochenta y cinco mil novecientos cuarenta y ocho millones de pesos).¹⁶

México posee una economía caracterizada por los productos manufacturados, petróleo y sus derivados, En 2014, las exportaciones petróleo productos manufacturados, plata, frutas, verduras, café y algodón ¹⁷, llegaron a los USD 398.3 billones,¹⁸ mientras que las importaciones de máquinas pesada, productos de acero, maquinaria agrícola, equipos eléctricos, partes de automóviles para el montaje y reparación, aviones y partes de aviones¹⁹ alcanzaron una cifra de USD 400.4

¹⁵ INEGI

¹⁶ Ranking Banco Mundial, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

¹⁷ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2049.html#ci>

¹⁸ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2078.html#ci>

¹⁹ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2058.html#ci>

billones.²⁰ Por otro lado, la deuda pública se estimó en un 42.1 % del PIB²¹ y la deuda externa, en USD 397.3 billones a fines de ese año.²²

Los principales ejes económicos del país son la exportación de petróleo (4% del PIB), el intercambio comercial con Estados Unidos de América (9% del PIB) y la recepción de remesas (2% del PIB).²³

En México, las contrataciones públicas representan alrededor del 40% del total del presupuesto de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), el cual corresponde al 24% del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). De acuerdo con los datos otorgados durante la Conferencia Internacional de Integridad en las Contrataciones Públicas celebrada en marzo de 2012, las contrataciones públicas en México equivalen a alrededor de una tercera parte del total del presupuesto del gobierno federal, lo cual ha llegado a representar hasta el 8% del PIB en el país, es decir, aproximadamente 700 mil millones de pesos; por lo tanto, las contrataciones públicas (adquisiciones, arrendamientos, servicios, obras públicas y servicios relacionados) constituyen la actividad gubernamental con mayor impacto en la economía nacional.²⁴

²⁰ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2087.html#ci>

²¹ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2186.html#ci>

²² Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2079.html#ci>

²³ Secretaría de la Función Pública. Benchmarking: Contrataciones Públicas, México, 2013, pág. 10.

²⁴ UPCP, Política General de Contrataciones Públicas, Julio 2012.

4.1.2. Contexto político

México es una república democrática, representativa y federal compuesta de 32 entidades federativas libres y soberanas unidos en una Federación establecida según los principios de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las Contrataciones Públicas en México no están a cargo de una agencia central debido a que los Estados y Municipios cuentan con sus propios ordenamientos legales, por lo que éstos realizan sus contrataciones públicas al margen de sus leyes Estatales específicas de manera independiente; y sólo en caso de que realicen sus compras con cargo total o parcial al presupuesto federal, están obligados a ceñirse al marco jurídico Federal y a reportar sus contrataciones bajo los lineamientos Federales.

Las agencias que conforman la Federación también llevan a cabo las contrataciones públicas por su cuenta, sin embargo, se rigen por un solo ordenamiento legal: la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y contratan bajo las normas, reglas y lineamientos de la Administración Pública Federal; y todas tienen la obligación de registrar sus operaciones a través de la herramienta electrónica CompraNet. Para ello, la dependencia encargada de administrar el Sistema de Contrataciones Públicas en México es la Secretaría de la Función Pública (SFP) a través de tres áreas que dependen de la Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas (SRACP): la Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas, la Unidad de Política de Contrataciones Públicas y la Dirección General de Controversias y Sanciones de Contrataciones Públicas.

4.1.2. Contexto social

Una Sociedad es un conjunto de personas que se relacionan entre sí de acuerdo a unas determinadas reglas de organización jurídica y consuetudinaria, y que comparten una misma cultura o civilización en un espacio o un tiempo determinados.

Un problema social es a grandes rasgos cualquier cosa que implique una ruptura de la tranquilidad social, aquel que, al romper los factores de bienestar común, afecta por su sola existencia o presencia a una sociedad. Ejemplos de éstos pueden ser desde una guerra hasta la ignorancia.

Los problemas sociales que actualmente están más desarrollados en México son:

- Inseguridad
- Corrupción
- Desempleo

Según informes de la agencia Transparencia Internacional, México ocupa el lugar 95 de 168 países en el índice de percepción de la corrupción dentro del sector público. Una calificación poco honrosa para un país con una economía emergente.

Actualmente el país atraviesa momentos de crisis y desencanto social originado por los problemas sociales anteriormente señalados, y apuntalados por las últimas reformas estructurales que, bajo el actual contexto global, no han generado el crecimiento económico que la población requiere para subsistir, en un país donde más del 46.2% vive en la pobreza según datos del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Además de esto, los recientes escándalos de corrupción y tráfico de influencias que se han puesto al descubierto, han generado irritación generalizada en la sociedad que debilita a las instituciones del estado y las deja faltas de credibilidad.

4.2. Brasil

4.2.1. Contexto económico

Brasil cuenta con un territorio de 8.516.000 km² y una población de 206,077,898 habitantes²⁵. El Producto Interno Bruto (PIB) definido como el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en un país en un año, representó para Brasil en el año 2014, un monto total de 34'041,567 MdP (Treinta y cuatro millones cuarenta y un mil quinientos sesenta y siete millones de pesos).²⁶

De acuerdo con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, Brasil es la mayor economía de América Latina y la segunda del continente, detrás de los Estados Unidos, la séptima economía más grande del mundo según su PIB nominal y la séptima más grande en términos de paridad de poder adquisitivo (PPA).²⁷ El país cuenta con varios sectores económicos grandes y desarrollados como el agrícola, minero, manufacturero y el de servicios, así como un gran mercado de trabajo.²⁸ Los principales productos de exportación incluyen aeronaves, equipos electrónicos, automóviles, alcohol, textiles, calzado, hierro, acero, café, jugo de naranja, soya y corned beef. El país ha venido expandiendo su presencia en los mercados financieros internacionales y en los mercados de commodities y forma parte de un grupo de cuatro economías emergentes llamadas BRIC.

Brasil posee una economía caracterizada por la explotación y la exportación de materias primas y maquila con valor agregado. En 2014, las exportaciones hierro, soja,

²⁵ Ranking Banco Mundial, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <http://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>

²⁶ Ranking Banco Mundial, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

²⁷ Ranking Banco Mundial, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

²⁸ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/br.html>

café, calzado y fabricación de vehículos automotores²⁹, llegaron a los USD 225.1 billones,³⁰ mientras que las importaciones de maquinaria, equipo eléctrico y de transporte, productos químicos, petróleo, piezas de automóviles y electrónica ³¹ alcanzaron una cifra de USD 67.91 billones.³² Por otro lado, la deuda pública se estimó en un 58,9 % del PIB³³ y la deuda externa, en USD 482.8 billones a fines de ese año.³⁴

4.2.2. Contexto político

La Federación Brasileña está formada por la unión indisoluble de tres entidades políticas distintas: los estados, los municipios, y el Distrito Federal. La Unión se conforma por los estados, el Distrito Federal, y los municipios, son las esferas del gobierno. La Federación está definida en cinco principios fundamentales: soberanía, ciudadanía, dignidad de la persona, los valores sociales del trabajo y de la libre iniciativa, y el pluralismo político. La clásica división del poder en tres: ejecutivo, legislativo, y judicial, está establecida oficialmente por la constitución. El ejecutivo y el legislativo están organizados de forma independiente en las tres esferas del gobierno, en tanto que el judicial solo está organizado a nivel federal y en las esferas estatal y del Distrito Federal.

Todos los miembros del poder ejecutivo y del legislativo son elegidos directamente. Los jueces y otros funcionarios judiciales son nombrados tras aprobar un examen de

²⁹ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2049.html#ci>

³⁰ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2078.html#ci>

³¹ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2058.html#ci>

³² Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2087.html#ci>

³³ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2186.html#ci>

³⁴ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2079.html#ci>

admisión. El voto es obligatorio para los ciudadanos alfabetizados entre 18 y 70 años, y es facultativo para analfabetos y aquellos con 16 a 18 años de edad o con más de 70 años.³⁵

El Ministerio de Planificación es la institución encargada de la adquisición de bienes y servicios, a través de la agencia del Departamento de Tecnología de la Logística y la Información (SLTI), quienes llevan los procesos de licitaciones electrónicas, ofertas, contratos y registro de proveedores. Asimismo, un sistema de administración de servicios generales (SIASG) tiene la responsabilidad de realizar las operaciones electrónicas de contratación pública, por parte de la Administración Pública. Existe un Sistema de Inscripción Proveedor Único, el cual registra a las personas o empresas interesadas en participar en las licitaciones de la administración pública, lo que permite el monitoreo del desempeño de los proveedores registrados. Gestión de Compras Gubernamentales. Ministerio de Planificación.³⁶

4.2.3. Contexto social

Brasil tiene un papel destacado en la economía mundial, pero de la misma forma la desigualdad interna entre regiones y entre ricos y pobres es de los puntos más latentes del país. De hecho, uno de los pilares tanto Lula Da Silva como de Dilma Rousseff fue la erradicación de dichas desigualdades.

El país continúa teniendo disparidades regionales, a lo que se añade el aumento de la delincuencia y la violencia. Esta última se mantiene en un índice del 20'4 homicidios por cada 100 mil habitantes (según datos del Mapa de Violencia 2013). Los estados

³⁵ Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988

³⁶ Gestión de Compras Gubernamentales. Ministerio de Planificación, Recuperado el 2 de marzo de 2015 en <http://www.comprasestatales.gub.uy/Documentos/evento/presentacion10.pdf>

más violentos son Alagoas con 55,3, Pará con el 34,6 o Paraíba con 32,8. Maranhão aumentó los homicidios en un 282,2% entre 2000 y 2010.

Por otro lado, la tasa de desempleo está en un 11,2% según cifras del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística, su nivel histórico más alto desde 2012, aunque hay mucha presencia de trabajo informal.

El desempleo ha ido aumentando progresivamente en los últimos meses en Brasil y es reflejo de la grave crisis económica y política que vive el mayor país de Suramérica.

En medio de la incertidumbre y el aumento de la inflación, que en 2015 superó el 10%, las familias brasileñas han reducido fuertemente el consumo, que durante años fue el motor de la economía.

El Producto Interior Bruto (PIB) del país cayó un 3,8 % en 2015 y, según las previsiones de Gobierno, retrocederá otro 3,1 % este año.

A esta inestabilidad socioeconómica debemos sumarle el caso de Petrobras, el cual nace por accidente, debido a la captura de Alberto Youssef, quien era la persona responsable de lavar los dineros provenientes de propinas por contratos realizados con la estatal. Este, desde un inicio, realizó un acuerdo de confesión y cooperación con la justicia, que ha llevado a Brasil y al gobierno que encabezaba la expresidenta Dilma Rousseff al mayor escándalo de corrupción en la historia de Brasil.

La organización Transparencia Internacional dice: "No es sorprendente que Brasil, sumido en el mayor escándalo de corrupción de su historia a raíz del caso Petrobras, haya sido el país de América que más descendió en el índice este año". Brasil se ubicó en el lugar número 76, cayendo siete lugares en el índice de 168 países, que este año encabeza Dinamarca.

4.3. Chile

4.3.1. Contexto económico

Chile cuenta con un territorio de 756,102 km² y una población de 18'191,884 habitantes³⁷. El Producto Interno Bruto (PIB) definido como el valor de todos los bienes y servicios finales producidos en un país en un año, representó para México en el año 2013, un monto total de 3'744,472 MdP (Tres billones setecientos cuarenta y cuatro mil cuatrocientos setenta y dos millones de pesos).³⁸

La economía chilena es internacionalmente conocida como una de las más sólidas del continente. Pese a diversos periodos de crisis que ha enfrentado a lo largo de su historia, en los últimos años ha tenido un importante y sostenido crecimiento económico. Implantado durante el Régimen Militar, la economía de libre mercado se ha mantenido por los gobiernos posteriores con mayor cobertura de programas sociales.

Chile posee una economía caracterizada por la explotación y la exportación de materias primas. En 2014, las exportaciones cobre, fruta, productos pesqueros, papel y pulpa de celulosa, químicos y vino³⁹ llegaron a los USD 75.68 billones,⁴⁰ mientras que las importaciones de petróleo y productos derivados, químicos, artículos eléctricos y de telecomunicaciones, maquinaria industrial, vehículos y gas natural⁴¹ alcanzaron

³⁷ INE (Instituto Nacional de Estadísticas) septiembre 2014

³⁸ Ranking Banco Mundial, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.CD>

³⁹ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2049.html#ci>

⁴⁰ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2078.html#ci>

⁴¹ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2058.html#ci>

una cifra de USD 67.91 billones.⁴² Por otro lado, la deuda pública se estimó en un 15,1 % del PIB⁴³ y la deuda externa, en USD 145.7 billones a fines de ese año.⁴⁴

4.3.2. Contexto político

La República de Chile es un Estado unitario, democrático y presidencialista, conformado por diversas instituciones autónomas insertas en un esquema constitucional que determina ciertas funciones y distribuye las competencias entre los órganos del Estado. La administración del Estado es funcional y territorialmente descentralizada y desconcentrada.⁴⁵

El poder ejecutivo o, más propiamente, el gobierno y la administración pública, están encabezados por el presidente de la República, quien es el jefe de Estado y de gobierno. Según la Constitución, el presidente permanece en el ejercicio de sus funciones por un término de 4 años y no puede ser reelegido para el periodo siguiente.⁴⁶ Desde marzo de 2014, este cargo ha sido ejercido por Michelle Bachelet.

El presidente de la República designa a los ministros de Estado, quienes son sus colaboradores directos e inmediatos en el gobierno y administración del Estado y funcionarios de su exclusiva confianza.

El gobierno de cada región reside en el intendente, quien es nombrado por el presidente y es su representante natural e inmediato en dicho territorio, manteniéndose

⁴² Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2087.html#ci>

⁴³ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2186.html#ci>

⁴⁴ Agencia Central de Inteligencia, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/fields/2079.html#ci>

⁴⁵ Texto de la Constitución Política de la República de Chile.

⁴⁶ Ley Núm. 20050. Reforma constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República

en sus funciones mientras cuente con su confianza.⁴⁷ La administración regional corresponde a los gobiernos regionales, conformados por el respectivo intendente y un consejo regional, integrado por consejeros, electos por votación popular por periodos de 4 años. A su vez, el gobierno de cada provincia está a cargo del gobernador, designado y removido libremente por el presidente. Por su parte, la administración local corresponde a las municipalidades, compuestas por un alcalde y un concejo comunal, electos por votación popular por periodos de 4 años.

El poder legislativo reside tanto en el presidente de la República en calidad de colegislador como en el Congreso Nacional, con sede en Valparaíso,⁴⁸ de carácter bicameral, compuesto por un Senado y una Cámara de Diputados elegidos por votación popular. El Senado está formado por 38 senadores que permanecen en el cargo por 8 años con la posibilidad de ser reelectos en sus respectivas circunscripciones, las que eligen dos senadores en cada elección; cada 4 años se renueva la mitad de la plantilla de senadores en las elecciones parlamentarias regulares. La Cámara de Diputados está formada por 120 miembros que permanecen 4 años en el cargo y también pueden ser reelectos en sus respectivos distritos, los que eligen dos diputados en cada elección, en que se renueva la totalidad de la cámara.

El poder judicial, constituido por tribunales autónomos e independientes que ejercen la función jurisdiccional, tiene a la Corte Suprema de Justicia como su máxima instancia, cortes de apelaciones en cada región y tribunales inferiores de competencia común y especializados a lo largo del país. Además, existe un Ministerio Público autónomo y jerarquizado, que dirige en forma exclusiva la investigación criminal y ejerce la acción penal pública.

El Tribunal Constitucional, autónomo e independiente, tiene el control de la constitucionalidad de los proyectos de ley y de los autos acordados, decretos y leyes. Asimismo, la autónoma Contraloría General de la República ejerce el control de

⁴⁷ Ley Núm. 19175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

⁴⁸ Ley Núm. 18678, Señala la ciudad en que debe celebrar sus sesiones el Congreso Nacional.

legalidad de los actos de la administración pública y fiscaliza el ingreso y la inversión de los fondos públicos.

4.3.3. Contexto social

Actualmente Chile atraviesa una crisis de credibilidad en sus instituciones, debido principalmente a casos de corrupción en los que se han visto envueltos familiares cercanos a la presidenta Michelle Bachelet, esta última se ha presentado en los tribunales de su país para declarar como testigo del caso Caval, el cual tiene bajo investigación a los negocios de su nuera.

Este caso, que mezcla política, corrupción y dinero, mermó y condicionó la situación de la presidenta Michelle Bachelet. Sondeos realizados a principios del año 2016 por diversos medios de comunicación chilenos, dejaron claro que la gente ya no aprobaba a la presidenta ni a su gestión, y sus niveles de desaprobación superaban el 75%. La desaprobación aumentará puesto que el caso continúa en proceso y nada parece indicar que se resolverá antes de 2018, año en que Michelle Bachelet termine su mandato.

Según información de Transparencia Internacional, Chile ocupa el lugar número 23 de 168 países en el índice de percepción de la corrupción dentro del sector público, cayendo 2 lugares respecto al año anterior.

Dados los acontecimientos de irregularidades, corrupción y colusión de actores relevantes del mercado conocidos en 2015, dicho descenso era previsible, al igual que los observados en el VII Estudio Nacional de Transparencia realizado por el Consejo para la Transparencia (CPLT), donde 57% de los encuestados estableció que en Chile los organismos públicos son muy corruptos (el año 2012 el 51% pensaba lo mismo) y 54% afirma que es mucha gente la que está involucrada en ese tipo de acciones.

Lo anterior puede arrastrar a Chile a una crisis política similar a la que atraviesa Brasil, ya que el creciente desencanto de la población combinado con una esperada desaceleración económica originada principalmente por la inestabilidad política, podría ser la chispa que encienda el descontento generalizado que ya existe.

CAPÍTULO V: ANÁLISIS COMPARATIVO DE MODELOS DE COMPRAS PÚBLICAS

Para trascender en la instrumentación de una adecuada política de contrataciones públicas, es de suma importancia conocer todos aquellos aspectos que inciden directamente en la toma de decisiones de las áreas de contrataciones públicas en todo el mundo, para lo cual, es necesario llevar a cabo una comparación de los aspectos más relevantes en la gestión de compras respecto de los países que fueron definidos para el presente estudio, con objeto de ampliar su perspectiva e identificar aspectos clave en la efectividad de su sistema.

Es importante señalar que las medidas implementadas en materia de contrataciones públicas en cada país, son influidas significativamente tanto por su cultura, como por su constitución política, su organización; y responden a las necesidades particulares de cada nación.

Motivo de lo anterior, no es objeto de este estudio realizar comparaciones que impliquen juicios de valor, sino únicamente que contraste aspectos clave en materia de contrataciones públicas para resaltar las diferencias y en su caso, se identifiquen las prácticas que pueden replicarse.

5.1. Análisis del Contexto Económico

En el contexto económico, partiremos de la investigación para 2014 de la balanza comercial de los países objeto del estudio, entendida como el registro de las importaciones y exportaciones de un país durante un período; ello, con objeto de identificar el desarrollo del flujo económico, de conformidad con lo siguiente:

Cuadro 1

Balanza Comercial 2014 (Cifras en millones de USD) *Banco Mundial*.⁴⁹

Países	Exportaciones	Importaciones	Balance
México	\$ 429,976.13	\$ 476,927.70	\$ -46,951.57
Chile	\$ 95,264.50	\$ 100,111.33	\$ -4,846.83
Brasil	\$ 277,390.42	\$ 383,717.61	\$ -106,327.19

Fuente: *Elaboración Propia, 2016*

Cabe destacar que los países de este estudio se caracterizan por tener economías cimentadas en distintos sectores, por ello es importante tomar en cuenta cuáles son los principales sectores económicos en cada uno de ellos:

- ❑ México: La exportación de petróleo, el intercambio comercial con Estados Unidos de América y la recepción de remesas; su crecimiento económico está dirigido por el consumo privado y la inversión (impulsado por una estable inflación y crecimiento del crédito).⁵⁰
- ❑ Chile: La minería es el principal motor económico, primordialmente la explotación del cobre, en segundo término, la agricultura y en tercero los servicios.⁵¹
- ❑ Brasil: Es un importante exportador de productos tanto manufacturados como primarios, y se ha beneficiado de la fuerte demanda mundial y de los altos precios de los productos básicos.⁵²

⁴⁹ Banco Mundial, Recuperado el 12 de mayo de 2015 en <http://datos.bancomundial.org/indicador/NE.EXP.GNFS.ZS/countries>

⁵⁰ Banco Mundial, Recuperado el 8 de marzo de 2015 en <http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview>

⁵¹ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Reporte Trimestral de Comercio Exterior de Chile Enero – diciembre 2014, Recuperado el 12 de mayo de 2015 en http://www.sice.oas.org/ctyindex/CHL/DIRECON20144_s.pdf

⁵² OEA, Organización de los Estados Americanos, Recuperado el 27 de noviembre de 2015 en http://www.sice.oas.org/ctyindex/BRZ/BRZNatIDocs_s.asp

Cuadro 2

Sector económico relevante por país

País	Sector primario	Sector secundario	Sector terciario
México			
Chile			
Brasil			

Sector primario: La agricultura, la ganadería, la silvicultura, la caza y la pesca.

Sector secundario: Industrial extractivo e Industrial de transformación.

Sector terciario: El comercio, los restaurantes, los hoteles, el transporte, los servicios financieros, las comunicaciones, los servicios de educación, los servicios profesionales, el Gobierno, etc.

Fuente: Elaboración Propia, 2016

5.2. Análisis de la Normatividad en Materia de Adquisiciones

Con el objeto de obtener más detalle sobre los países en cuestión, a continuación, se enlistan las principales ligas de acceso a los sistemas de contrataciones públicas de los países que constituyen este estudio:

Tabla 1

México

AGENCIA QUE REGULA	Secretaría de la Función Pública	http://www.funcionpublica.gob.mx
	Unidad de Política de Contrataciones Públicas	
LEGISLACIÓN APLICABLE	Artículo 134 Constitucional	http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfa_cp.htm
	Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público	
	Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionadas con las Mismas	

	Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas	
SISTEMA ELECTRÓNICO	Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales, COMPRANET	https://compranet.funcionpublica.gob.mx

Fuente: Elaboración Propia, 2016

Tabla 2

Brasil

AGENCIA QUE REGULA	Ministerio de Planificación, Presupuesto y Gestión	http://www.planejamento.gov.br/
LEGISLACIÓN APLICABLE	Artículo 37 Constitucional Ley N° 8.666 de 21 de junio 1993	http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm
SISTEMA ELECTRÓNICO	Ley Complementaria 123 Sistema Integrado de Administración de Servicios Generales, SIASG	http://www.comprasnet.gov.br

Fuente: Elaboración Propia, 2016

Tabla 3

Chile

AGENCIA QUE REGULA	Dirección de Compras y Contrataciones Públicas administrada por el Ministerio de Hacienda.	http://www.chilecompra.cl
LEGISLACIÓN APLICABLE	Artículo 6 Constitucional Ley de Compras Públicas N° 19.886 Reglamento de la ley de Compras Públicas Decreto 250	http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=10&Itemid=548&lang=es http://www.mop.cl

	Decreto con Fuerza de Ley 850 Ley de Concesiones de Obra Pública N° 164, de 1991	
SISTEMA ELECTRÓNICO	Sistema de Información para Compras y Contrataciones del Sector Público	http://www.chilecompra.cl/

Fuente: Elaboración Propia, 2016

5.2.1. Tipos de Procedimientos de Contratación

Cada nación cuenta con un tipo de procedimiento de contratación de acuerdo a sus regulaciones y necesidades, para el caso de los países materia de estudio en la presente investigación, se ilustran en la siguiente tabla:

Tabla 4

Tipos de Procedimientos

México	Brasil	Chile
Licitación Pública	Concurrencia	Licitación Pública
Invitación a cuando menos tres personas	Toma de Precios	Licitación o Propuesta Privada
Adjudicación Directa	Invitación	Contratación Directa
	Subasta	
	Concurso	
	Pregón	

Fuente: Elaboración Propia, 2016

5.2.2. Principales Ordenamientos Jurídicos

La simplificación normativa constituye hoy en día una tendencia de modernidad para las contrataciones públicas a nivel internacional, sin embargo, tanto el número de ordenamientos legales, como el contenido de cada uno de ellos depende de la cultura de control y de la administración de riesgos que contemple cada país, así como de los procedimientos de compra que tengan previstos.

Tabla 5

Regulación y Lineamientos en Materia de Contrataciones Públicas

País	Ordenamientos Jurídicos	Artículos	Última Actualización
México	Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público	95 Artículos	16/01/2012
	Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma	112 Artículos	09/04/2012
Brasil	Ley N° 8.666 de 21 de junio 1993	126 Artículos	16/09/2015
	Ley Complementaria 123	89 Artículos	14/12/2006
Chile	Ley de Compras Públicas N° 19.886	50 Artículos	01/03/2012
	Decreto con Fuerza de Ley 850	117 Artículos	18/08/2006
	Ley de Concesiones de Obra Pública N° 164, DE 1991	42 Artículos	14/10/2012

Fuente: *Elaboración Propia, 2016*

5.2.3. Montos Mínimos de Actuación para Iniciar un Procedimiento de Contratación

Otro aspecto importante a considerar en cada legislación es la aplicación de los montos mínimos de actuación para iniciar un procedimiento de contratación, así como los plazos de ejecución; para ello existen diversas clasificaciones en cada país que lo determinan, las cuales varían de acuerdo al tipo de procedimiento, a su carácter, al objeto del contrato, entre otras.

Para una mayor comprensión de estas clasificaciones, a continuación, se muestra la siguiente tabla que agrupa las tipificaciones de montos de actuación por país:

Cuadro 3

Montos mínimos de contratación pública

País	Ordenamientos Jurídicos	Equivalencia en dólares
México	300 veces el salario mínimo general vigente ⁵³	\$ 1,224.82
Brasil	15,000. Reales ⁵⁴	\$ 4,178.92
Chile	1000 Unidades Tributarias Mensuales (UTM) ⁵⁵	\$ 85.41

Fuente: Elaboración Propia, 2016

5.3. Análisis de las Modalidades de Contratación

Las modalidades y estrategias de contratación son variantes de los procedimientos de compra cuyos resultados y aplicación en los países considerados para el presente estudio, serán analizados con objeto de identificar su efectividad.

⁵³ Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Art. 42.

⁵⁴ Ley N° 8.666 de 21 de junio 1993

⁵⁵ Reglamento de la ley de Compras Públicas decreto 250

Tras el análisis de la información fuente para este estudio se destaca que cada país clasifica sus modalidades y estrategias considerando distintos aspectos como son: los montos de la contratación, el objeto del contrato, el tipo de proveedor, entre otros.

El análisis del estudio arroja que la mayoría de los países manejan la Adjudicación o Compra Directa como la asignación de un contrato específico que, por su naturaleza, especialidad o complejidad, sólo será posible que un determinado proveedor lo lleve a cabo.

Por su parte, México y Chile tienen una particular semejanza en la clasificación de sus procedimientos de compra, al manejar tres tipos de procedimientos de contratación con características comunes (licitaciones, concursos restringidos a través de la invitación de por lo menos tres concursantes y compras directas).

Un caso diferente es el de Brasil, que cuenta con seis tipos de procedimientos de contratación, clasificando sus procedimientos de contratación por diferencias más detalladas.

Además de los procedimientos de contratación básicos que ya se explicaron en la sección anterior, en el mundo se ha puesto en práctica el uso de estrategias de contratación bajo modelos de agregación de demanda que otorgan simplificaciones administrativas, ahorros económicos, economías de escala, entre otras ventajas, tales como Consolidaciones, Subastas y Acuerdos Marco.

Estas tres modalidades, adicional a otras tantas que actualmente ofrecen diversas ventajas, son aplicadas en distintas partes del mundo, con variantes de acuerdo con el lugar y la legislación de origen.

A través de las Consolidaciones (agregación de demanda de bienes y servicios similares entre las distintas dependencias) se obtienen diversos beneficios, que no existirían si se realizaran las compras individualmente, tales como: economías de

escala, simplificación de procesos administrativos y descuentos por el volumen de compra, entre otros.

Con los Acuerdos Marco (en términos generales, son acuerdos entre proveedores determinados en donde se establecen, de manera general, precios, condiciones de compra y otras especificaciones en un periodo determinado de tiempo) se logran mejores precios, mejor calidad de los productos, confiabilidad de los proveedores, reducción en costos en los procesos, al igual que reducción en el precio.

En cuanto a las Subastas Inversas (un tipo de subasta en la cual los vendedores pujan por el precio al cual están dispuestos a vender sus productos y servicios), se fomenta la competencia entre proveedores provocando una disminución en el precio y grandes ahorros, se reducen los tiempos de negociación, se aumenta el posible espectro de proveedores, se incentiva a que participen los fabricantes y se promueven, en el caso de México, los principios constitucionales de imparcialidad, honradez y transparencia.

En cada país objeto de este estudio comparativo, se han observado distintas formas de poner en práctica las estrategias antes mencionadas, sin embargo, todos coinciden en que el uso de las mismas es una herramienta que promueve el ejercicio eficiente y eficaz del gasto público.

Así podemos ver que los tres países comparados usan tanto subastas como Acuerdos Marco y a México lo observamos haciendo uso de las tres estrategias antes mencionadas.

En el uso de dichas estrategias, podemos observar que en México las estrategias de contratación pública que se utilizan son tanto las consolidaciones como las subastas inversas y los Acuerdos Marco.

Podemos observar que, aunque hay variantes de estas estrategias de contratación en cada país, se buscan las mejores condiciones de compra que generen ahorros sustanciales, además de simplificación en los procesos.

5.4. Análisis de Capacitación y Profesionalización

Respecto a los programas de adiestramiento de los servidores públicos encargados de las contrataciones públicas, cada país lleva a cabo diversos programas para que los compradores públicos tengan capacitación en las actividades específicas de abastecimiento estratégico.

En Chile, por su parte, existe una plataforma diseñada para facilitar el acceso a las capacitaciones y acreditación de los compradores públicos: Plataforma Formación. A través de esta herramienta se brinda material de apoyo, se puede acceder a la información respecto del proceso de acreditación de competencias y descargar los certificados de asistencia a los cursos. De acuerdo a ChileCompra, la plataforma está diseñada para facilitar el acceso a las capacitaciones y acreditación de los compradores públicos. En ésta puede encontrar noticias y material especialmente desarrollado para apoyarlo en realizar mejores adquisiciones.

Con relación a México y Brasil, aunque cuentan con programas de capacitación vigente para sus compradores públicos, no tienen desarrollado adicionalmente un programa de certificación en las habilidades específicas de los compradores públicos, con objeto de que sus aptitudes les sean reconocidas internacionalmente.

5.5. Análisis de los Sistemas Electrónicos de Contrataciones Públicas (E-government procurement)

Respecto a los sistemas electrónicos de contratación pública en los países de estudio, es de destacar que los tres países seleccionados cuentan con una herramienta específica. En la siguiente tabla se muestran las funcionalidades y principales módulos de los que constan las plataformas de contratación electrónica de los países que comprenden este estudio:

Cuadro 3

Funcionalidades y módulos del e-procurement

	México	Brasil	Chile
Módulo de pagos a proveedores	x	x	✓
Módulo de administración de contratos	x	x	✓
Módulo de administración de inventarios	x	x	x
Motor de búsquedas	✓	✓	✓
Módulo de envío de ofertas	✓	✓	✓
Módulo de facturación	x	x	x
Módulo de administración garantías	x	x	x
Módulo de preguntas y respuestas	✓	✓	✓
Módulos de auto-atención (inscripción, recuperación de claves)	✓	✓	✓
Módulo de publicación de contrataciones públicas	✓	✓	✓
Módulo de subasta inversa electrónica	✓	✓	✓

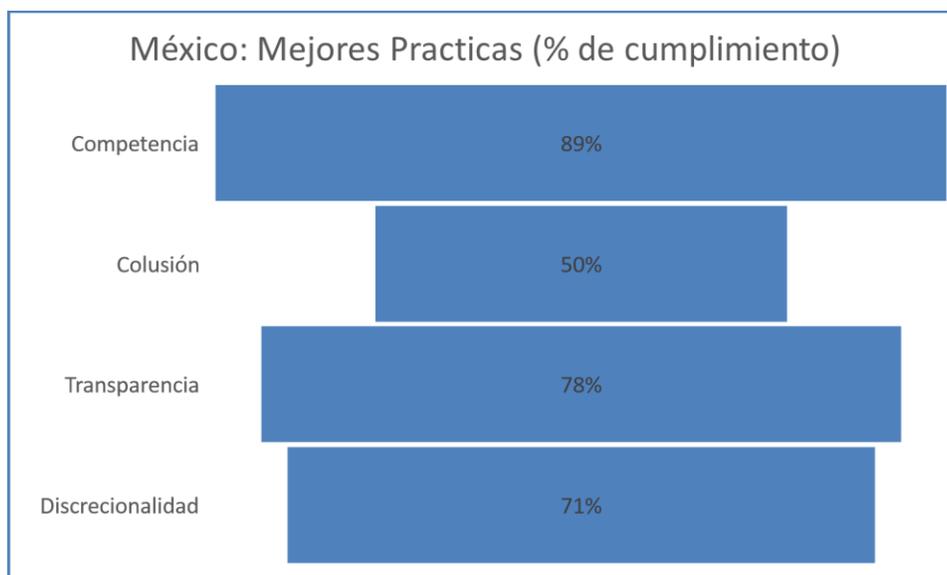
Fuente: Elaboración Propia, 2016

5.6. Mejores Prácticas en Materia de Adquisiciones de México, Brasil y Chile

Para llevar a cabo el análisis de la evaluación legislativa de cada uno de los países objeto del presente estudio, en materia de mejores prácticas en los procesos de compras públicas, es necesario someter a una “matriz de evaluación” cada una de las legislaciones, con el objetivo de cuantificar la existencia de mecanismos que favorezcan la libre competencia, la transparencia de los procesos de compra, prevengan actos colusorios y limiten la discrecionalidad de las entidades durante el proceso. Dicha “Matriz de análisis” se basa en los Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas de la OCDE y de él se obtienen los siguientes resultados:

5.6.1. México

Grafica 1



Fuente: Elaboración Propia, 2016

❖ Favorece la competencia

El marco legal contiene varios elementos que favorecen la competencia entre oferentes, como el establecimiento de procedimientos competitivos, ofertas subsecuentes de descuentos (subastas en reversa) o permitir las compras consolidadas de entidades públicas. Por el contrario, la discriminación a favor de productos nacionales o a favor de pequeñas y medianas empresas, son elementos que podrían restar competitividad a los procedimientos.

❖ Previene actos colusorios

La normativa en adquisiciones prevé la participación de terceros ajenos a los participantes (testigos sociales), así como el uso de medios electrónicos para los

procedimientos de contratación. Sin embargo, la ley no consigue evitar al máximo el contacto físico entre proveedores ni garantizan la confidencialidad de los mismos lo que puede favorecer acuerdos colusorios; tampoco la ley prevé sanciones específicas por prácticas anticompetitivas, lo cual podrían tener un efecto negativo.

❖ Transparencia

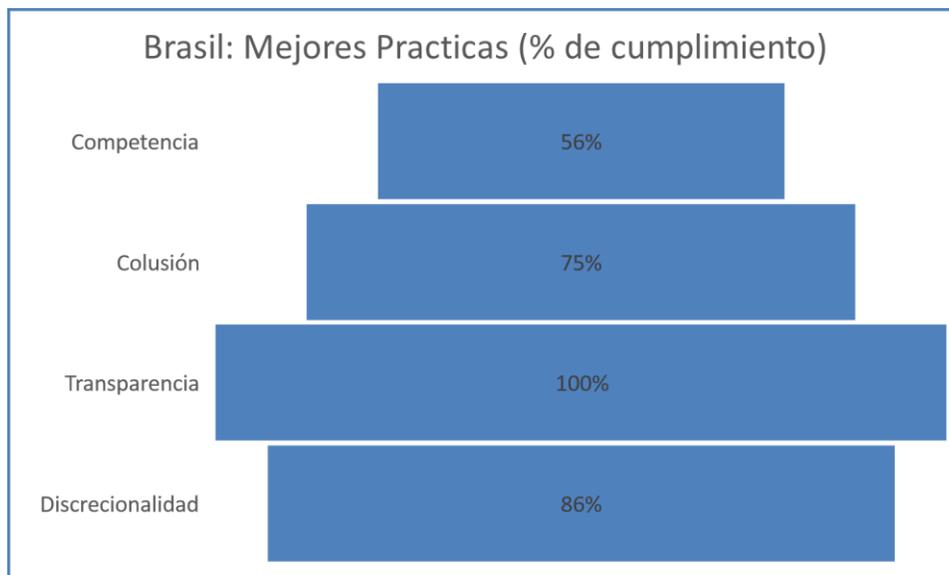
La legislación contiene disposiciones que buscan incrementar la transparencia en los procedimientos con el objetivo de acotar actos de corrupción (CompraNet). A su vez prevé mecanismos de rendición de cuentas y la posibilidad de presentar inconformidades. Sin embargo, la falta de limitaciones en la divulgación de esa información (se publican los nombres de los proveedores), así como la obligación de publicar los programas anuales de adquisiciones, eventualmente puede favorecer acuerdos colusorios.

❖ Discrecionalidad de las entidades

La discrecionalidad de las entidades públicas se ha limitado en muchos casos por ley, como, por ejemplo, en la imposibilidad de modificar los criterios de evaluación o en la prohibición de realizar actos que restrinjan la participación de empresas. La legislación recoge elementos interesantes como la obligación de llevar a cabo estudios de mercado, establecer qué elementos deben contener estos estudios o la prohibición de fraccionar los contratos.

5.6.2. Brasil

Grafica 2



Fuente: Elaboración Propia, 2016

❖ Favorece la competencia

El marco legal contiene varios elementos que puede favorecer la competencia entre oferentes como el establecimiento de procedimientos competitivos, subastas en reversa o permitir las compras consolidadas de entidades públicas. Por el contrario, las limitaciones a las empresas extranjeras a participar, la discriminación a favor de productos nacionales o la falta de un canal oficial de comunicación entre las entidades públicas y la autoridad de competencia conllevan que esta área tenga cierto margen de mejora.

❖ Previene actos colusorios

La normativa vigente limita al máximo el contacto físico entre oferentes evitando de este modo intercambios de información que pudieran llevar a colusión. Asimismo, utiliza medios tecnológicos que garantizan el anonimato de los oferentes y de las ofertas. Prevé fuertes sanciones para aquellos que incurren en prácticas colusorias y la regulación de figuras como las ofertas conjuntas cuyos efectos pueden ser anticompetitivos ofrecen fuertes contrapesos.

❖ Transparencia

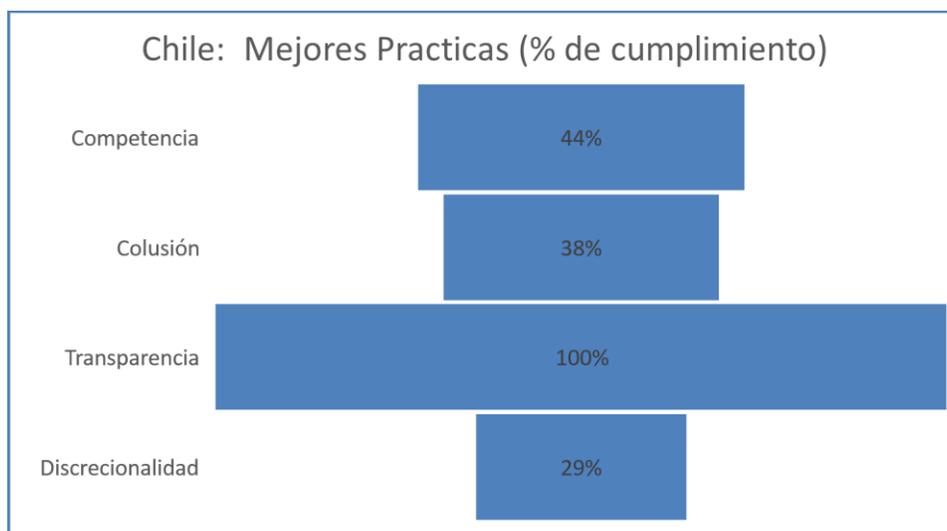
Existe un gran equilibrio entre el grado de transparencia que ofrece y la limitación de esa información para evitar que se use con fines fraudulentos. El portal de Comprasnet ofrece gran cantidad de información. Se prevén mecanismos de rendición de cuentas y de presentación de inconformidades. Quizás el único exceso de información sea la publicación del precio máximo de reserva que eventualmente puede favorecer acuerdos colusorios.

❖ Discrecionalidad de las entidades

La discrecionalidad de las entidades públicas se ha limitado en muchos casos por ley, como, por ejemplo, en la imposibilidad de modificar los criterios de evaluación o en la prohibición de incluir cláusulas en los contratos que impidan la competencia. Sin embargo, quedan otros puntos donde la discrecionalidad puede provocar problemas colusorios, como por ejemplo en la elaboración de estudios de mercado o mediante el abastecimiento simultáneo.

5.6.3. Chile

Grafica 3



Fuente: Elaboración Propia, 2016

❖ Favorece la competencia

Los procedimientos de contratación, por regla general deben ser mediante licitación pública, sin embargo, existen casos de excepción, ya sea por el monto de la contratación o bien por el tipo de contratación de que se trate. No se permiten las licitaciones internacionales sin que existan tratados internacionales. No establece subastas a la inversa. No hay obligatoriedad en la relación y cooperación con la autoridad de competencia. Se permiten las compras conjuntas mediante convenios marco. No se dan preferencias a micro, pequeñas y medianas empresas.

❖ Previene actos colusorios

No regula la presentación de ofertas conjuntas y no queda claro si las permite o no. Requiere la reunión física con los participantes a fin de recabar información necesaria para la elaboración de las bases. No solicita de un tercero que vigile el procedimiento de compras, ni requiere que se publiquen borradores de las bases de licitación. Se promueve el uso de tecnologías. No requiere de la presentación de un Certificado de Determinación de Oferta Independiente. No impone sanciones por actos colusorios. Regula la subcontratación.

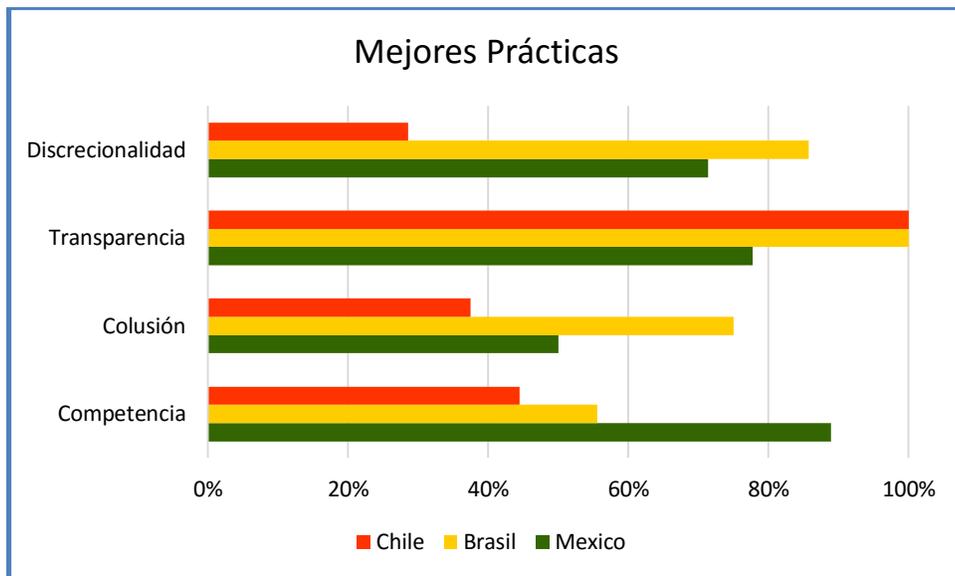
❖ Transparencia

Las consultas se realizan por medios electrónicos y no en reuniones presenciales. Existe un Registro de proveedores, pero tiene un costo. Obliga a que se publiquen las convocatorias de licitación y el plan anual de compras públicas incluyendo el presupuesto y la estimación de bienes, servicios y valor estimado de compras. La adjudicación directa procede en los casos que señala la ley. Prevé medios de impugnación. No obliga a la entidad a revelar el precio máximo del contrato.

❖ Discrecionalidad de las entidades

Las convocatorias pueden mencionar marcas para guiar a los proveedores. De manera previa a la elaboración de las bases se recopila información del mercado con ayuda de los posibles participantes. Obliga a la realización de consultas de información al mercado, pero no estudios del mercado. Prohíbe el fraccionamiento de contratos. No requiere la emisión de una Declaración de Integridad. Pueden modificarse los criterios de evaluación siempre que sea antes de la presentación de las ofertas y siempre que las conozcan los participantes. No regula el abastecimiento simultáneo.

Grafica 4



Fuente: Elaboración Propia, 2016

5.7. FODA de la Normatividad en Materia de Adquisiciones de México, Brasil y Chile

5.7.1. México

Ha hecho importantes avances en su normatividad enfocados a luchar contra la colusión y la corrupción en los procedimientos de compras públicas, aunque es importante mencionar que, al tratarse de un estado federal, cuenta con estados que tienen sus propias leyes de compras públicas, y en muchos casos estas legislaciones estatales están muy lejos de las mejores prácticas internacionales.

1. Fortalezas

- ❖ En México las licitaciones públicas son la norma general para la adquisición de bienes y servicios por parte de las dependencias y entidades públicas. El artículo

26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) establece tres procedimientos para la contratación; Licitación Pública, Invitación a Cuando Menos Tres Personas, o Adjudicación Directa. Los procedimientos diferentes a la licitación, como la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa, aplican cuando se dan circunstancias previstas en el artículo 41 de la LAASSP (al menos 20 supuestos que justifican que no se lleve a cabo la licitación pública), pero sujetos a los montos máximos que se establezcan en el presupuesto de egresos de la Federación, aunque podría parecer que el número de supuestos es más amplio de lo deseado.

- ❖ Otro acierto importante es que la legislación prohíbe la inclusión de requisitos que limiten la libre participación. El artículo 20 de la LAASSP establece los requisitos y el procedimiento necesario para llevar a cabo las licitaciones cuidando que se garantice la competencia en el proceso. Sin embargo, la legislación mantiene flexibilidad en el tipo de licitaciones que pueden utilizar siempre y cuando no restrinjan la libre participación. Por ejemplo, las dependencias podrán utilizar el abastecimiento simultáneo (cuando esté estipulado en la convocatoria) de tal forma que se puedan distribuir entre dos o más proveedores las partidas de bienes y esto logre una licitación más eficiente.

- ❖ Uno de los principales canales de intercambio de información entre posibles oferentes es mediante la celebración de reuniones donde los interesados y la entidad convocante están físicamente presentes en el mismo lugar. Para transparentar los procedimientos de contratación, en un primer momento y para evitar este contacto y el posible intercambio de información sobre precios o posturas entre competidores México implantó el portal de compras CompraNet, donde se pone a disposición de cualquier interesado la información necesaria para

participar en los procedimientos de contratación y garantiza que todos los documentos necesarios para presentar una oferta estén en línea. Además, cuando la licitación es electrónica se evitan los contactos físicos entre los oferentes y proporciona una buena combinación de incrementar transparencia y reducir el riesgo de colusión.

- ❖ El sistema de evaluación de las propuestas ofrece garantías de respeto al debido proceso y fomento de la competencia. Por un lado, los artículos 29 y 36 de la LAASSP establecen que la evaluación de las propuestas se hará conforme a lo establecido en la convocatoria y no se permiten modificaciones. Sin embargo, es pertinente considerar la imparcialidad respecto a que en los procesos de contratación la Ley no prevé la separación entre la convocante y quien evalúa las propuestas.

- ❖ La legislación permite las compras consolidadas que han favorecido a que las agencias del gobierno puedan adquirir bienes y servicios conjuntamente. Como consecuencia de las compras consolidadas se alcanzan mejores precios y mejor calidad en la licitación de bienes. Además, la legislación exige que el procedimiento de contratación bajo esta modalidad esté detallado previamente.

- ❖ La LAASSP solicita que los licitantes presenten una Declaración de Integridad en la que se comprometen a no adoptar conductas de colusión o corrupción y que les puedan otorgar una ventaja en la evaluación de las licitaciones. Este mecanismo es positivo ya que transmite el mensaje a los licitadores que las conductas y prácticas de colusión no serán toleradas y constituyen una falla grave. Este instrumento tiene un efecto disuasivo.

2. Oportunidades

- ❖ La legislación estipula que la coordinación entre la autoridad de competencia y las agencias debe de ser continua y constante ya que es clave para detectar y evitar acuerdos colusorios. Los funcionarios de compras públicas son los primeros en tramitar la información de las empresas y los que tienen contacto con ellas. En este sentido, es muy importante incrementar la colaboración entre la autoridad de competencia y las dependencias y entidades públicas para denunciar los actos colusorios.

- ❖ La investigación de mercados es una práctica positiva que ha contribuido a disminuir la colusión ya que ha permitido una mayor comprensión de los actores, empresas y el comportamiento y características del mercado (previo a las licitaciones). A pesar de que la LAASSP y su Reglamento establecen varios requisitos para este tipo de estudios, todavía existe cierta discrecionalidad en las condiciones de los estudios. De acuerdo al artículo 28 del Reglamento de la LAASSP, para llevar a cabo los estudios de mercado, las entidades públicas deben usar por lo menos dos de las siguientes fuentes: la información disponible en CompraNet, la información obtenida de organismos, cámaras y proveedores del ramo o la información obtenida de internet, vía telefónica u otra fuente. Esta falta de especificidad de las fuentes demuestra como existe un margen de maniobra que puede generar discrecionalidad en la rigidez de los estudios de mercado. En la práctica algunos de estos estudios pueden ser incluso una simple hoja con datos generales del mercado.

3. Debilidades

- ❖ A pesar de utilizar sistemas competitivos como regla principal para la adquisición de bienes y servicios, México no aprovecha al máximo la posibilidad de acudir a licitaciones internacionales. Desde un punto de vista de competencia, el sistema ideal, de conformidad con los lineamientos de la OCDE, sería recurrir a licitaciones internacionales como norma general para poder ampliar el número de empresas participantes. La participación de empresas internacionales puede, por un lado, introducir ofertas más competitivas y, por otro lado, si existe algún tipo de esquema de colusión nacional, la presencia de una empresa ajena a ese acuerdo, podría romper esta tendencia e introducir más competencia en ese mercado. En México, la LAASSP únicamente permite la participación de empresas internacionales cuyos países de origen cuenten con un tratado de libre comercio con un capítulo de compras gubernamentales con México o en caso de que una licitación de carácter nacional haya sido declarada desierta y se estipule que se pueden presentar licitaciones de actores internacionales.

- ❖ Otro elemento que resta competitividad a los procedimientos de compras públicas y que también permite que empresas mexicanas fijen los precios de sus ofertas es la discriminación positiva que existe en la Ley hacia empresas y productos nacionales. La Ley establece que en caso de empate se otorgará preferencia a aquella en la que los bienes y servicios sean producidos en el país o por empresas mexicanas. La discriminación a favor de las empresas y productos nacionales puede ser desfavorable ya que por un lado desincentiva la participación de empresas extranjeras y esto a su vez, puede generar un sobre precio producto de la falta de competencia internacional. Además, la ley cuenta con reglas de preferencia para productos tecnológicos. Por otro lado, discriminación positiva para pequeñas y medianas empresas, para empresas con personal con capacidades diferentes o productores nacionales se puede entender desde un

punto de vista de política pública, pero esto conlleva obtener ofertas menos competitivas y en muchos casos fomentar acuerdos colusorios entre empresas.

- ❖ La publicación de los precios máximos de referencia y de los planes y programas de adquisiciones con precios estimados pueden ser contraproducentes para obtener el precio más competitivo. Publicar los precios facilita a los oferentes un punto de referencia para elaborar su oferta, que podría no estar basada en sus costos, sino orientada a obtener el máximo beneficio que le permita ese límite. Al conocer los precios máximos que está dispuesto a ofrecer una instancia gubernamental, las empresas disminuyen sus incentivos de ofrecer precios competitivos.

4. Amenazas

- ❖ La ley permite la subcontratación, pero omite detalles importantes como los límites de porcentajes del valor del contrato o las declaraciones de responsabilidad de los subcontratistas, controles de transparencia y que limiten la colusión. Al no establecer estos límites, la legislación deja la puerta abierta a que los oferentes establezcan esquemas de colusión en donde aquella empresa que es subcontratada a cambio de obtener la subcontratación se abstenga de presentar una oferta de licitación.
- ❖ A pesar de que el portal CompraNet reúne mucha información sobre el proceso de licitación, así como las características de las empresas para evitar el contacto (y por ende la posible colusión) de las empresas, el hecho de que la ley mantenga la posibilidad de convocar a juntas de aclaraciones es un riesgo considerable. Si bien

las juntas buscan especificar características de la convocatoria, también crean la oportunidad y el contexto para que los distintos actores interesados en presentar propuestas se conozcan y puedan llegar a acuerdos no competitivos.

- ❖ Un mecanismo de gran utilidad para evitar la colusión entre competidores –ya que se evita su contacto físico- son las ofertas subsecuentes de descuentos en licitaciones electrónicas (subastas a la inversa). Este tipo de ofertas tienden a disminuir los costos de las compras públicas tanto en situación donde existe un acuerdo entre las empresas como en las situaciones en las que no. En el supuesto donde sí exista un cartel, las empresas involucradas, después de la oferta inicial, y tras las dudas de saber si las empresas partícipes del cartel van a mantener su posición o van a romper el acuerdo, comienzan a disminuir sus precios ante los beneficios que pueden obtener de ganar la licitación. México si prevé la celebración de este tipo de subastas, lo cual es muy positivo, sin embargo, esta modalidad tiene dos aspectos que pueden limitar su gran efecto anticolusorio:
 - (i) se excluye esta modalidad de subasta cuando participen pequeñas y medianas empresas y
 - (ii) la ley no establece los lineamientos de las ofertas de forma clara, como por ejemplo el hecho que no se puedan revelar los montos de las pujas, al menos hasta después del evento.

5.7.2. Brasil

Brasil es uno de los países de América Latina con mayores elementos en su marco normativo enfocados a luchar contra la colusión y la corrupción en los procedimientos de compras públicas.

1. Fortalezas

- ❖ En Brasil, las licitaciones públicas, y en concreto los procedimientos competitivos, son la norma general para la adquisición de bienes y servicios por parte de las entidades públicas. El artículo 22 de la ley establece cinco modalidades diferentes de licitaciones, que aplican en función del valor de la contratación. La adjudicación directa también es posible en Brasil, pero está limitada a los supuestos tasados que recoge la ley, aunque el número de supuestos es más amplio de lo deseado, (el artículo 24 recoge 33 supuestos diferentes donde no es necesario llevar a cabo una licitación). Dentro de las modalidades de licitación también existe la posibilidad de llevar a cabo licitaciones internacionales fomentando así la máxima participación de oferentes en los procedimientos. Sin embargo, esta modalidad solo se utiliza de manera amplia cuando el procedimiento elegido es Concorrenca o, en otras palabras, procedimiento competitivo, y el valor del contrato supera los 370.000 a 400.000 dólares, por ello muchas empresas extranjeras solo tienen opción de presentar sus ofertas mediante consorcios con empresas domésticas.

- ❖ Un mecanismo de gran utilidad para evitar la colusión entre competidores son las subastas a la inversa o en reversa. La ley 8.666/1993 no preveía este tipo de subastas, pero a través de la Ley 10.520/2002 se introdujo esta figura en el sistema de compras públicas de Brasil. Este tipo de subastas elimina el contacto entre oferentes dado que todo el procedimiento se lleva a cabo por medios electrónicos y por tanto disminuye el riesgo de acordar los precios de las ofertas. Desde el 2002 se ha incrementado el uso de este tipo de subastas, actuando de manera muy positiva en la lucha contra la colusión. El sistema de pujas en Brasil recoge de una manera muy acertada el equilibrio entre transparencia y lucha contra la colusión. Durante la subasta, los pujantes solo conocen la puja mínima sin conocer el historial de pujas o los oferentes. Sin embargo, una vez cerrada la puja, todo el historial de pujas y la identidad de los oferentes aparece en el portal de internet

Comprasnet, de tal forma que se garantice un sistema de rendición de cuentas al mismo tiempo que se evita que los oferentes puedan formar esquemas de colusión o de monitoreo de ese esquema.

- ❖ Otra fortaleza de la ley 8.666/1993 y que garantiza que los procedimientos maximicen la competencia es la prohibición de que los funcionarios encargados de elaborar los pliegos de condiciones de las licitaciones incluyan cláusulas que impidan o dificulten la competencia. Esta prohibición se puede traducir en una mayor participación de empresas en el procedimiento y en la eliminación de trabas a aquellas que puedan ser más competitivas. Por ejemplo, esta limitación impediría requerir un determinado número de años de experiencia en un sector para poder presentarse a una licitación u obtener mayor puntuación por esta experiencia, cuando ésta no esté debidamente justificada. Por ende, no se le estaría otorgando un beneficio a los operadores ya existentes o tradicionales en el mercado por el mero hecho de serlos.

- ❖ Uno de los principales canales de intercambio de información entre posibles oferentes es mediante la celebración de reuniones donde los interesados y la entidad convocante están físicamente presentes en el mismo lugar. Para evitar este contacto y el posible intercambio de información sobre precios o posturas entre competidores, Brasil implantó el portal de compras, Comprasnet, donde se pone a disposición de cualquier interesado la información necesaria para participar en una licitación de manera online. Comprasnet garantiza que todos los documentos necesarios para presentar una oferta estén en línea, se facilita también información sobre proveedores, se evitan los contactos físicos entre oferentes y proporciona un buen equilibrio entre un nivel de transparencia alto y un riesgo de colusión menor.

- ❖ El sistema de evaluación de las propuestas ofrece garantías de respeto al debido proceso y fomento de la competencia. Por un lado, los artículos 44 y 45 de la Ley 8.666/1993 establecen que la evaluación de las propuestas se hará conforme a los criterios expuestos en la invitación de la licitación y no se podrán usar otros criterios. Por otro lado, las evaluaciones las lleva a cabo un comité elegido al efecto y distinto de la entidad que elaboró y publicó los pliegos. Esta fijación en los criterios de evaluación, reduce drásticamente la discrecionalidad de la autoridad para entregar un proyecto a una empresa que no sea la que más se ajuste a los criterios de selección iniciales. Aquí es donde se puede ver de manera más directa los riesgos que la corrupción puede causar en un sistema competitivo y cómo puede fomentar la colusión.

2. Oportunidades

- ❖ La participación de un testigo o un tercero durante todo el procedimiento que pueda monitorear la legalidad del mismo es una herramienta muy útil para detectar indicios de colusión o corrupción (la corrupción es a veces un elemento fundamental para poder crear y mantener esquemas de colusión). En Brasil, la ley no prevé la participación de un tercero. Sin embargo, el Portal de Transparencia permite a cualquier ciudadano seguir un procedimiento de su interés y presentar si es necesario las inconformidades correspondientes, consiguiendo que todos los ciudadanos sean potenciales testigos de los procedimientos. Además, el sistema Comprasnet permite a cualquier funcionario público denunciar a la autoridad de competencia, CADE, cualquier comportamiento sospechoso. CADE ha dedicado cuantiosos recursos económicos y humanos a la capacitación de funcionarios públicos sobre el riesgo de colusión en los procedimientos de compras públicas. Por ello, la inversión en capacitación y divulgación es una clara oportunidad para que Brasil continúe en la lucha contra la colusión en compras públicas.

- ❖ Una de las sugerencias de la OCDE a los gobiernos para luchar contra la colusión en compras públicas es que las entidades públicas exijan un Certificado de Oferta independiente a los oferentes. Este certificado requiere a los oferentes declarar que no han intercambiado información con otros competidores (y si lo han hecho que lo expongan) y que solo han utilizado información propia para elaborar su oferta. La firma de este certificado tiene un doble propósito: (i) por un lado informa al oferente de qué es la colusión y cuáles son los riesgos de llevar a cabo actos colusorios, y, por otro lado, (ii) en caso de colusión, facilita los trámites procesales y de obtención de prueba en un procedimiento de investigación. Por el momento muy pocos países en el mundo requieren de estos certificados, pero en Brasil la instrucción normativa 2/2009 lo estableció, quedando pendiente su posible incorporación en una norma de carácter jerárquico superior como es la ley.

- ❖ Además del Certificado de oferta Independiente, muchos países requieren a los oferentes un certificado de integridad, con un objetivo muy similar al anterior pero esta vez para evitar actos de corrupción. Si bien Brasil no exige aportar este tipo de certificados de integridad en su ley de compras públicas, aparece como una oportunidad muy buena para completar la lucha contra la corrupción y la colusión el plantear su inclusión de manera sistemática en los procedimientos que lancen las entidades públicas.

- ❖ De conformidad con las mejores prácticas internacionales, las entidades públicas deberían poder consolidar las compras de gobierno con el objetivo de reducir el número de procedimientos, convocarlos por una mayor cuantía y dificultar de esta forma que los posibles oferentes acuerden repartirse las diferentes licitaciones. Si las entidades públicas licitaran de manera conjunta sus necesidades de un bien o servicio dificultarían los esquemas de colusión entre los oferentes y obtendrían

precios mucho más competitivos. No es de extrañar que en muchas ocasiones haya dificultades en la práctica (ej. falta de comunicación, necesidades en distintos marcos temporales, rendición de cuenta, etc.) para que las entidades decidan llevar a cabo conjuntamente estos procedimientos. En Brasil se permiten este tipo de compras consolidadas, pero queda a la discreción de las autoridades recurrir a esta posibilidad. Por ello, una vez más, este método para adquirir bienes representa una clara oportunidad para reducir posibles problemas de colusión en los mercados.

- ❖ La autoridad de competencia de Brasil, ha invertido muchos recursos en formar e informar a los funcionarios encargados de compras públicas de los problemas derivados de la colusión. Este esfuerzo es imprescindible para detectar y evitar acuerdos colusorios dado que estos funcionarios son los primeros en tramitar la información de las empresas. Brasil podría beneficiarse en gran medida, si se requiriera por ley a las entidades públicas a contactar a la autoridad de competencia a la primera sospecha de colusión. Como hemos indicado antes, ahora los funcionarios lo están haciendo por voluntad a través del Portal de Transparencia. No obstante, introducir una obligación de comunicación entre agencias en la ley, podría reforzar este esfuerzo de colaboración y traería a la luz un mayor número de casos sospechosos.

3. Debilidades

- ❖ A pesar de utilizar sistemas competitivos como regla principal para la adquisición de bienes y servicios, Brasil está infrautilizando la posibilidad de acudir a licitaciones internacionales. De conformidad con los lineamientos de la OCDE, el sistema ideal para aumentar el número de empresas participantes y reducir

posibles problemas de competencia sería recurrir a licitaciones internacionales como norma general. La participación de empresas internacionales puede, por un lado, introducir ofertas más competitivas y, por otro lado, si existe algún tipo de esquema de colusión nacional, la presencia de una empresa ajena a ese acuerdo, podría romper esta tendencia e introducir más competencia en ese mercado. En Brasil, las licitaciones internacionales se permiten, pero no es lo más habitual, solo en aquellos casos en que el contrato supera un determinado umbral (370.000 – 400.000 dólares). Cuando esta opción no es posible, el único recurso que les queda a las empresas extranjeras es formar un consorcio con empresas locales para poder presentarse a las licitaciones. Además, las empresas nacionales son las que representan el consorcio y adquieren la mayoría de las obligaciones.

- ❖ Otro elemento que resta competitividad a los procedimientos de compras públicas y también permite que empresas brasileñas fijen los precios de sus ofertas es la discriminación positiva que existe en la ley hacia empresas y productos nacionales. La Ley 8.666/1993 establece que, en caso de empate entre dos ofertas, se otorgará preferencia a aquella en la que los bienes y servicios sean producidos en el país o producidos por empresas brasileñas. En algunos casos esta preferencia por productos nacionales puede llegar a representar un 25% más en el precio que sus equivalentes extranjeros. El Decreto 7.174/2010 también introdujo reglas de preferencia para productos tecnológicos. La discriminación positiva para PYMES o productos nacionales se puede entender desde un punto de vista de política pública, pero esto conlleva obtener ofertas menos competitivas y en muchos casos fomentar acuerdos colusorios entre empresas. La razón de estos posibles acuerdos colusorios radica en que dichas empresas nacionales, sabedoras del margen de preferencia con el que cuentan, pueden acordar entre ellas presentar ofertas más altas que las posibles empresas extranjeras. Siempre teniendo en cuenta no sobrepasar el margen de preferencia del 25%, pero presentando un

precio superior al que estarían dispuestas a ofertar si se tuvieran que enfrentar a la presión competitiva de las empresas extranjeras.

- ❖ Publicar el precio máximo o precio de referencia (reserva) puede tener efectos anticompetitivos. El precio máximo o precio de referencia, aunque tenga un reflejo en un estudio de mercado o en la media de varias cotizaciones de empresa en el mercado, puede ser contraproducente para obtener el precio más competitivo. En primer lugar, publicar este precio facilita a los oferentes un punto de referencia para elaborar su oferta, no tanto en basada en sus costos, sino orientada a obtener el máximo beneficio que le permita ese límite. En segundo lugar, el precio máximo permite a los oferentes acordar qué precios debería ofertar cada uno para ofrecer precios supracompetitivos pero sin ser eliminados de la licitación. Por último, si este sistema es recurrente en el tiempo, puede ocurrir que a la larga los precios de referencia sean excesivamente altos por la información obtenida del mercado. Elaborar un precio máximo a partir de un estudio de mercado exhaustivo es esencial para que la entidad pública pueda asegurarse que las ofertas que recibe son competitivas. No obstante, ese precio debería ser confidencial.

- ❖ Los estudios de mercado constituyen una parte fundamental del proceso de licitación. Un estudio exhaustivo y detallado del mercado, permitirá a la entidad pública conocer los posibles oferentes, qué precios podrían ser competitivos, las características de los bienes y servicios y en general toda la información necesaria para diseñar una licitación interesante tanto para la entidad como para los posibles oferentes. La ley en Brasil, no recoge una obligación explícita de realizar un estudio de mercado, aunque el artículo 15 sí obliga a que el precio máximo de referencia sea el resultado de un análisis de mercado extenso. El hecho de requerir este estudio es positivo, sin embargo, la ley no establece pauta alguna para realizar el

estudio de mercado ni qué información debe contener, por tanto, es imposible saber si está cumpliendo su propósito. El Tribunal de Cuentas estableció que al menos era necesario recoger 3 propuestas del mercado para poder establecer el precio máximo de referencia. Por ello, sería recomendable establecer parámetros claros o incluso guías sobre cómo hacer un estudio de mercado para que todas las entidades públicas pudieran obtener toda la información que necesitan del mercado.

4. Amenazas

- ❖ La subcontratación puede ser origen de conductas colusorias o más bien, pueden ser el resultado de un acuerdo colusorio. En este sentido, dos empresas pueden acordar que una gane un concurso por un precio más alto del que habría ofertado en una situación competitiva y a cambio ésta subcontrata a la otra para proveer parte de los bienes o servicios. En Brasil, el artículo 72 permite la subcontratación en determinados casos hasta el límite que autorice la administración. Además, el artículo 78, VI establece como causa de terminación de un contrato, el haber llevado a cabo una subcontratación no autorizada ni en el pliego ni en el contrato. En este sentido, Brasil ha establecido unos límites muy claros en la ley a través de los cuales permite, por un lado, que empresas pequeñas puedan participar en licitaciones que no podrían participar de otra manera, y por otro, haber requerido fuertes medidas de control para evitar un uso inadecuado de esta figura. Sin embargo, la subcontratación es un foco rojo que puede convertirse en fuente de problemas colusorios.

- ❖ El abastecimiento simultáneo o asignación múltiple de contratos es el mecanismo mediante el cual una entidad pública puede abastecerse de un bien o servicio a

través de varios oferentes lanzando una única licitación. Este sistema, igual que otros sistemas de división entre oferentes como las compras conjuntas, la subcontratación o el fraccionamiento de contratos pueden facilitar esquemas de colusión. Sin embargo, a veces este sistema es el único recurso para poder garantizar el suministro sin tener que convocar nuevas licitaciones y demorar el procedimiento de abastecimiento. Brasil no contempla en su ley el procedimiento de abastecimiento simultáneo. No obstante, este sí se permite dependiendo del bien o servicio a adquirir, del tipo de licitación y de las reglas del procedimiento. La falta de claridad en la ley quizás podría convertirse en una amenaza si las empresas interpretan que es un recurso habitual de las entidades públicas. En otras palabras, si las empresas empiezan a notar que la administración tiende a recurrir a varios proveedores aun cuando solo se solicite uno inicialmente, éstas podrían establecer esquemas de colaboración entre ellas para “repartirse” el mercado de las licitaciones.

- ❖ Las ofertas conjuntas (consorcio) pueden representar un gran riesgo de colusión. Esta es la mejor manera de dividirse los beneficios de una licitación entre dos empresas en lugar de competir entre ellas. No obstante, también pueden ser positivos al permitir a empresas extranjeras participar en los procedimientos, así como PYMES que no tendrían la capacidad de presentarse de manera individual. Por ello, la mejor manera de evitar problemas colusorios es mediante la exigencia de notificación previa del consorcio u oferta conjunta y la aprobación explícita por parte de la entidad licitante. La ley en Brasil no parece dejar muy claro cuál es el procedimiento a seguir. El artículo 33 de la ley parece dejar la discrecionalidad a la administración de la aceptación o no de un consorcio dependiendo de la complejidad del objeto del contrato. Sería muy positivo incorporar algún elemento en la ley que definiera cuándo se permiten este tipo de consorcios y que tanto la notificación previa como la autorización de la entidad licitante sean requisitos obligatorios.

5.7.3. Chile

El marco legal vigente que regula las compras públicas en Chile, se conforma por la Ley No. 19.886 que contiene la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de suministro y prestación de servicios, así como el Decreto 250 que contiene el Reglamento de la Ley 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de suministro y prestación de servicios.

1. Fortalezas

- ❖ Las mejores prácticas señalan que el propósito de realizar licitaciones públicas es garantizar el acceso y las mismas oportunidades a todos los participantes, no obstante, cuando se llevan a cabo otros procedimientos que se adaptan mejor al tipo de compra, los mismos deben estar claramente determinados en la legislación. En ese contexto, la legislación de Chile establece los montos bajo los que deberá comprarse mediante licitación pública y los casos de excepción. Adicionalmente, la legislación de Chile obliga a la entidad contratante a emitir resoluciones fundadas en las que autoricen la procedencia de contrataciones directas, y resoluciones que autoricen la procedencia de licitaciones privadas.

- ❖ La legislación de compras de Chile permite que varias entidades contratantes unifiquen sus demandas de bienes o servicios mediante convenios marco. Las mejores prácticas señalan que la unificación de las demandas optimiza los costos de compra, brinda a las entidades poder para disminuir los precios y facilita la rendición de cuentas. Los convenios marco garantizan a las entidades la disponibilidad de los bienes o servicios que necesiten de una manera más ágil y rápida. Es necesario que la ley identifique claramente los casos en que procede el uso de convenios marco evitando así restringir la competencia al momento de

elegir el procedimiento de compra. En este orden de ideas, la legislación chilena señala que todos los Convenios Marco se incorporen a un “Catálogo de Convenios Marco” que incluya descripción de los bienes y servicios, las condiciones de contratación y los proveedores a quienes se les adjudicó el convenio marco. La legislación establece que los convenios marco tienen un periodo de vigencia determinado impidiendo que los proveedores mantengan poder de mercado sobre un bien o servicio determinados. Además, la ley exige la evaluación previa de la oportunidad y conveniencia de suscribir convenios marco. La selección de los proveedores se lleva a cabo mediante licitación pública en el que se publican las bases y criterios de evaluación, y se evalúa entre otras cosas el precio, condiciones comerciales, experiencia, calidad técnica, etcétera. No obstante, la legislación de compras carece de directrices que ayuden a identificar el tipo de bienes y servicios que son susceptibles de adquirirse por ese medio, en este sentido, las mejores prácticas sugieren que se trate de bienes de adquisición recurrente.

- ❖ La ley no otorga ventajas competitivas a micro, pequeñas o medianas empresas, ni otorga preferencias por razón de contenido nacional. En algunos casos, y sobre todo en América Latina se cree que la maximización del valor de los recursos al momento de la compra también tiene que ver con el impacto que esa compra tiene sobre el sistema social y económico, por ejemplo, en las políticas o programas de desarrollo social o de desarrollo de una economía local como son los programas para impulsar a las micro, pequeñas y medianas empresas o a empresas de producción local. Las entidades contratantes, en ocasión de “maximizar el valor de compra” prefieren pagar más caro un producto o servicio siempre que la compra favorezca a un determinado sector o programa social. Por otra parte, como ya se ha señalado a lo largo del estudio, los países desarrollados incluyendo Estados Unidos y ahora también Chile o Perú, favorecen la competencia abierta por las ventajas que traen al mercado nacional en razón de que ayuda a sus empresas a entrar a mercados internacionales y vender sus productos.

- ❖ El uso de medios electrónicos reduce los costos administrativos y la necesidad de realizar actos presenciales como juntas de aclaraciones en las que se corre el riesgo de facilitar la comunicación entre competidores. La legislación de Chile obliga a todos los organismos públicos a cotizar, licitar, contratar, adjudicar, solicitar el despacho y, en general, desarrollar todos sus procesos de adquisición y contratación de bienes, servicios y obras usando únicamente los sistemas electrónicos, incluyendo la publicación de las convocatorias a contratación; de la misma forma prohíbe la realización de reuniones de aclaraciones o juntas de aclaraciones de las bases de licitación por medios distintos al electrónico.

- ❖ Las compras públicas pueden estudiarse en tres fases, la primera que corresponde al plan y diseño de la compra, la segunda en la que se lleva a cabo la convocatoria y adjudicación del contrato y la tercera relativa a la ejecución del contrato. La subcontratación se ejecuta en la tercera fase de las compras públicas, pero se regula desde la primera. El ordenamiento que regula las compras públicas en Chile permite la subcontratación siempre que no lo prohíba la ley por tratarse de personas inhabilitadas o incompatibles para contratar, o no lo prohíban las bases de licitación. Las mejores prácticas señalan que una de las modalidades comunes para realizar actos colusorios es a través de la subcontratación, por tanto, es necesario que la legislación restrinja las opciones de la subcontratación requiriendo principalmente que los participantes anuncien desde el inicio su intención de llevar a cabo la subcontratación y obligando a que la entidad contratante emita una autorización previa.

- ❖ La legislación de Chile prevé la publicación de la convocatoria de licitación o “llamado” en los Sistemas de Información y permite a la entidad contratante publicar el llamado en diarios o medios de circulación nacional, internacional o

regional. El contenido de la convocatoria y las bases contiene entre otra información: (i) la relacionada con los bienes o servicios requeridos incluyendo sus especificaciones, (ii) criterios de evaluación no discriminatorios, (iii) garantías solicitadas y términos de pago y ejecución del contrato, y (iv) información del contacto. Estos elementos corresponden con las mejores prácticas en el sentido de brindar la información básica requerida en la convocatoria y bases.

- ❖ De conformidad con las mejores prácticas, corresponde a los particulares el derecho de impugnar los actos o resoluciones dictadas por las entidades contratantes durante el procedimiento de compras. Los medios de impugnación deberán resolverse por autoridades distintas a las entidades contratantes. La legislación de Chile prevé el recurso de impugnación contra actos u omisiones, ilegales o arbitrarios, ocurridos en los procedimientos administrativos de contratación con organismos públicos y su procedimiento se resuelve ante el Tribunal de Contratación Pública integrado por tres abogados designados por el Presidente y ajenos al sistema de compras públicas, contra la resolución procede el recurso de reclamación que resolverá la Corte de Apelaciones.

- ❖ Otro de los aciertos en la legislación de Chile consiste en prohibir fragmentar o fraccionar las contrataciones con el propósito de variar el procedimiento de contratación. En este sentido, el Parlamento Europeo coincide en señalar que la fragmentación de los contratos tiene como consecuencia la inadecuada elección del procedimiento de compra, por lo que no deberá de abusarse de los mecanismos de excepción como fraccionamiento de contratos, casos de urgencia, etcétera.

- ❖ Las mejores prácticas coinciden en la necesidad de que se identifique y clasifique la información sensible relacionada con el presupuesto disponible para las compras públicas. En este sentido señalan que, si bien es necesario rendir cuentas sobre el destino de los recursos y la disposición de los mismos, esas obligaciones no deben convertirse en información que facilite prácticas anticompetitivas en perjuicio del proceso competitivo de compras. La legislación de Chile obliga a la entidad a publicar su Plan Anual de compras incluyendo los bienes, servicios y el valor estimado de compras, no obstante, esa disposición no las obliga a seguir el Plan forzosamente ni tampoco a revelar el precio máximo que está dispuesta a pagar, esta situación permite a la entidad reservar esa información para uso interno evitando que los participantes elaboren sus ofertas en relación al precio.

2. Oportunidades

- ❖ Uno de los retos para casi todas las legislaciones analizadas en el presente estudio es el de incorporar disposiciones que promuevan la comunicación y la cooperación entre a las autoridades de competencia y las entidades contratantes, a fin de que promuevan el mejoramiento de estrategias para prevenir y castigar actos colusorios, combinen experiencias, reciban opiniones respecto de los documentos elaborados y supervisen conjuntamente el procedimiento de compras. La legislación de Chile no establece disposiciones de cooperación y ayuda mutua con la autoridad de competencia.
- ❖ Las mejores prácticas señalan que los criterios de evaluación no deben modificarse y siempre deberán hacerse públicos desde la publicación de la convocatoria. En este sentido, la legislación de Chile si bien establece que los

critérios de evaluación son los que se publican en las bases, la normativa, permite que las bases puedan modificarse siempre que se haga de forma oportuna.

3. Debilidades

- ❖ La falta de exigencias en la ley para que los participantes presenten ofertas conjuntas puede facilitar la comisión de prácticas colusorias. Es recomendable que la ley prevea condiciones bajo las que se permita la presentación de ofertas conjuntas, como es la notificación ex ante y autorización previa de la autoridad, la justificación para llevar a cabo la oferta conjunta y las ventajas que se ofrecen mediante la oferta en conjunto en comparación con las ofertas individuales.

- ❖ Los procedimientos de contratación determinan el grado de competencia que tendrá la compra, por esta razón las mejores prácticas coinciden en que las licitaciones abiertas son el mecanismo que asegura una competencia plena porque permite a proveedores nacionales e internacionales acercarse a competir, caso contrario al que se da en las contrataciones restringidas como son las contrataciones directas o selectivas. La legislación de Chile, permite la participación de actores extranjeros, cuando existan Tratados o Convenios Internacionales celebrados. No obstante, la posibilidad de que se lleven a cabo licitaciones públicas abiertas no se encuentra contemplada en la legislación chilena, esta situación limita la participación de un mayor número de proveedores en los procedimientos de contratación.

- ❖ Independientemente de las sanciones impuestas en la legislación de competencia de Chile, el ordenamiento de compras públicas de Chile no prevé sanciones por

actos colusorios. Los mecanismos para hacer cumplir una ley son las sanciones que la misma ley dispone. En este sentido, una ley debería establecer sanciones rigurosas y que impacten en el comportamiento de los proveedores a fin de disuadir un comportamiento anticompetitivo. Las mejores prácticas sugieren que las sanciones sean de diferentes tipos civiles, penales, administrativas y económicas a fin de evitar que los proveedores calculen el daño y prefieran asumir un tipo de sanción a cumplir con la ley.

- ❖ En los procesos de contratación podrán aplicarse modalidades que permitan una mejor adaptación al proceso de compra. En este sentido, las subastas a la inversa traen beneficios a la entidad contratante respecto de la maximización del recurso, pues normalmente se aplica sobre bienes o servicios que tienen características muy parecidas y la diferencia entre los proveedores se centra en el precio de las ofertas. La OCDE señala mecanismos para evitar que el uso de las subastas produzca actos colusorios. Chile no contempla las subastas a la inversa dentro de su legislación.

4. Amenazas

- ❖ Para hacer eficiente los procesos de contratación es necesario contar con un registro de proveedores que contenga información actualizada y clasificada de los proveedores que pretenden vender a las entidades del gobierno. En este sentido, la legislación de Chile sí prevé la existencia de un registro de contratistas que será público y al que pueden tener acceso los contratistas. No obstante, el reglamento establece preferencias por los proveedores inscritos en el registro y los obliga al pago de una tarifa anual o semestral que ayuda a financiar el costo de operación del registro, aunque señala, que la tarifa no impedirá o limitará el libre e igualitario

acceso de los contratistas al registro; esta condición representa una amenaza a la competencia porque, aunque se trate de tarifas mínimas, son costos adicionales a la entrada de nuevos competidores.

- ❖ El establecimiento de márgenes máximos de precios puede facilitar la colusión y distrae a los participantes del objetivo principal de la competencia, que es el ofrecimiento de productos o servicios a precio y calidad justos en el mercado. La legislación de Chile no obliga a la entidad a revelar el precio máximo que está dispuesta a pagar, pero tampoco se lo prohíbe expresamente.

- ❖ El abastecimiento simultáneo puede ser un recurso útil cuando la regulación fija las condiciones bajo las que deberá de emplearse porque permite a las micro, pequeñas y medianas empresas ser ganadoras de una parte del contrato, situación que no se cumpliría tratándose de proyectos muy grandes en los que su tamaño es una limitación; adicionalmente el abastecimiento simultáneo garantiza a la entidad que siempre se cumplirá con el contrato porque existe pluralidad de proveedores del mismo. Por otra parte, el abastecimiento simultáneo no regulado o mal regulado conduce a facilitar prácticas colusorias porque los participantes pueden acordar fijar determinados precios para ganar la licitación, reduciendo la competencia en el mercado, es así que las mejores prácticas convienen en que la conveniencia del uso de este mecanismo se determine en función del tamaño del contrato y de la pluralidad de características que diferencian a un proveedor de otro. La legislación de Chile no regula el abastecimiento simultáneo, esta figura no se encuentra en la ley.

- ❖ Los estudios de mercado permiten a las entidades contratantes estructurar un adecuado proceso de compra y maximizar el valor de los recursos. La legislación de Chile no prevé la elaboración de estudios de mercado realizados internamente por la entidad, sino procesos formales de consultas o reuniones con proveedores, mediante llamados públicos y abiertos, con el objeto de obtener información acerca de los precios, características de los bienes o servicios requeridos, tiempos de preparación de las ofertas, o cualquier otra que requieran para la confección de las bases. No obstante, la OCDE ha considerado que el riesgo de este tipo de sondeos en que muchas veces no se recaba información imparcial o de una variedad importante de proveedores.

CAPÍTULO VI: PROPUESTA PARA MEJORAR LAS COMPRAS PÚBLICAS

6.1. Mejores Prácticas en Materia de Adquisiciones para implantar en México

Después de analizar los resultados de esta investigación en la cual se detectaron las mejores prácticas en materia de compras públicas de los países objeto del presente estudio, hemos detectado que México, Brasil y Chile han aplicado muchas de las mejores prácticas a nivel mundial, siendo pioneros y estando a la vanguardia en sus marcos normativos dentro de la región de América Latina, sin embargo sus avances en materia de competencia, combate a la colusión, transparencia, discrecionalidad y rendición de cuentas las experiencias y avances de cada uno marca una diferencia en este estudio comparativo que nos permite realizar la siguiente propuesta de Mejores prácticas a implantar en el Marco Normativo Mexicano:

1. *No brindar preferencia a las micro, pequeñas y medianas empresas.* – En materia de competencia la legislación mexicana discrimina a favor de pequeñas y medianas empresas, la práctica en materia de competencia que emplea la legislación chilena, no favorece a las pequeñas y medianas empresas como criterio de desempate ante una empresa con una mayor capacidad económica, esto más que perjudicar favorece la competencia logrando las mejores condiciones para el Estado, ya que con un mecanismo de ofertas subsecuentes o subasta en reversa como el que contempla la Ley de Adquisiciones de México el desenlace de una Licitación en estas condiciones de precio más bajas. El interés en los contratos de gobierno de las grandes empresas prestadoras de servicios esta puesto en las Licitaciones con los montos más altos de adjudicación, en las cuales no podrán competir las pequeñas y medianas empresas, sin embargo, la adjudicación de servicios con un monto menor, debido a varios factores regionales y económicos, son las que podrán aspirar con menos problemas ante el menor interés de las grandes empresas. Además, esta es una Buena Práctica Internacional aplicada por países desarrollados

como Estados Unidos. Adicional a esto, se podría regular en la legislación mexicana la participación en asociación de las micro, pequeñas y medianas empresas con otras transnacionales con el objetivo de incentivar su crecimiento y fortalecer el comercio interno y la creación de empleos.

2. *Mayor promoción a los Contratos Marco.* – En México la promoción de los Contratos Marco es responsabilidad de la Secretaria de la Función Pública, así lo establece el Artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, sin embargo, en México no se ha explotado del todo esta estrategia de contratación, actualmente solo hay con Contrato vigente, cinco proyectos en proceso, dos proyectos de Contrato Marco Cancelados y veinte Contratos Marco concluidos de 2010 a la fecha, entre los más importantes estas la compra de vacunas, medicamentos de patente, arrendamiento de vehículos terrestres y ropa de trabajo.⁵⁶ En Chile, el resultado de esta buena práctica en la que los organismos públicos pueden acceder a más de 170 mil productos y servicios previamente licitados, registra ventas anuales por más de US\$ 1,100 millones.⁵⁷ En la actualidad, existen más de 50 convenios marco cuyo objetivo es ofrecer a los organismos públicos productos y servicios por parte de más de 1,110 proveedores de todos los tamaños a lo largo del país. Cada convenio no sólo cumple con los estándares más altos tanto en términos técnicos como comerciales, sino que, además, con cada licitación, permite reemplazar un promedio de 2,800 licitaciones lo que redundaría en un ahorro significativo para el Estado. Es importante mencionar que la misma Ley de Adquisiciones de México diferencia los Contratos Marco de las Compras consolidadas que pueden llevar a cabo en forma agrupada las dependencias, como lo es la compra consolidada del Sector Salud cuyo proceso

⁵⁶ Portal oficial único del Gobierno de México, Recuperado el 24 de marzo de 2016 en <http://www.gob.mx/sfp/documentos/contratos-marco-de-la-apf>

⁵⁷ Chile Proveedores Recuperado el 24 de marzo de 2016 en <http://comunidad.chileproveedores.cl/que-es-el-catalogo-de-convenios-marco-y-para-que-sirven>

es liderado por el IMSS y cuyos ahorros en 2015 ascendieron a 2,500 MdP (US\$ 172 millones)⁵⁸

3. *Promoción del uso de las tecnologías.* – En materia de transparencia una Buena Práctica el uso de las plataformas electrónicas para la difusión de la información pública gubernamental sobre adquisiciones, sin lugar a dudas México ha hecho un gran esfuerzo en la materia con la implantación del sistema CompraNet 5.0 que fue reconocida con el premio “*Joseph François Robert Marcello*” al liderazgo en compras públicas 2012, por parte de la Red Interamericana de Compras Gubernamentales de las Américas. Sin embargo, una de las Buenas Prácticas implementadas en esta materia por Chile es su plataforma electrónica ChileCompra la cual fue distinguida con el Premio a la “*Innovación en las Compras Gubernamentales*” por el aporte de su Observatorio, encargado del monitoreo y alerta preventiva de posibles errores e irregularidades en los procesos de compra de más de 850 organismos del Estado. Gracias a la gestión activa del Observatorio, un 50% de los hallazgos detectados por el programa son corregidos por los organismos públicos en tiempos oportunos, permitiendo así mejores procesos de compra, generando mayor transparencia, probidad e integridad en las compras del Estado.⁵⁹ Además del Observatorio comparado con la plataforma de México, el portal electrónico de Chile cuenta con un Módulo de pago a proveedores y un Módulo de administración de contratos, lo cual ayuda a elevar los estándares de transparencia, integridad y probidad en las compras públicas.

⁵⁸ Portal Oficial del Instituto Mexicano del Seguro Social, Recuperado el 24 de marzo de 2016 en <http://www.imss.gob.mx/prensa/archivo/201601/003>

⁵⁹ Chile Compra, Recuperado el 24 de marzo de 2016 en http://observatorio.chilecompra.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=116:observatorio-chilecompra-recibe-premio-internacional-a-la-innovacion-en-las-compras-gubernamentales-de-la-ricg&catid=90:noticias&Itemid=522

4. *Equilibrio entre el grado de transparencia y la información que se ofrece.* – En materia de transparencia con el objeto de acotar los actos de corrupción, México ha implementado varias disposiciones sin embargo la falta de limitaciones en el acceso a la información en el afán de transparentar, permite la divulgación de información como el nombre de los proveedores participantes y adjudicados, y los programas anuales de adquisiciones además de sus montos máximos lo cual podría favorecer acuerdos colusorios. En ese aspecto, una de las Buenas Prácticas implantadas por la legislación de Brasil es el equilibrio entre el grado de transparencia que ofrece y la limitación de esa información para evitar que se use con fines fraudulentos.
5. *Licitaciones únicamente electrónicas.* – Sin duda dentro de las Mejores Prácticas que pretenden adoptar todos los países son la prevención de actos de colusión entre los participantes en detrimento de garantizar las mejores condiciones para el Estado. El Artículo 26 Bis de la Ley de Adquisiciones de México establece que las Licitaciones Públicas conforme a los medios que se utilicen podrán ser: presenciales, electrónicas o mixtas. Una de las Buenas Prácticas que arroja el presente estudio la tiene Brasil, ya que su legislación obliga a que todo el procedimiento de Licitación sea por medios electrónicos, lo que evita las reuniones físicas entre participantes y convocantes; esto sin lugar a dudas impide cualquier tipo de práctica colusoria entre las partes.
6. *Imposición de sanciones variadas por actos colusorios.* – En México, a pesar de que su legislación contempla sanciones de carácter administrativo tanto a licitantes como funcionarios que infrinjan las disposiciones contempladas en la ley de adquisiciones, las multas que se imponen no son directamente proporcionales a los montos de licitación, estas ya están definidas en la misma ley, lo que en algunos casos no representan un disuasivo efectivo, la

inhabilitación como proveedor del gobierno es el disuasivo más efectivo que puede contemplar en el caso de los licitantes; para el caso de los servidores públicos, independientemente de las que se contemplan en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, también podrán ser de orden civil, penal o de cualquier otra índole, pero no se establecen expresamente las sanciones ante actos colusorios. En este aspecto, Brasil cuenta en su legislación con lo que hemos identificado como una Buena Práctica la establecer expresamente sanciones administrativas y de custodia judicial en el Capítulo IV de la Ley 8666, en donde además de hasta seis años de detención especifica todas las conductas calificadas por la ley como delitos. Lo cual representa un disuasivo más efectivo para los participantes y servidores públicos.

7. *Discrecionalidad de los programas anuales de adquisiciones.* – La Ley de adquisiciones en México, en su Artículo 21, obliga a las dependencias y entidades a poner a la disposición del público en general, a través de CompraNet y de su página de Internet, a más tardar el 31 de enero de cada año, su programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios correspondientes al ejercicio fiscal de que se trate. La publicación del anual y del número de licitaciones que se van a realizar facilita a las empresas poder repartirse los procedimientos y decidir cómo se van a presentar y qué ofertas van a elaborar lo cual sería un claro acto de colusión. En este sentido lo que se puede considerar como una Buena Práctica de Brasil y Chile, es que su Legislación no obliga a las dependencia o entidades a publicar el presupuesto y programa anual de adquisiciones, solo contempla su elaboración y evaluación.

8. *Regulación de la subcontratación de Servicios.* – La subcontratación puede ser necesaria para poder llevar a cabo algunos proyectos debido a su amplitud. Sin embargo, puede ser el resultado de un acuerdo colusorio entre varios competidores, donde uno se retira de un procedimiento a cambio de que el ganador lo contrate posteriormente. La Ley de Adquisiciones de México no regula la subcontratación, sin embargo, tanto Brasil y Chile llevan a cabo prácticas de regulación a la subcontratación si se anuncia previamente y se encuentran justificadas, limitándolas a un porcentaje del valor de contrato, además de requerir de los subcontratistas declaraciones de responsabilidad solidaria y garantías de cumplimiento. Esta también sería una Buena Práctica a implementar en nuestra legislación.

9. *Eliminación de requisitos a discreción de la autoridad.* – Los requisitos que debe contener la convocatoria pueden llegar a imponer condiciones que restringen la competencia, Por ejemplo, imponer condiciones como historial de contratos firmados con el gobierno, mínimo de años de creación de la empresa, empleo de personas discapacitadas o de un cierto número de mujeres, cumplimiento de normas oficiales del país local, y cualquier otro que no tenga relación directa con el bien o servicio y el precio, pueden afectar negativamente para la obtención de un precio competitivo, en este sentido la legislación mexicana permite la inclusión de otros requisitos a discreción de la autoridad. Una de las Buenas Prácticas que podemos detectar de la Legislación Brasileña y Chilena en materia de compras públicas es que La ley en la Sección II para el caso Brasileño y el Artículo 4 para el caso Chileno, enumera los requisitos de las convocatorias y únicamente se restringen a los propios de la condición de compra, precio, evaluación y adjudicación del contrato, no dejando a discreción de la autoridad la inserción de condiciones distintas o que limiten la participación de los competidores.

10. Limitación de la contratación con abastecimiento simultaneo. – En México, la Ley de Adquisiciones en su Artículo 29 Fracción XII y Artículo 39, contempla el procedimiento de abastecimiento simultaneo, a efecto de distribuir entre dos o más proveedores, las partidas de bienes o servicios. El abastecimiento simultáneo puede ser positivo cuando un solo proveedor no puede abarcar la totalidad del contrato y en lugar de convocar un nuevo procedimiento, se autoriza al segundo o tercer oferente a ofrecer sus bienes o servicios. No obstante, si los participantes conocen esta posibilidad desde un principio, éstos tendrán incentivos a ponerse de acuerdo y aumentar sus ofertas para obtener contratos más rentables. Por ello, lo más conveniente es prohibir el abastecimiento simultáneo. La única legislación que no regula esto y por lo tanto no lo permite es la legislación de Brasil, por lo tanto, se cumple el objeto de la licitación el cual es encontrar la mejor propuesta al menor precio posible.

CONCLUSIONES

De acuerdo a los resultados de la Tesis, se encuentran los siguientes hallazgos que dan respuesta a los cuatro objetivos de la Investigación.

Se identificaron las características de los marcos regulatorios de México, Brasil y Chile, desde sus respectivas Normas Jurídicas Supremas de donde emanan sus Leyes Principales, Leyes secundarias o complementarias y Reglamentos, lo cual permitió determinar que los resultados en materia de eficiencia, competencia y transparencia de la actual Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público de México son perfectibles en comparación con Brasil y Chile.

Al analizar estas legislaciones bajo un estudio comparativo con la legislación mexicana en materia de compras del sector público se logró identificar dentro de sus Fortalezas: privilegiar la Licitación Pública como norma en los procedimientos de adquisición, sin embargo los supuestos que justifican que no se lleven a cabo estos procedimientos son muchos; prohibir la inclusión de requisitos que limiten la libre participación, sin embargo existe flexibilidad en el tipo de contrataciones que pueden utilizar, siempre y cuando no limiten la participación; cuenta con un portal de compras (COMPRANET), el cual le permite llevar procedimientos de contratación en línea; el sistema de evaluación de propuestas ofrece garantías de respaldo al debido proceso; La legislación permite compras consolidadas y solicita los licitantes presenten una declaración de integridad en la que se comprometen a no adoptar conductas de colusión o corrupción.

En cuanto a las Oportunidades: Se debe mejorar e incrementar la colaboración con las autoridades de competencia y las dependencias y entidades para denunciar los actos de colusión; es necesario también delimitar claramente los mecanismos para realizar

las investigaciones de mercado ya que en la actualidad pueden ser hasta en una simple hoja con datos generales de mercado.

Dentro del campo de las Debilidades podemos identificar: no se aprovecha al máximo la posibilidad de acudir a Licitaciones Internacionales limitando a estas a la participación de empresas extranjeras al amparo de tratados de libre comercio; la discriminación positiva hacia productos producidos en el país o por empresas mexicanas, así como la preferencia a pequeñas y medianas empresas; y la publicación de los precios de referencia y los planes y programas anuales de adquisiciones con precios estimados.

Por último, las Amenazas identificadas son: que la Ley permite la subcontratación, pero omite imponer límites de porcentaje del valor del contrato o declaraciones de responsabilidad de los subcontratistas; la que existan procedimientos de contratación presenciales o mixtos teniendo ya implementado un procedimiento electrónico que limita la presentación física de licitantes y funcionarios públicos; y por último que la discriminación positiva hacia pequeñas y medianas empresas excluye la modalidad de subastas en reversa la cual es un mecanismo de gran utilidad para evitar la colusión entre competidores.

México, Brasil y Chile son los tres países que presentan mayores avances en la implementación de mejores prácticas internacionales en materia de compras públicas en América Latina, sus esfuerzos están enfocados a favorecer la competencia entre oferentes por medio de procedimientos competitivos, prevenir actos de colusión por medio del uso de Tecnologías de la Información y la participación de terceros, la transparencia con el objeto de acotar posibles actos de corrupción a través de mecanismos de rendición de cuentas y la posibilidad de presentar inconformidades y limitar la discrecionalidad de las entidades al prohibir la manipulación de las convocatorias o modificar los métodos de evaluación, así como el realizar actos que restrinjan la participación de las empresas competidoras.

RECOMENDACIONES

Por lo anterior, se plantean las recomendaciones que México deberá implantar para aplicar las mejores prácticas que contemplan las legislaciones de Brasil y Chile:

1. *Regular la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas en asociación con grandes empresas para que tengan mayor oportunidad de crecimiento y no sean una limitante en la obtención de mejores condiciones de precio para el Estado.*
2. *Mayor promoción a los Contratos Marco.*
3. *Promoción del uso de las tecnologías.*
4. *Equilibrio entre el grado de transparencia y la información que se ofrece.*
5. *Licitaciones únicamente electrónicas.*
6. *Imposición de sanciones variadas por actos colusorios.*
7. *Discrecionalidad de los programas anuales de adquisiciones.*
8. *Regulación de la subcontratación de Servicios.*
9. *Eliminación de requisitos a discreción de la autoridad.*
10. *Limitación de la contratación con abastecimiento simultaneo.*

BIBLIOGRAFÍA

Libros

Aguilar Villanueva Luis F., *Gobernanza y Gestión Pública*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

Azuela Antonio (Coord), *Las Compras del Gobierno: datos blandos, percepciones duras*, México, IIS, UNAM, 2006.

Cohen, L. & Manion, L., *Métodos de Investigación Educativa*, Ed. La Muralla S.A., Madrid, España, 1990.

Fidelli, R., *La comparazione*, Agnelli, Milan, 1998.

Gómez de Lara Fernando & Sosa Arciniega Alejandro, *Comentarios a la ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público*, México, Ed. Novum, 2013.

Lijphart, A., *Comparative Politics and the comparative Method*. En *The American Political Science Review*, Vol. 65, 1971.

Moreno, José Antonio, *Contratos Públicos en España, Portugal y América Latina. Un estudio de Derecho Comparado*, Ed. Grupo Difusión, 2008.

Sartori, Giovanni, *La política, lógica y método en las ciencias sociales*, Fondo de Cultura Económico, México, 1984.

Zapata, Oscar, *Metodología de la Investigación. Para elaborar tesis e investigaciones educativas*, Ed. Pax México, México, 2005.

OCDE, *El cohecho en las adquisiciones del sector público. Métodos, actores y medidas para combatirlo*, 2008.

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, *Las Compras Públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*, 2014.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, *Combate a la colusión en los procedimientos de compras públicas en México*, México, 2011.

Secretaría de la Función Pública. *Encuesta de percepción sobre la eficiencia del sistema de contrataciones públicas en México*, México, 2012.

Secretaría de la Función Pública. *Benchmarking: Contrataciones Públicas*, México, 2013.

Instituto Mexicano para la Competitividad A.C., *Guía práctica de compras públicas*, México, 2012.

Organización de los Estados Americanos, *Estudio comparativo sobre procesos de reforma de estructuras públicas en países seleccionados*, Paraguay, 2011.

Revistas

Aguilar Villanueva Luis F., *Los objetivos de Conocimiento de la Administración Pública*, en *Revista de Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 54, México, abril-junio 1993.

García Arias Jorge, *Mundialización y Sector Público: mitos y enseñanzas de la globalización financiera*, Comercio Exterior, Vol. 54, Núm. 10, octubre 2004.

Informes

OCDE, *Combate a la colusión en los procedimientos de Compras Públicas en México*, Informe del Secretariado sobre las reglas y prácticas de compras públicas del IMSS, 2011.

UNSAM, *Las PyMES y Las Compras Públicas*, Componente 1 del Programa ICT4GP, Universidad Nacional de San Martín, octubre 2012.

OEA, *Las Compras Públicas Sustentables en América Latina. Estado de avance y elementos clave para su desarrollo*, Programa ICT4GP Documento de Trabajo No. 3, Universidad Nacional de San Martín, junio 2011.

UE, *Buenas prácticas en contratación pública responsable*, The Landmark Project, 2012.

UNSAM, *Compras públicas en América Latina y el Caribe. Diagnósticos y desafíos*, Universidad Nacional de San Martín, junio 2012.

Normatividad en Materia de Adquisiciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política de la República de Chile.

Constituição da República Federativa do Brasil.

Ley Orgánica de la Administración Pública.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Reglamento de la Ley Federal del Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios para el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado (2001, noviembre 11). Diario Oficial de la República de Chile No. 37.113 de fecha 17 de noviembre de 2001.

Ley de Bases sobre contratos Administrativos de Suministros y Prestación de Servicios, Ley 19.886. Diario Oficial de la República de Chile No. 37.622 de fecha 30 de julio de 2003.

Ley No. 8.666. Diario Oficial da União No. 115 de fecha 21 de junio de 1988.

Consultas de Páginas Web

http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2793_26-08-2011.pdf

http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-rocurement/ML_Public_Procurement_A_66_17_S.pdf

www.imco.org.mx

<http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD>

<http://www.economia.gob.mx/comunidad-negocios/comercio-exterior/informacion-estadistica-y-arancelaria>

<http://www.census.gov/foreign-trade/balance/index.html#U>

<http://www.bancomundial.org/es/country/mexico/overview>

http://www.sice.oas.org/ctyindex/CHL/DIRECON20144_s.pdf

http://www.sice.oas.org/ctyindex/BRZ/BRZNatlDocs_s.asp

<http://www.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf>

<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/56.pdf>

http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfa_cp.htm

<https://compranet.funcionpublica.gob.mx>

<http://www.planejamento.gov.br/>

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp123.htm

<http://www.comprasnet.gov.br>

<http://www.chilecompra.cl>

http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=10&Itemid=548&lang=es

<http://www.mop.cl>

<https://www.cia.gov/>

GLOSARIO

Administración pública	También llamado sector público, es el conjunto de funciones desempeñadas por órganos de la federación, de los estados y municipios, cuya finalidad es satisfacer las necesidades generales de la población en cuanto a servicios públicos.
Benchmarking	Es un proceso sistemático y continuo para evaluar los productos, servicios y procesos de trabajo de las organizaciones que son reconocidas como representantes de las mejores prácticas con el propósito de realizar mejoras organizacionales.
Colusión	En economía se denomina al acuerdo en que dos o más empresas de un mercado determinado definen que cada una actuará de manera concertada respecto del resto de las demás empresas. El fin de este tipo de acuerdos es que cada una de las empresas participantes en la colusión tome control de una determinada porción del mercado en el que operan, y actuar de manera monopolística, impidiendo a otras empresas entrar al mercado.
Commodity	Es un término que generalmente se refiere a bienes físicos que constituyen componentes básicos de productos más complejos.
Competencia	Se le llama así a un sistema económico en el que los productores desarrollan su actividad sin injerencia del gobierno o de una autoridad central. La libre competencia es sinónimo de "libre mercado", y significa que, además de su legalidad, la única orientación para tomar las decisiones económicas proviene de los precios.
CompraNet	Sistema electrónico desarrollado por la Secretaría de la Función Pública con el objetivo de simplificar, transparentar, modernizar y establecer un adecuado proceso de contratación

de servicios, bienes, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Compras Públicas	Proceso mediante el cual las organizaciones satisfacen sus necesidades de bienes, servicios, obras y servicios públicos obteniendo el 'mejor valor por el dinero gastado' en términos de generación de beneficios no sólo para la organización sino también para la sociedad y la economía.
Corrupción	Se refiere al mal uso del poder público para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente de forma secreta y privada.
Desarrollo económico	Transición de un nivel económico concreto a otro más avanzado, el cual se logra a través de un proceso de transformación estructural del sistema económico a largo plazo, con el consiguiente aumento de los factores productivos disponibles y orientados a su mejor utilización; teniendo como resultado un crecimiento equitativo entre los sectores de la producción.
Desarrollo social	Proceso indicador de cambio en el perfil de una economía, orientado a canalizar en montos suficientes los beneficios del crecimiento y del ingreso nacional a los sectores sociales.
Discrecionalidad	Es la acción que se deja a criterio de una persona, un organismo o una autoridad que está facultada para regularla.
Economía	Se refiere a considerar en la evaluación, el valor presente neto del bien, arrendamiento o servicio que se pretende adquirir o contratar. Indica que el ahorro no sólo es en términos monetarios, sino que también se debe considerar el costo-beneficio que se puede obtener con la contratación; esto es, la capacidad de obtener el mayor beneficio a cambio del menor costo posible.

Economía Mixta	Conocida también como sociedad mixta, es la compañía mercantil en cuyo accionariado participa de forma significativa, y junto a capital privado, el capital público que, mediante esta colaboración, interviene en la iniciativa privada. Cuando la participación del capital público es obligatoriamente mayoritaria, se ha denominado empresa nacional a la resultante de dicha participación.
Eficacia	Se refiere a lograr de manera pronta y adecuada los fines y objetivos de la dependencia o entidad; esto es, obtener las mejores condiciones posibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias, mediante el procedimiento de contratación seleccionado. Este criterio responde a la conveniencia de atender las obligaciones públicas en forma ágil y diligente.
Eficiencia	Establece la relación entre los resultados obtenidos y los recursos utilizados, es decir, conseguir las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias a las que hace referencia el Artículo 26 de la Ley, al menor costo posible; esto es, se debe expresar cómo se obtienen los fines u objetivos de la institución a cambio del menor costo posible.
Estado	Sociedad política y jurídicamente organizada capaz de imponer la autoridad de la ley en el interior y afirmar su personalidad y responsabilidad frente a las similares del exterior. Sus elementos constitutivos son la población, el territorio y el poder.
Estrategia	Una estrategia es el conjunto de principios y rutas fundamentales que orientarán el proceso administrativo para alcanzar los objetivos a los que se desea llegar.
Etnocentrismo	Es la actitud o punto de vista por el que se analiza el mundo de acuerdo con los parámetros de la cultura propia.

Finanzas públicas	Disciplina que trata de la captación de los ingresos, su administración y gasto, la deuda pública y la política de precios y tarifas que realiza el Estado a través de diferentes instituciones del sector público.
FODA	Es el estudio de la situación de una empresa u organización a través de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas, y de esta manera planificar una estrategia del futuro.
Gasto público federal	Son las erogaciones por concepto de gasto corriente, incluyendo los pagos de pasivo de la deuda pública, inversión física, inversión financiera, así como la responsabilidad patrimonial que realizan los ejecutores del gasto.
Honradez	Se evidencia la honradez al dejar constancia del cumplimiento puntual, oportuno y debido de todas las obligaciones exigidas en el procedimiento de contratación correspondiente.
Imparcialidad	Considera que la actuación de los servidores públicos y particulares, durante el proceso de contratación, se lleva a cabo de forma responsable e imparcial, con apego a las disposiciones jurídicas que lo regulan y a la Política General de Contrataciones Públicas.
Marco jurídico	Conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a las que debe apegarse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas.
Marco legal	El marco legal proporciona las bases sobre las cuales las instituciones construyen y determinan el alcance y naturaleza de la participación política. En el marco legal regularmente se encuentran en un buen número de provisiones regulatorias y leyes interrelacionadas entre sí.

Marco normativo	<p>Conjunto general de normas, criterios, metodologías, lineamientos y sistemas, que establecen la forma en que deben desarrollarse las acciones para alcanzar los objetivos propuestos en el proceso de programación-presupuestación.</p>
Organización de la Sociedad Civil de Interés Público (OSCIP)	<p>Es un título suministrado por el Ministerio de la Justicia del Brasil, cuya finalidad es facilitar la aparición de parcerias (sociedades) y convenios con todos los niveles de gobierno y órganos públicos (federal, estatal y municipal) y permite que donaciones realizadas por empresas puedan ser descontadas en el impuesto de renta. Las OSCIP´s son ONG´s creadas por la iniciativa privada, que obtienen un certificado emitido por el poder público federal al comprobar el cumplimiento de ciertos requisitos, especialmente aquellos derivados de normas de transparencia administrativas.</p>
Outsourcing	<p>También llamado subcontratación o tercerización, se refiere al proceso económico empresarial en el que una sociedad mercantil transfiere los recursos y las responsabilidades referentes al cumplimiento de ciertas tareas a una sociedad externa (empresa de gestión o subcontratista), que precisamente se dedica a la prestación de diferentes servicios especializados.</p>
Política económica	<p>Directrices y lineamientos mediante los cuales el Estado regula y orienta el proceso económico del país, define los criterios generales que sustentan, de acuerdo a la estrategia general de desarrollo, los ámbitos fundamentales e instrumentos correspondientes al sistema financiero nacional, al gasto público, a las empresas públicas, a la vinculación con la economía mundial y a la capacitación y la productividad.</p>
Política fiscal	<p>Es el manejo por parte del estado de los ingresos vía impuestos, y la deuda pública para modificar el ingreso de la comunidad y sus componentes: el consumo y la inversión.</p>

Política monetaria	Conjunto de instrumentos y medidas aplicados por el gobierno, a través de la banca central, para controlar la moneda y el crédito, con el propósito fundamental de mantener la estabilidad económica del país y evitar una balanza de pagos adversa.
Políticas públicas	Conjunto de actividades que requieren de decisiones interrelacionadas para cumplir los objetivos planteados en atención de las necesidades ciudadanas y los medios para alcanzarlos.
Quick wins	Se denomina así a aquellas obras y/o medidas de gobierno que se pueden realizar en un plazo corto, con mínimo esfuerzo (o aún con máximo esfuerzo) para, en este caso, satisfacer a aquellos que los han votado.
Recursos públicos	Son todos los ingresos que percibe el Estado y que serán utilizados para financiar los gastos públicos.
Sourcing	En los negocios, el término Sourcing refiere a cierto número de prácticas orientadas a la identificación, evaluación, y concreción de acuerdos, con proveedores de bienes y servicios.
Transparencia	Práctica social guiada por la sinceridad y por la perfecta o casi perfecta accesibilidad a toda la información vinculada, y que concierne e interesa a la opinión pública, o a un sector de la misma, o incluso a un solo individuo.
Transparencia Internacional	Organización no gubernamental que promueve medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. Publica anualmente el Índice de Percepción de Corrupción, una lista corporativa de corrupción a nivel mundial.

ANEXOS

Matriz de Evaluación

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
1	¿La ley establece como regla general para la adquisición de bienes o servicios la realización de licitaciones públicas? El establecimiento de procedimientos competitivos es preferible a la adjudicación directa	SI: La ley establece como regla general la realización de licitaciones públicas y como excepción justificable algún otro tipo de procedimiento. También se considerará sí, cuando la determinación de licitación pública se haga en base a umbrales definidos en la ley o reglamento.	SI=1
		NO: La ley no establece como regla general el procedimiento de licitaciones públicas o lo deja a elección de la autoridad.	NO=0
2	¿La ley contempla las licitaciones internacionales? Las licitaciones internacionales pueden aumentar el número potencial de oferentes	Si: La ley contempla a las licitaciones internacionales abiertas dentro de uno de los modelos de licitación.	SI=1
		NO: La ley no incluye las licitaciones internacionales abiertas dentro de los modelos de licitación.	NO=0
3	¿La ley establece como regla general llevar a cabo licitaciones internacionales abiertas? Las licitaciones internacionales son preferibles a las nacionales por aumentar el número potencial de oferentes	SI: Se considerará sí, cuando la ley establezca como uno de los procedimientos generales, el de licitación internacional abierta, es decir, sin limitarlo o plantearlo como caso de excepción.	SI=1
		NO: La ley no contempla las licitaciones abiertas, o contemplándolas, las considera como un procedimiento de excepción.	NO=0
4	¿La ley permite subastas a la inversa o en reversa? Este tipo de procedimientos permite obtener precios más competitivos y dificulta la formación y monitoreo de esquemas de colusión ya que mantiene confidencial la identidad y propuestas de los participantes	SI: La ley permite a los licitantes ofrecer ofertas subsecuentes de descuentos después que han sido abiertas sus ofertas iniciales.	SI=1
		NO: La ley no contempla esta figura de subastas a la inversa o establece limitaciones basadas en políticas industriales o sociales no relacionadas con una mayor eficiencia en los procedimientos (ej. no aplica para PYMES).	NO=0

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
5	¿La ley obliga a incluir cláusulas de cumplimiento de la ley de competencia en los contratos de adjudicación y/o a la observancia de ésta durante el procedimiento?	SI: La ley requiere que en los contratos y/o en las bases de licitación existan cláusulas de respeto a la ley de competencia.	SI=1
		NO: La ley no requiere incluir las cláusulas de competencia	NO=0
6	¿La ley contempla la posibilidad de obtener la opinión de la autoridad de competencia, respecto a las bases, convocatoria y/o licitantes antes de emitir un fallo?	SI: La ley establece dentro del procedimiento de la licitación la posibilidad de contar con la opinión de la autoridad de competencia, antes de la emisión del fallo de la adjudicación, para todos o algunos casos.	SI=1
		NO: La ley no establece como regla general el procedimiento de licitaciones públicas o lo deja a elección de la autoridad.	NO=0
7	¿La ley permite las compras consolidadas entre agencias del sector público? Mediante la consolidación de las compras, se pueden reducir los incentivos de los competidores para coludirse al existir menos procedimientos en los que participar	SI: La ley permite a las dependencias, adquirir conjuntamente bienes y servicios siempre que esto constituya lograr mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad.	SI=1
		NO: La ley no prevé esta figura o previéndola no establece claramente el procedimiento a seguir o bien, se trata de un procedimiento arbitrario que no ofrece garantías.	NO=0
8	¿La ley prevé la obligación de la entidad licitante a dar parte a la autoridad de competencia respecto de sospechas por colusión para que ésta dé inicio a las investigaciones correspondientes? Los oferentes tendrán menos incentivos a coludirse si el riesgo de ser descubiertos aumenta. Por ello, una estrecha relación con la autoridad de competencia aumentará este riesgo	SI: La ley obliga a la autoridad a informar a la autoridad de competencia en los casos en que tenga sospechas respecto de actividades que puedan considerarse anticompetitivas para que inicie el procedimiento legal correspondiente.	SI=1
		NO: La ley no obliga a la autoridad a informar a la autoridad de competencia sobre posibles conductas anticompetitivas o colusorias en el proceso de licitación o no establece nada al respecto.	NO=0

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
9	<p>¿La ley establece condiciones más favorables a las pequeñas y medianas empresas y/o a los productos y servicios de origen nacional para la participación y adjudicación de las licitaciones?</p> <p>El establecimiento de márgenes de preferencia a ciertos oferentes basados en políticas sociales o industriales que no tengan un reflejo en una mayor eficiencia resta competitividad a la licitación y facilita que las empresas favorecidas se coludan para presentar ofertas menos competitivas.</p>	<p>SI: La ley favorece a las pequeñas y medianas empresas y/o a los contenidos nacionales en las licitaciones. También se considerará que sí cuando se favorezca el contenido nacional o empresas nacionales sobre las extranjeras.</p>	SI=0
		<p>NO: La ley no favorece a las pequeñas y medianas empresas ni a los productos y servicios nacionales.</p>	NO=1
10	<p>¿La ley permite a los participantes presentar proposiciones conjuntas en casos justificados?</p> <p>Las proposiciones conjuntas pueden ser procompetitivas cuando permiten a empresas participar en una licitación que de otra manera no habrían podido, pero también puede tener efectos anticompetitivos porque reduce el número de participantes si dos empresas que podrían presentarse de manera separada lo hacen de manera conjunta.</p>	<p>SI: La ley prevé la posibilidad de presentar proposiciones conjuntas como una forma de unir a proveedores con distintas capacidades para que presenten una propuesta más competitiva. Es necesario la justificación previa y la aprobación por parte de la autoridad</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no lo prevé o previéndolo no requiere justificación y aprobación.</p>	NO=0
11	<p>¿La ley prevé juntas donde se reúnen físicamente la totalidad de los oferentes con la autoridad?</p> <p>Favorecer el encuentro entre posibles competidores aumenta el riesgo de posibles acuerdos colusorios. Es recomendable limitar o evitar estos encuentros.</p>	<p>SI: La ley prevé la realización de juntas o reuniones iniciales con el objeto de aclarar dudas o contestar las preguntas de los concursantes respecto de la convocatoria y/o bases de licitación. Las juntas implican la revelación de la información del contacto de los asistentes, las preguntas que cada uno realizó, y la posibilidad de colusión entre las partes. También se considera sí, cuando las reuniones se realizan con el objeto de discutir los proyectos finales de la convocatoria o bases de licitación.</p>	SI=0
		<p>NO: La ley no requiere la presencia de los participantes y de la autoridad físicamente en un lugar en el mismo momento. Prevé únicamente el envío electrónico de preguntas iniciales que aclaren sus dudas respecto de la convocatoria.</p>	NO=1

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
12	<p>¿La ley prevé la participación de un tercero observador en la licitación?</p> <p>Favorecer la participación de terceras personas ajenas al procedimiento reduce la discrecionalidad de las autoridades y aumenta las posibilidades de detectar acuerdos colusorios o sistemas de monitoreo.</p>	<p>SI: Cuando la legislación establezca que el tercero es una persona ajena a las partes, no tiene intereses sobre ninguna, y que su función será de control participando en todas las etapas de la licitación y obligándolos a declarar respecto de los actos anticompetitivos o colusorios que identifiquen en la licitación.</p>	SI=1
		<p>NO: Cuando la ley no requiere al tercero o cuando requiriéndolo no le exige la observancia sobre aspectos de competencia económica.</p>	NO=0
13	<p>¿La ley ordena que debe publicarse un borrador de la convocatoria antes de la publicación de la convocatoria definitiva?</p> <p>La publicación de borradores puede afectar al proceso competitivo de dos formas: (i) mediante la modificación de algunas cláusulas para favorecer a una empresa y (ii) el envío de comentarios al borrador y la divulgación de éstos puede favorecer el contacto entre competidores con el consiguiente riesgo de acuerdos.</p>	<p>SI: La ley obliga a la autoridad a emitir una convocatoria previa a la convocatoria final con prebases que señalan los bienes y servicios a licitar y detalles de la licitación.</p>	SI=0
		<p>NO: La ley no obliga a la autoridad a emitir una convocatoria ni prebases de licitación.</p>	NO=1
14	<p>¿La ley prevé procedimientos a distancia con uso de tecnologías?</p> <p>El uso de nuevas tecnologías y procesos remotos limita el contacto entre competidores y los riesgos de que existan acuerdos colusorios.</p>	<p>SI: La ley prevé el uso de medios electrónicos para el envío de preguntas de aclaraciones, propuestas, documentos, etc. Esta respuesta es sí, siempre que el uso de medios electrónicos sea la regla general.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no prevé el uso electrónico para el envío de información, o previéndolo, no es obligatorio o impone costos adicionales a los licitantes.</p>	NO=0

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
15	<p>¿La ley solicita que los licitantes presenten un Certificado de Determinación de Oferta Independiente?</p> <p>Este tipo de certificados informa a los oferentes de las sanciones por establecer esquemas de colusión y facilitan los procedimientos legales en caso de que alguno de los firmantes incurra en estas prácticas.</p>	<p>SI: La ley exige a los licitantes, tanto los que participan solos como los que participan conjuntamente, que presenten un certificado o documento que incluya toda la información sobre cualquier comunicación que hayan tenido con cualquier competidor respecto de la licitación y manifiesten que sus proposiciones no son colusorias. Se requiere la firma autógrafa del representante legal de la empresa.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no requiere de los licitantes la presentación de un certificado con esas características o solicitándolo, no es necesaria la firma del representante legal.</p>	NO=0
16	<p>¿La ley prevé medidas sancionadoras de carácter penal, civil y/o administrativo ante actos de colusión además de las previstas en la ley de competencia?</p> <p>Un sistema de sanciones que incluya varias medidas punitivas por actos colusorios tendrá un efecto disuasorio mayor que aquellos sistemas que solo recogen sanciones por infracción de la ley de competencia</p>	<p>SI: Cuando la ley contempla al menos dos de los tres tipos de sanciones (ej. multa económica, imposibilidad de acudir nuevamente a una licitación, delito de falsedad documental, encarcelamiento).</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no establece medidas sancionatorias por actos colusorios adicionales a las de la ley de competencia o solo contempla una sanción económica.</p>	NO=0
17	<p>¿La ley permite la subcontratación si se anuncia previamente y están justificadas?</p> <p>La subcontratación puede ser necesaria para poder llevar a cabo algunos proyectos debido a su amplitud. Sin embargo, puede ser el resultado de un acuerdo colusorio entre varios competidores, donde uno se retira de un procedimiento a cambio de que el ganador lo contrate posteriormente.</p>	<p>SI: La ley autoriza a los licitantes a subcontratar servicios, pero tiene que avisar a la autoridad con antelación y limita la subcontratación a porcentajes del valor del contrato, además de requerir de los subcontratistas declaraciones de responsabilidad solidaria y garantías de cumplimiento directamente con la autoridad adquirente.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no permite la subcontratación del contrato o permitiéndola no la limita en porcentajes, características, ciertos mercados o ciertos rubros, ni tampoco exige de los subcontratistas responsabilidad solidaria ni garantías de cumplimiento.</p>	NO=0

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
18	<p>¿La ley obliga a la autoridad a publicar información sobre las reuniones entre los oferentes y la autoridad?</p> <p>No solo las reuniones físicas entre competidores aumentan el riesgo de colusión. Divulgar información de esas reuniones, aunque sean bilaterales, pueden favorecer la formación de acuerdos.</p>	<p>SI: La ley obliga a la autoridad a hacer pública la lista de los participantes que asisten a las juntas de aclaraciones, sus preguntas, y las proposiciones que se reciben, las proposiciones que se aceptan o rechazan, la identidad de los licitantes y el monto de su oferta.</p>	SI=0
		<p>NO: La ley obliga a la autoridad a clasificar como confidencial la identidad de los participantes en las reuniones, la información de sus ofertas, montos, preguntas y propuestas. Esta información solo se revela a los servidores públicos directamente involucrados en la toma de decisiones en la adjudicación del contrato.</p>	NO=1
19	<p>¿La ley prevé la necesidad de un sitio web que reúna la información de los proveedores de los procesos de licitación?</p>	<p>SI: La ley prevé el uso de un portal en internet que almacene toda la información de los proveedores, los procesos de licitación, la calendarización de la ejecución de los contratos y de los pagos, etc.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no prevé la existencia de un sitio web que almacene la información propia de la licitación y de los participantes, o previendo su existencia no regule nada respecto de la confidencialidad de la misma y el uso por parte de los servidores y del público en general o de los participantes.</p>	NO=0
20	<p>¿La Autoridad registra a los proveedores que fueron excluidos de participar en el procedimiento de contratación?</p> <p>La existencia de un registro donde aparezcan los proveedores que han sido apartados de una licitación por conductas anticompetitivas por un lado pone en alerta a otras entidades sobre posibles comportamientos</p>	<p>SI: La ley establece que existirá un registro con la información de los proveedores excluidos de participar en el procedimiento de contratación, junto con las razones por las que se les excluyó.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no lleva un registro de proveedores excluidos, o teniéndolo no registra los motivos por los que fueron excluidos.</p>	NO=0

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
21	<p>¿La Ley obliga la publicación de convocatorias de licitaciones públicas? La publicación de las licitaciones es imprescindible para que sean procedimientos competitivos y se aumente el número de participantes. Idealmente se debería publicar en un medio oficial del país y con tiempo suficiente para poder elaborar las propuestas.</p>	<p>SI: La ley obliga a la autoridad a publicar las convocatorias de licitaciones públicas que se llevarán a cabo.</p>	SI=1
		<p>NO: No, la ley no obliga a la autoridad a publicar la convocatoria de licitación.</p>	NO=0
22	<p>¿La ley obliga a la dependencia a revelar el presupuesto anual destinado para licitaciones? La publicación del anual y del número de licitaciones que se van a realizar facilita a las empresas poder repartirse los procedimientos y decidir cómo se van a presentar y qué ofertas van a elaborar</p>	<p>SI: La ley obliga a la autoridad a revelar el presupuesto destinado a las licitaciones anuales, incluyendo su programa de actividades anual respecto de las adquisiciones programadas.</p>	SI=0
		<p>NO: La ley no obliga a la autoridad a publicar el presupuesto destinado a adquisiciones o licitaciones, ni el programa detallado a las licitaciones anuales, o bien, las obliga a publicar el programa anual, sin especificar el monto destinado a compras públicas.</p>	NO=1
23	<p>¿La ley obliga a la autoridad a motivar la adjudicación directa? El sistema de adjudicación directa debería ser una excepción y ser utilizada solo en casos tasados. Además, para evitar la discrecionalidad de las autoridades, debería exigirse una motivación para recurrir a este tipo de procedimiento</p>	<p>SI: La ley obliga a la autoridad a justificar los casos de excepción en los que decida usar la adjudicación directa para la adquisición de bienes o servicios.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no obliga a la autoridad a justificar su decisión de llevar a cabo la adjudicación directa, u obligándola no le pide más requisitos que la simple manifestación de necesitarla, o bien por temas económicos y no de eficiencia.</p>	NO=0
24	<p>¿La ley permite a los participantes presentar inconformidades o impugnaciones? Contar con un mecanismo a través del cual se pueda cuestionar las decisiones de la autoridad aumenta la rendición de cuentas de éstas, reduce su margen de discrecionalidad y garantiza que ninguna empresa ha recibido un trato de favor. El resultado es un procedimiento más competitivo.</p>	<p>SI: La ley permite a los licitantes presentar inconformidades en los casos que consideren que el procedimiento no se realizó bajo los términos establecidos en la convocatoria y en la ley.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no permite a los participantes presentar inconformidades respecto del proceso de licitación, o permitiéndolo lo limita a hacerlo solo y exclusivamente una vez adjudicado el contrato o bien le produce al licitante algún señalamiento negativo por parte de la autoridad.</p>	NO=0

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
25	¿La autoridad que resuelve las inconformidades por corrupción es distinta a la que licita?Corrupción y colusión están en muchas ocasiones interrelacionadas. Para que haya colusión tiene que haber en muchos casos complacencia o connivencia de las autoridades. Por tanto, establecer un sistema de denuncias independiente y que garantice la confidencialidad del denunciante es esencial para poder romper actuales esquemas de colusión y traer a la luz conductas sospechosas	SI: La autoridad que sigue las denuncias o inconformidades de corrupción es distinta a la que lleva a cabo la licitación, por lo que el procedimiento es imparcial.	SI=1
		NO: La autoridad es la misma.	NO=0
26	¿La ley obliga a la autoridad a publicar el precio máximo que está dispuesto a pagar? Establecer un precio máximo de referencia manda una señal al mercado sobre qué precios se pueden llegar a pagar. Si este precio está basado en estudios de mercado muy rigurosos puede ayudar a obtener un precio competitivo, pero si no es el caso, puede favorecer que las empresas acuerden tomar ese precio como su oferta, con independencia de la posibilidad de ofertar un precio menor	SI: La ley obliga a la dependencia a revelar, desde la convocatoria, el precio máximo que está dispuesto a pagar por la licitación que se convoca.	SI=0
		NO: La ley no obliga a revelar el precio máximo a pagar desde la convocatoria, pero sí después de la entrega de las propuestas, siempre que no existan subastas a la inversa.	NO=1
27	¿Los requisitos que debe contener la convocatoria imponen condiciones que restringen la competencia? Las bases de la licitación deben contener la información necesaria para poder realizar la oferta y no limitar o distorsionar la competencia introduciendo elementos adicionales. Por ejemplo, imponer condiciones como historial de contratos firmados con el gobierno, mínimo de años de creación de la empresa, empleo de personas discapacitadas o de un cierto número de mujeres, cumplimiento de normas oficiales del país local, y cualquier otro que no tenga relación directa con el bien o servicio y el precio, pueden afectar negativamente para la obtención de un precio competitivo	SI: La ley indica que las convocatorias además de los elementos como la forma de adjudicación, selección de proveedores y métodos de evaluación se podrán incluir otros requisitos a discreción de la autoridad.	SI=0
		NO: La ley enumera los requisitos de las convocatorias y únicamente se restringen a los propios de la condición de compra, precio, evaluación y adjudicación del contrato. No deja a discreción de la autoridad la inserción de condiciones distintas o que limiten la participación de los competidores.	NO=1

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
28	<p>¿La ley ordena la elaboración de estudios de mercado previos a la licitación?</p> <p>De conformidad con las prácticas internacionales es conveniente realizar estudios de mercado previos a la licitación para obtener información sobre todos los bienes y servicios disponibles en el mercado, los proveedores existentes, los precios, etc.</p>	<p>SI: La ley obliga a la autoridad a conocer el mercado de los bienes o servicios que se pretenden adquirir, previa la convocatoria de la licitación. Además, obliga a que la autoridad realice un estudio de mercado y que el diseño de la licitación sea conforme a los resultados del estudio.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no requiere un estudio de mercado previo o requiriéndolo, no es obligatorio utilizar sus conclusiones para el diseño de la licitación, o incluso esta decisión es discrecional de la autoridad.</p>	NO=0
29	<p>¿La Ley indica los requisitos mínimos que debe cubrir el estudio de mercado?</p> <p>Muchas veces los estudios de mercado no contienen un análisis excesivamente simple del mercado y no ofrecen la información relevante para poder diseñar adecuadamente la licitación. Incluso estos estudios incompletos pueden servir como justificación para llevar a cabo una adjudicación directa. Por ello, sería conveniente que todas las entidades de gobierno pudieran referirse a la ley o el reglamento para saber qué información recoger y cómo hacerlo.</p>	<p>SI: La ley establece que el estudio de mercado se realizará antes de la licitación, que deberá contener las condiciones que prevalecen en el mercado, número de proveedores, precios, la viabilidad de agrupar diversos bienes o servicios, determinar el tipo de licitación más competitivo, etc.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no prevé los requisitos mínimos que debe contener el estudio, ni la finalidad del mismo, o previéndolos no obliga a la autoridad a seguirlos, o es opcional.</p>	NO=0
30	<p>¿La ley prohíbe el fraccionamiento de contratos, o solo lo permite en casos justificados y excepcionales?</p> <p>El fraccionamiento de contratos puede ser usado por la entidad pública para evitar superar los umbrales que determinan la utilización de un tipo u otro de procedimiento de licitación (ej. Licitación abierta o adjudicación directa). Por ello es un mecanismo que debe usarse solo en casos excepcionales.</p>	<p>SI: La ley prohíbe a la autoridad dividir un contrato entre múltiples proveedores o solo lo permite en casos de excepción (por ejemplo, cuando no exista otra manera de asegurar el suministro con un único proveedor).</p>	SI=1
		<p>NO: La ley deja a discrecionalidad de la autoridad utilizar el fraccionamiento.</p>	NO=0

	Cuestionamiento	Opciones	Valores
31	<p>¿La ley solicita a los participantes la emisión de una Declaración de Integridad sobre temas de corrupción?</p> <p>Corrupción y colusión están en muchas ocasiones interrelacionadas. Para que haya colusión tiene que haber en muchos casos complacencia o connivencia de las autoridades. Este tipo de certificados informa a los oferentes de las sanciones que pueden sufrir por incurrir en corrupción y facilitan los procedimientos legales en caso de que algunos de los firmantes incurran en estas prácticas.</p>	<p>SI: La ley exige que los licitantes, por medio de sus representantes legales presenten un documento en el que declaren su abstención a la realización de conductas de corrupción hacia los servidores públicos.</p>	SI=1
		<p>NO: La ley no requiere este tipo de documento de los licitantes o requiriéndolo no es obligatoria la firma del representante legal.</p>	NO=0
32	<p>¿Se permite el abastecimiento simultáneo / asignación múltiple?</p> <p>El abastecimiento simultáneo puede ser positivo cuando un solo proveedor no puede abarcar la totalidad del contrato y en lugar de convocar un nuevo procedimiento, se autoriza al segundo o tercer oferente a ofrecer sus bienes o servicios. No obstante, si los participantes conocen esta posibilidad desde un principio, éstos tendrán incentivos a ponerse de acuerdo y aumentar sus ofertas para obtener contratos más rentables. Por ello, lo más conveniente es prohibir el abastecimiento simultáneo.</p>	<p>SI: Cuando la ley permite que un mismo contrato se adjudique a varios oferentes para poder cumplir el objeto de la licitación.</p>	SI=0
		<p>NO: Cuando la ley prohíba que un mismo contrato se adjudique a más de un oferente para cumplir el objeto de la licitación, siempre que la decisión se justifique. También será en los casos que no se regule en la ley.</p>	NO=1
33	<p>¿La ley permite que existan modificaciones a los criterios de evaluación con suficiente anticipación?</p> <p>Las modificaciones en los criterios de evaluación pueden poner en desventaja a algún competidor y por tanto no deberían permitirse. De manera excepcional se podrían permitir si (i) se notifican con suficiente antelación a la presentación de propuestas, (ii) son públicos y (iii) no se hacen cambios al objeto de la licitación.</p>	<p>SI: La ley permite a la autoridad cambiar los criterios de evaluación aún después de entregada la propuesta por parte de los licitantes. También se considera sí, cuando el procedimiento de evaluación es discrecional, y no lo conocen las partes en ningún momento o se cambia el objeto de la licitación.</p>	SI=0
		<p>NO: La ley no permite a la autoridad cambiar los criterios de evaluación en ningún caso, siempre que la convocatoria haya sido publicada.</p>	NO=1