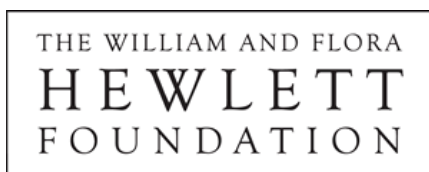


Las mejores y las peores leyes en la promoción de la competencia en las compras gubernamentales

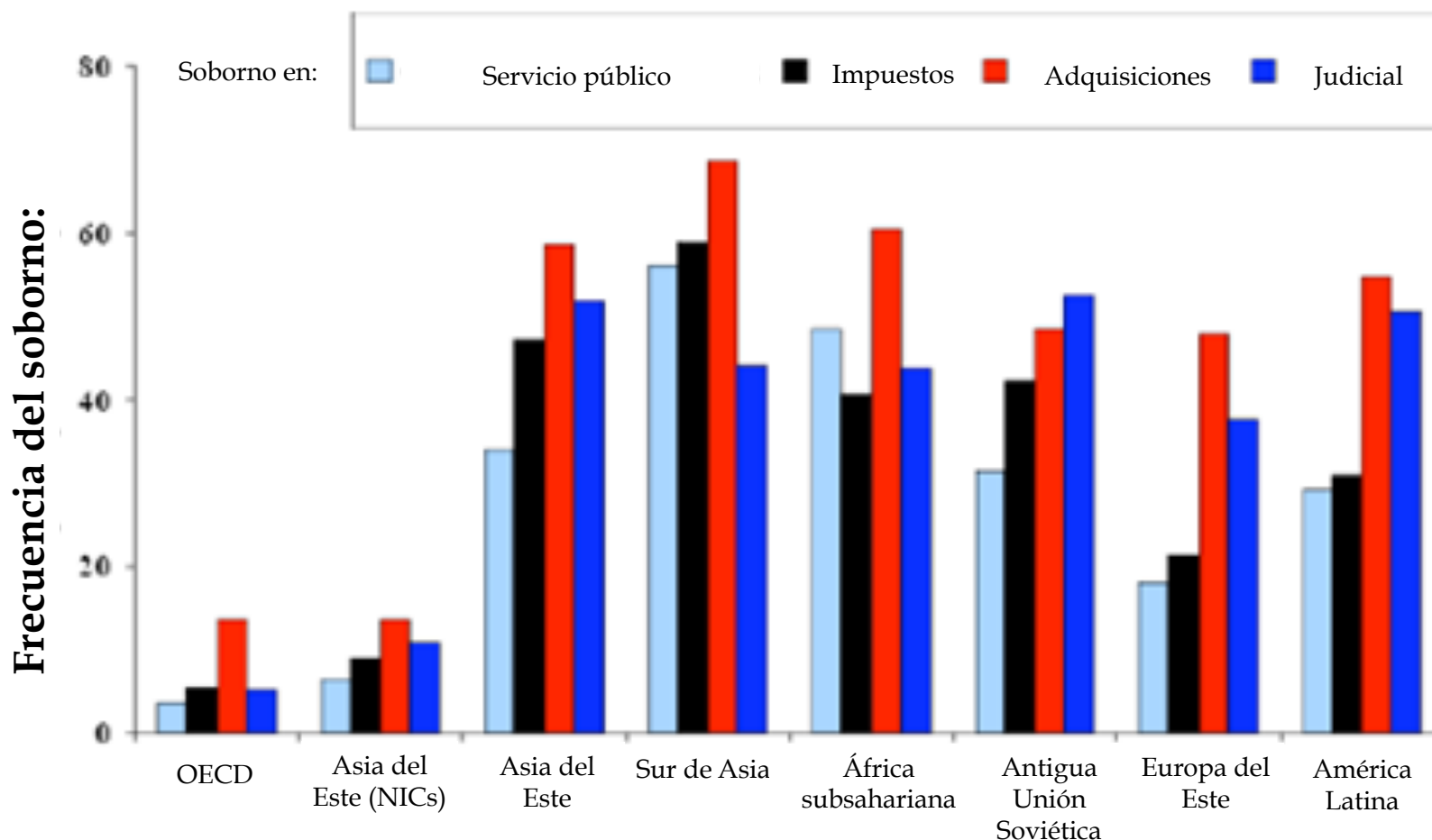
Evaluación de la calidad de la normatividad estatal de adquisiciones

Septiembre, 2011



La *corrupción* y la *colusión* inflan los precios de los bienes y servicios que compra el gobierno

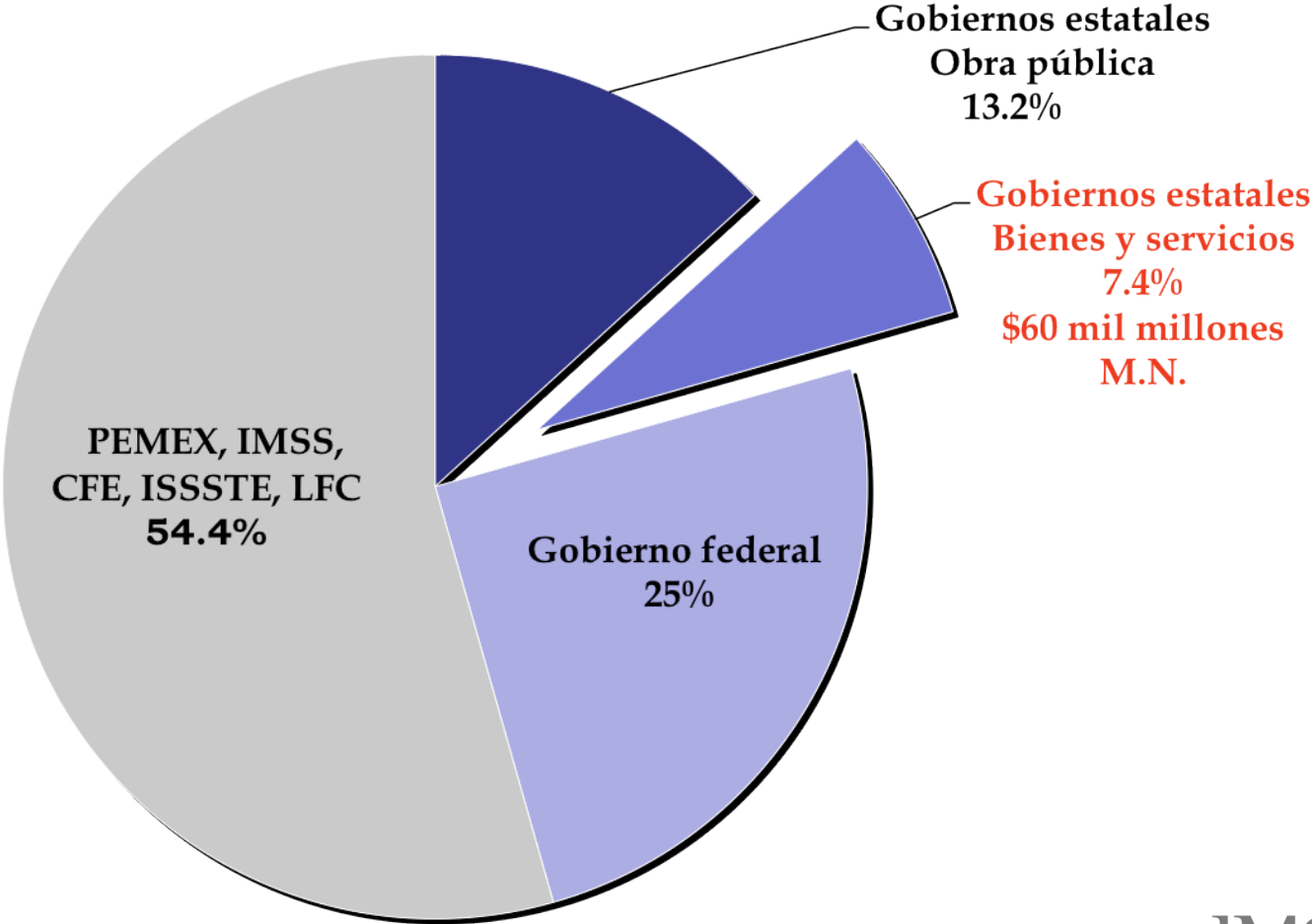
Frecuencia del soborno en las **adquisiciones públicas**



Fuente: Banco Mundial, 2006

Los gobiernos estatales gastan \$60 mmp en la compra de bienes y servicios

Composición del gasto público en compras y contratación de obra pública (% PIB)



Fuente: INEGI, Estadísticas de finanzas públicas estatales y municipales, 2008



Hay gran disparidad en la forma en que los estados compran bienes y servicios

- Entre delegaciones del Seguro Popular el precio del mismo medicamento varía hasta **84%**.¹
- Fuentes de las diferencias:
 - 20% por la estructura del mercado
 - 20% por logística y distribución
 - 60% en parte podría deberse a defectos en las normas y falta de transparencia

¹ Estudio realizado por la Comisión Nacional para la Protección Social en Salud. Encargado durante la gestión de Daniel Karam como Director del Seguro Popular (2008). Derivado de este análisis en el PEF 2009 se definieron precios de referencia para la adquisición de medicamentos por parte de las entidades federativas con recursos del Seguro Popular.

Reformar los procesos de compra puede implicar ahorros importantes de forma inmediata

En 2008 la colusión entre proveedores del IMSS aumentó el costo de algunos medicamentos entre 13% y 36%.² Esta situación puede cambiar.

Ahorro de recursos públicos en IMSS por reformas a sistemas de compras

	Bienes terapéuticos (millones de pesos)	Porcentaje del gasto en bienes terapéuticos	Reforma IMSS
2007	2,313	14.7%	Consolidación
2010	1,023	5.5%	OSD's

Fuente: Ahorro en insumos terapéuticos, Comparativo 2007 - 2011, IMSS

² Investigación CFC a proveedores del IMSS por prácticas monopólicas absolutas, 2010.

Una *buena ley* no garantiza compras eficientes,
pero *una mala ley* aumenta la probabilidad de
corrupción y compras caras

Con base en recomendaciones de la OCDE y la CFC se elaboró una medición de 41 indicadores en 3 etapas

Pre-licitación (14 indicadores)

¿Existen barreras a la entrada?

Licitación (22 indicadores)

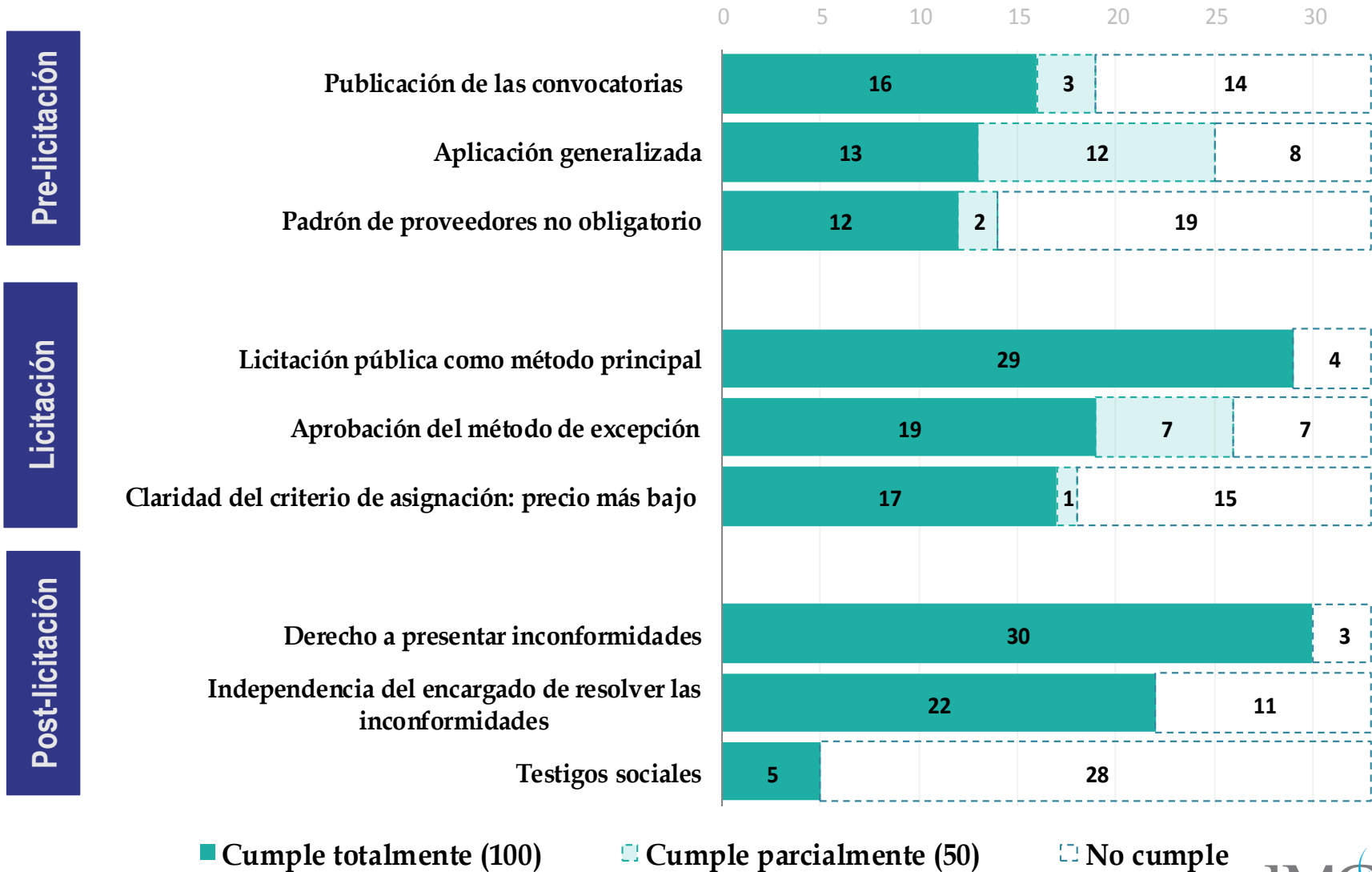
¿Las reglas favorecen a la competencia?

Post-licitación (5 indicadores)

¿Existen mecanismos de control?

Ejemplo de algunos indicadores y sus calificaciones

Número de legislaciones que cumplen con la “buena práctica” por indicador

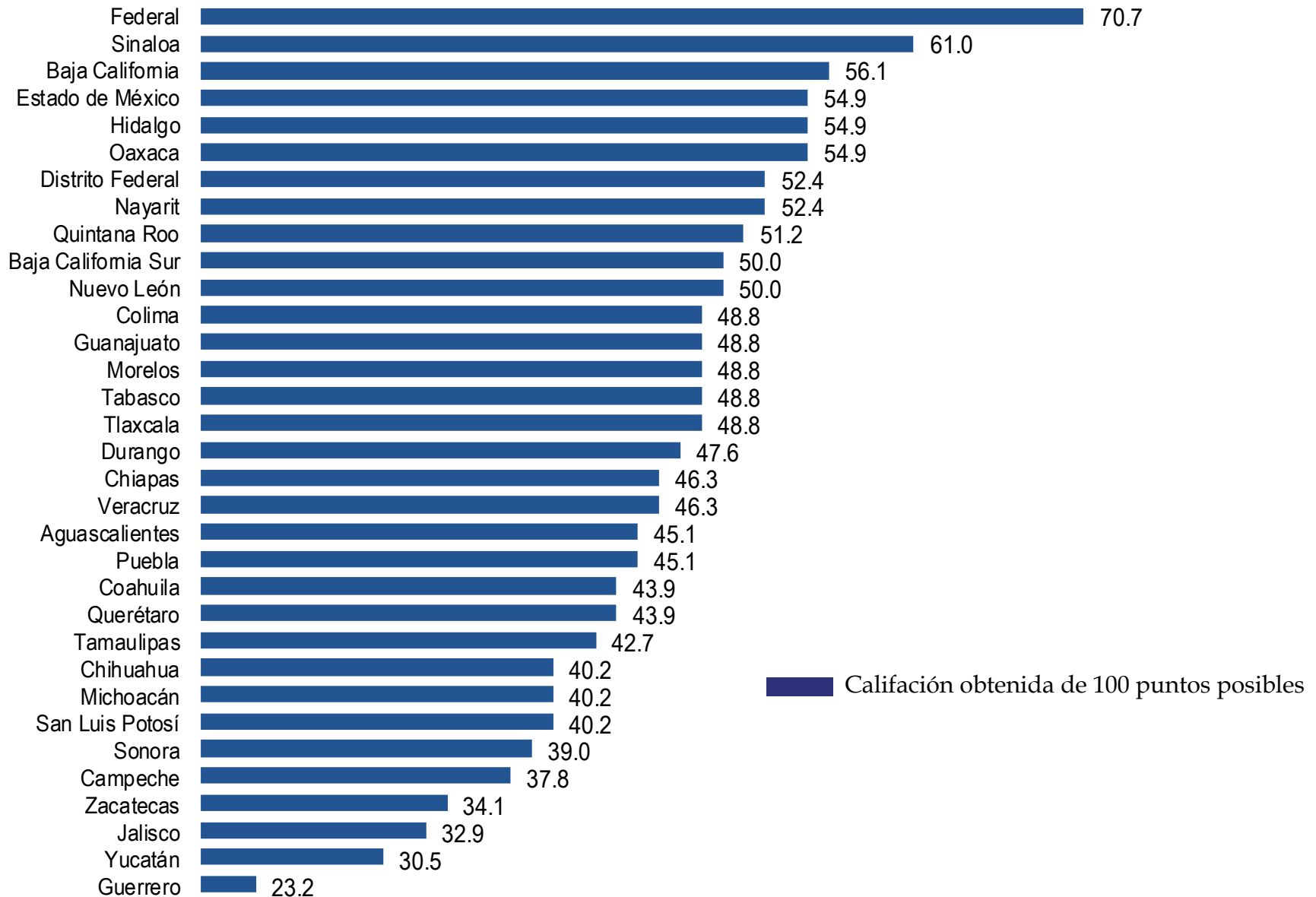


■ Cumple totalmente (100) ■ Cumple parcialmente (50) ■ No cumple

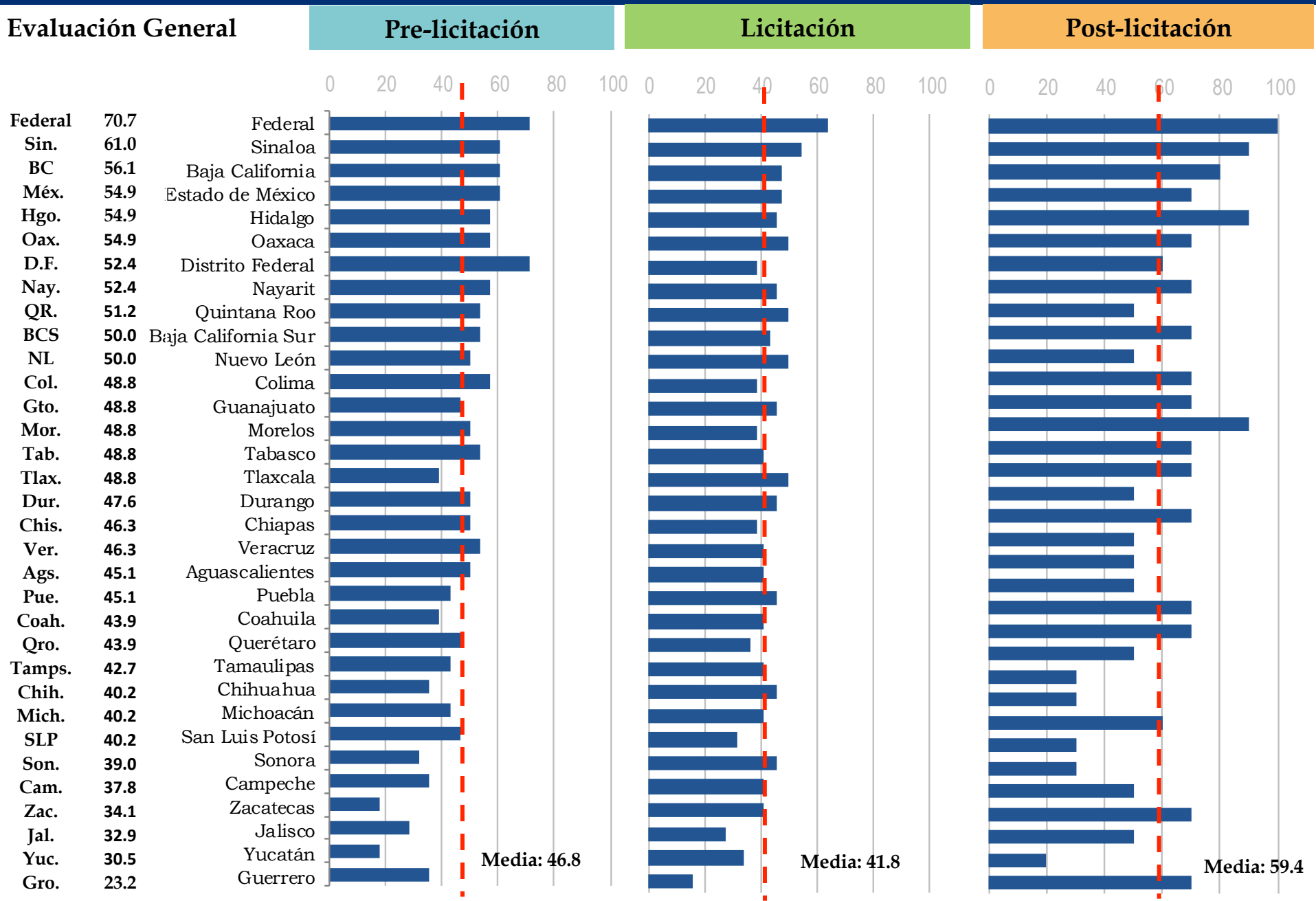
5 hallazgos en la evaluación de las leyes de compras públicas en México

1 Grandes diferencias de calidad entre estados

Evaluación General de la Calidad Legislativa de Compras Públicas, IMCO 2011



1 Grandes diferencias de calidad entre estados



2 Las Leyes abren espacios a la discrecionalidad y favorecen a unos competidores sobre otros

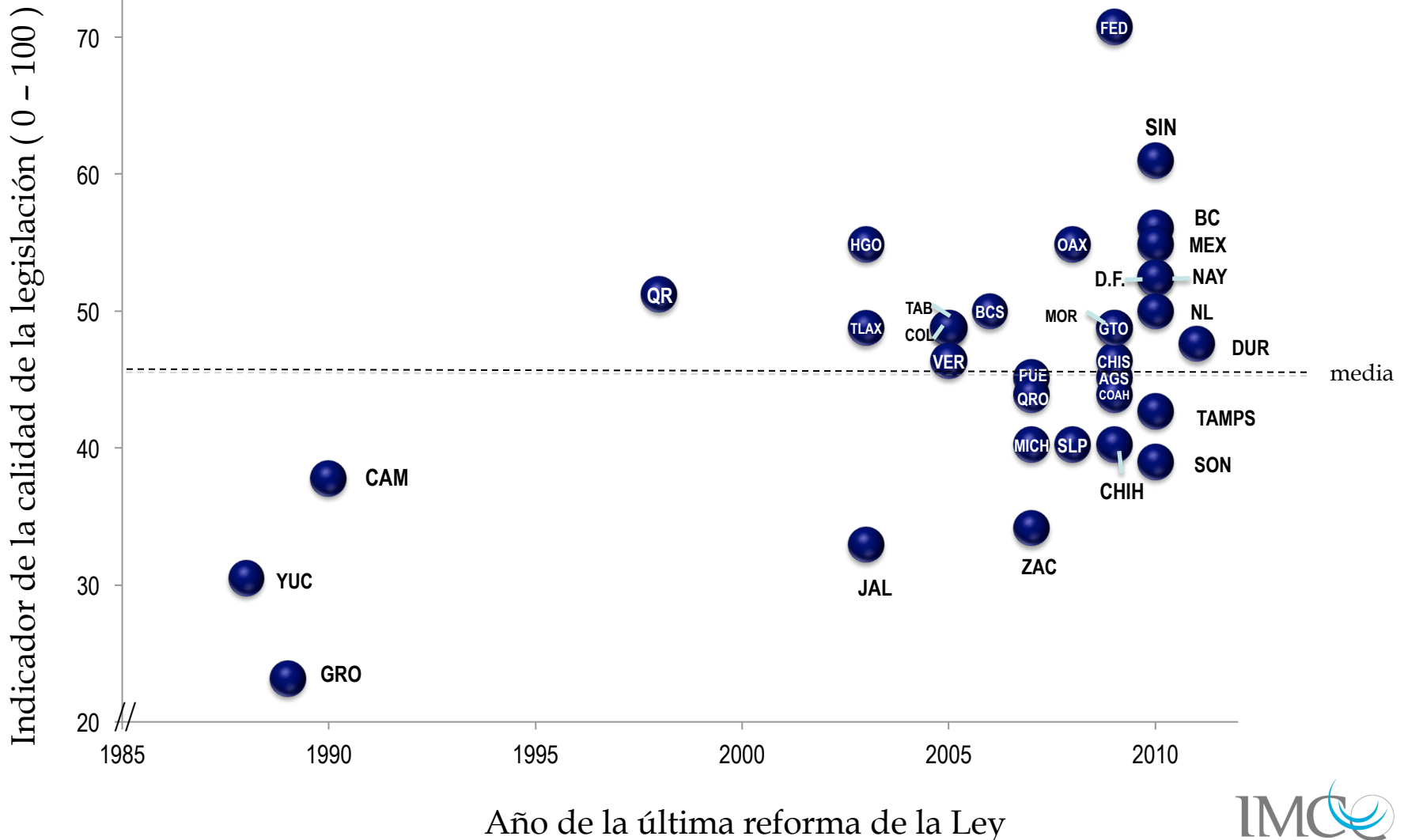
- La Ley permite licitaciones restringidas al ámbito estatal *(BC, BCS, Chiapas, Jalisco, Nayarit, SLP, Tabasco, Veracruz y Zacatecas)*
- Para participar en una licitación pública los proveedores deben cumplir con criterios de las Cámaras Empresariales *(Chihuahua y Colima)*
- Se puede realizar modificaciones a la convocatoria con tres o menos días de anticipación al evento *(Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Nayarit, Puebla y Morelos)*
- Tratándose de los ayuntamientos, «por causa de fuerza mayor» se puede contratar a un proveedor con quien se mantenga parentesco *(San Luis Potosí)*

2 Las Leyes abren espacios a la discrecionalidad y favorecen a unos competidores sobre otros

- Dos ofertas están en igualdad de condiciones cuando el precio ofertado del proveedor local es entre 10% y 15% más alto que el precio más bajo del proveedor de otro estado (*Coahuila, Chiapas, Colima, Baja California Sur*)
- No procederá recurso alguno contra el fallo del procedimiento de adjudicación (*Campeche y Chihuahua*)
- El encargado de resolver las inconformidades es la misma autoridad que adjudicó el contrato (*Tamaulipas, Nuevo León, Aguascalientes y Michoacán*)
- La Ley no menciona la posibilidad de auditorías sólo establece revisiones anteriores al procedimiento de adjudicación (*Veracruz*)

3 Reformas recientes dejaron fuera muchas de las “buenas prácticas”

Calidad de Legislación y su Relación con Reformas de Ley



4 Aunque la mayoría de las legislaciones reprueban, encontramos algunas prácticas “ejemplares”

- Los Ayuntamientos deben publicar sus convocatorias (*Veracruz*)
- La Ley regula detalladamente las subastas electrónicas (*Nuevo León*)
- Los participantes deben firmar un documento que establezca que la colusión será causa de descalificación (*Durango*)
- Los servidores públicos tienen la obligación de informar a la CFC sobre cualquier irregularidad en el proceso (*Veracruz*)
- La Ley contempla la posibilidad de que participen los testigos sociales en el proceso de licitación (*Baja California, Hidalgo, Morelos y Sinaloa*)

5 Doble discrecionalidad en la ejecución de las compras públicas en algunos estados

Indicador de la calidad de la legislación de compras públicas, IMCO

Más calidad

Menos calidad

<p>Baja California Baja California Sur Durango Colima Hidalgo Morelos Nayarit Oaxaca Quintana Roo Tlaxcala</p>	<p>D.F. Estado de México Federación Guanajuato Nuevo León Sinaloa Tabasco</p> <p>media</p>
<p>Campeche Guerrero Michoacán Puebla Querétaro</p> <p>media</p>	<p>Aguascalientes Chiapas Chihuahua Coahuila Jalisco San Luis Potosí Sonora Tamaulipas Yucatán Veracruz Zacatecas</p>

Menos transparencia

Más transparencia

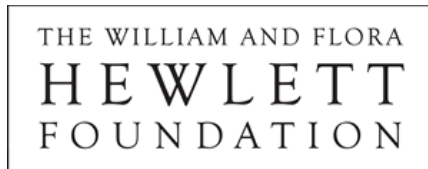
Métrica de transparencia, CIDE

Recomendaciones

- Voluntad política para reformar las leyes de adquisiciones en el sentido correcto.
- Es necesario contar con una Ley de referencia que sirva como guía sobre lo “mínimo que debe contar” una ley estatal.
- Además de reformas legislativas, hay que trabajar sobre las prácticas, los procedimientos y las capacidades de los servidores públicos que se dedican a las adquisiciones.

Las mejores y las peores leyes en la promoción de la competencia en las compras gubernamentales

jana.palacios@imco.org.mx
marcelina.valdes@imco.org.mx



Potenciales ahorros derivados de reformas a las legislaciones estatales

Los estados en conjunto gastan \$61,620.7 millones de pesos (2008)

- I. OCDE/CFC: entre 10 y 30% en precios de compra
- II. Seguro Popular: sobre precios de hasta 85%
- III. IMSS: Ahorros entre el 15 y el 5% en el gasto total de materiales terapéuticos

Ahorro estimados	
Mín: 10% (mdp)	Máx: 20% (mdp)
\$ 6,162.1	\$ 12,324.1

¿Qué se puede hacer con esos ahorros?

Seguridad Pública

- En promedio un policía estatal gana \$ 3, 150 al mes
- **Se puede homologar el salario de todos los policias estatales en \$10,000 al menos cinco veces.**

Salud Pública

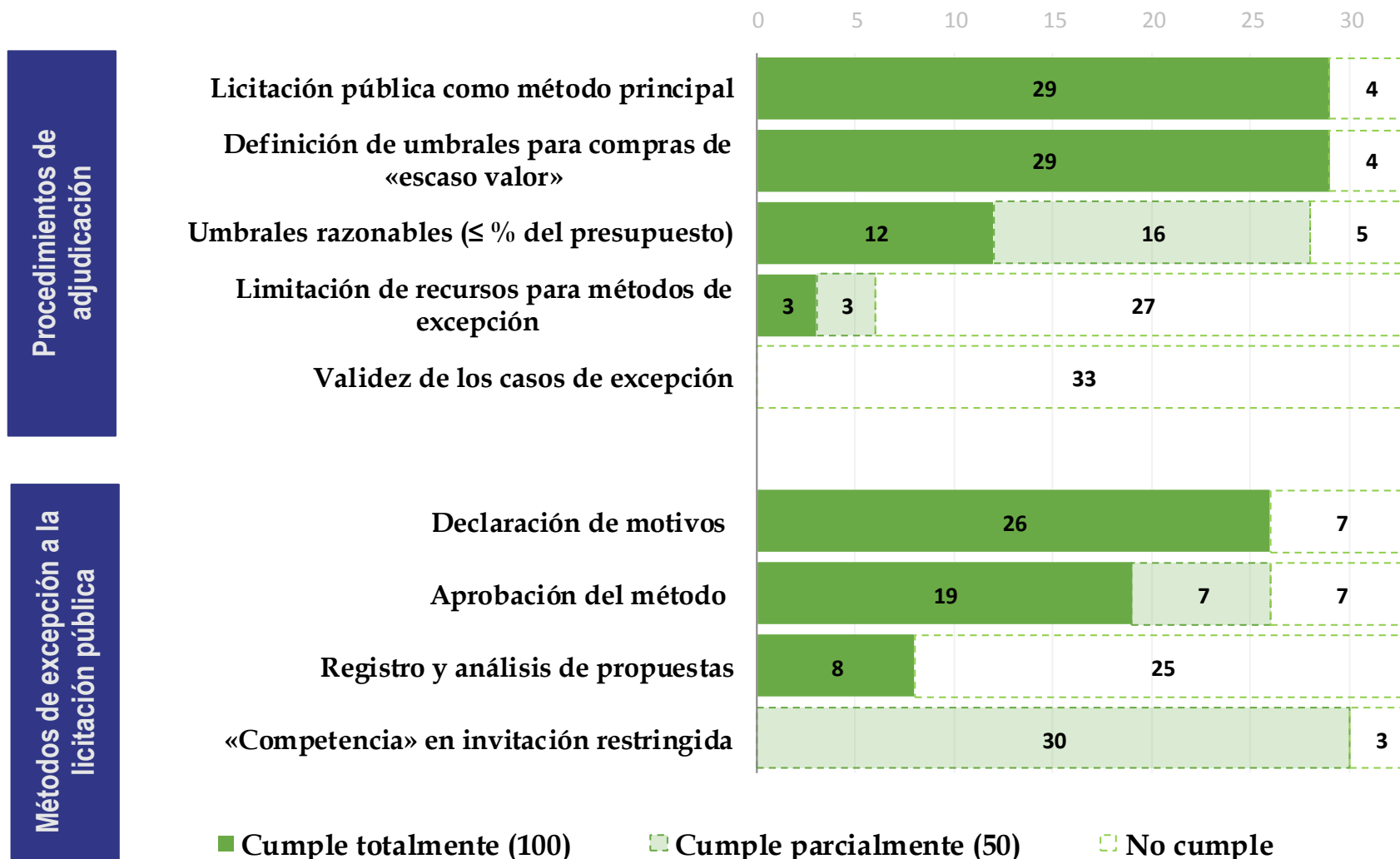
- El IMSS actualmente atiende a 1,963,036 diabéticos.
- **Se puede atender de esta enfermedad entre 599 mil y 1,198 mil pacientes en un año.**

Educación

- El gobierno del DF reparte becas de manutención equivalentes a \$12,000 al año.
- **Se puede apoyar entre 513 mil y 1,027 mil jóvenes en un año.**

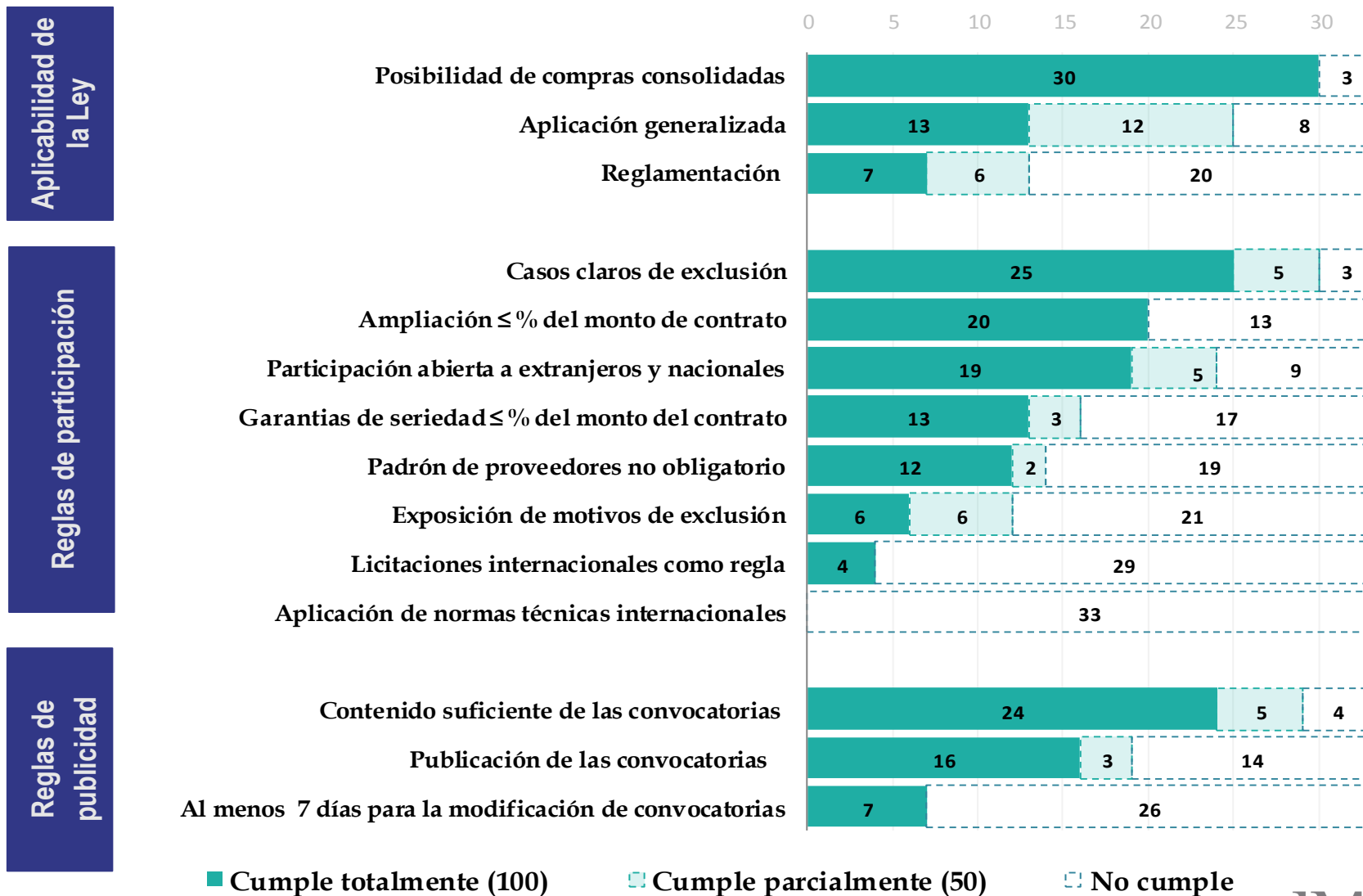
Licitación: Indicadores y calificaciones

Número de legislaciones que cumplen con la “buena práctica” por indicador



Pre-licitación: indicadores y calificaciones

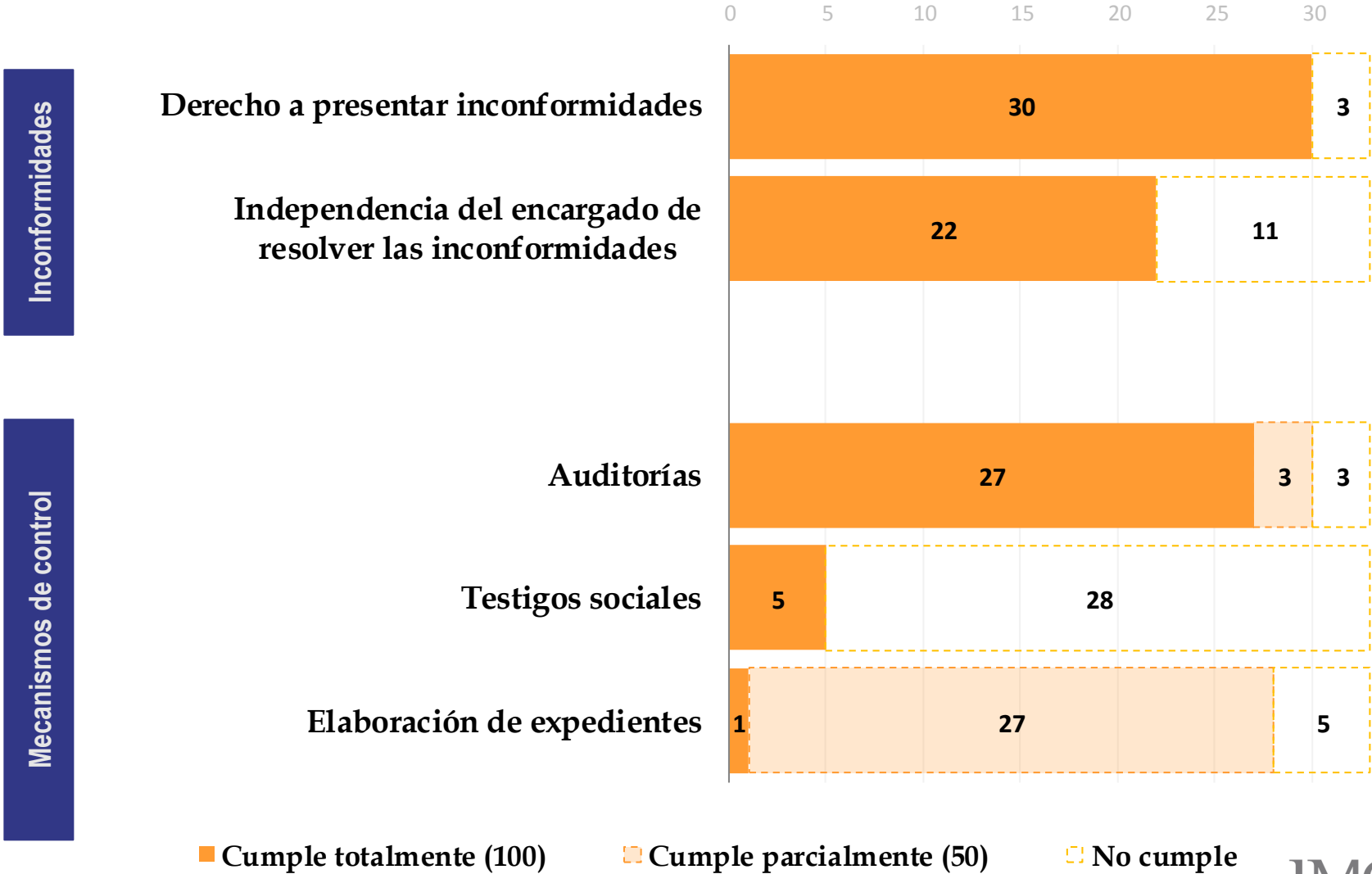
Número de legislaciones que cumplen con la “buena práctica” por indicador



■ Cumple totalmente (100) ■ Cumple parcialmente (50) □ No cumple

Post-licitación: Indicadores y calificaciones

Número de legislaciones que cumplen con la "buena práctica" por indicador



Asignación de calificaciones

Indicador 1: La Ley regula las contrataciones de todos los entes públicos

100: Si regula toda contratación del poder ejecutivo y de los municipios y al menos hace referencia a las Leyes que rigen a los poderes legislativo y judicial.

50: Si la Ley (a) no regula la contratación de los municipios, o (b) no hace referencia a las leyes que aplican al poder legislativo y/o judicial.

0: Si la Ley no regula la contratación de los municipios y no hace referencia a las leyes que aplican al poder legislativo y/o judicial.

Aplicación de la metodología

Pre-licitación: Restricciones a la entrada			
<p>Indicador 9: NO es obligatorio el registro en un padrón de proveedores para participar en un procedimiento de contratación</p>			Indicador
<p>El propósito de los padrones de proveedores (o cualquier lista oficial de contratistas) es clasificarlos de acuerdo a su actividad y otros datos generales, pero no debe ser una restricción innecesaria que imponga barreras a la participación. El puntaje es de:</p> <p>100: (a) Si no existe un padrón o (b) no es indispensable para participar. 50: Si existe un padrón que es indispensable para participar pero su entrada es gratuita y todos los requisitos son claros. 0: Si existe un padrón que es indispensable para participar y (a) su ingreso tiene un costo y/o (b) hay alguna cláusula abierta a la discrecionalidad.</p> <p>Nota: Si la Ley no menciona la existencia de un padrón la calificación es de 100 si y sólo si toda la Ley es congruente con la inexistencia del mismo.</p>			Relevancia
			Criterios
Morelos	100	La Ley indica que la Oficialía organizará y actualizará un Padrón de Proveedores de acuerdo a su actividad, capacidad técnica y ubicación. El Padrón se conservará exclusivamente para fines administrativos y estadísticos, por lo que no será condicionante para ser proveedor. (Artículo 30 de la Ley de Adquisiciones).	Justificación de la calificación
Durango	0	La Ley establece que las personas que no cuenten con un registro vigente en el padrón de proveedores no podrán participar en los procesos de licitación pública. Además, uno de los requisitos para el registro en el padrón es pagar previamente los derechos establecidos. (Artículo 37 de la Ley de Adquisiciones y 22, fracción VI del Reglamento).	
Calificación		Referencia a la legislación	

Existe un análisis de este tipo por indicador por cada uno de las 32 entidades federativas

Cálculo del indicador

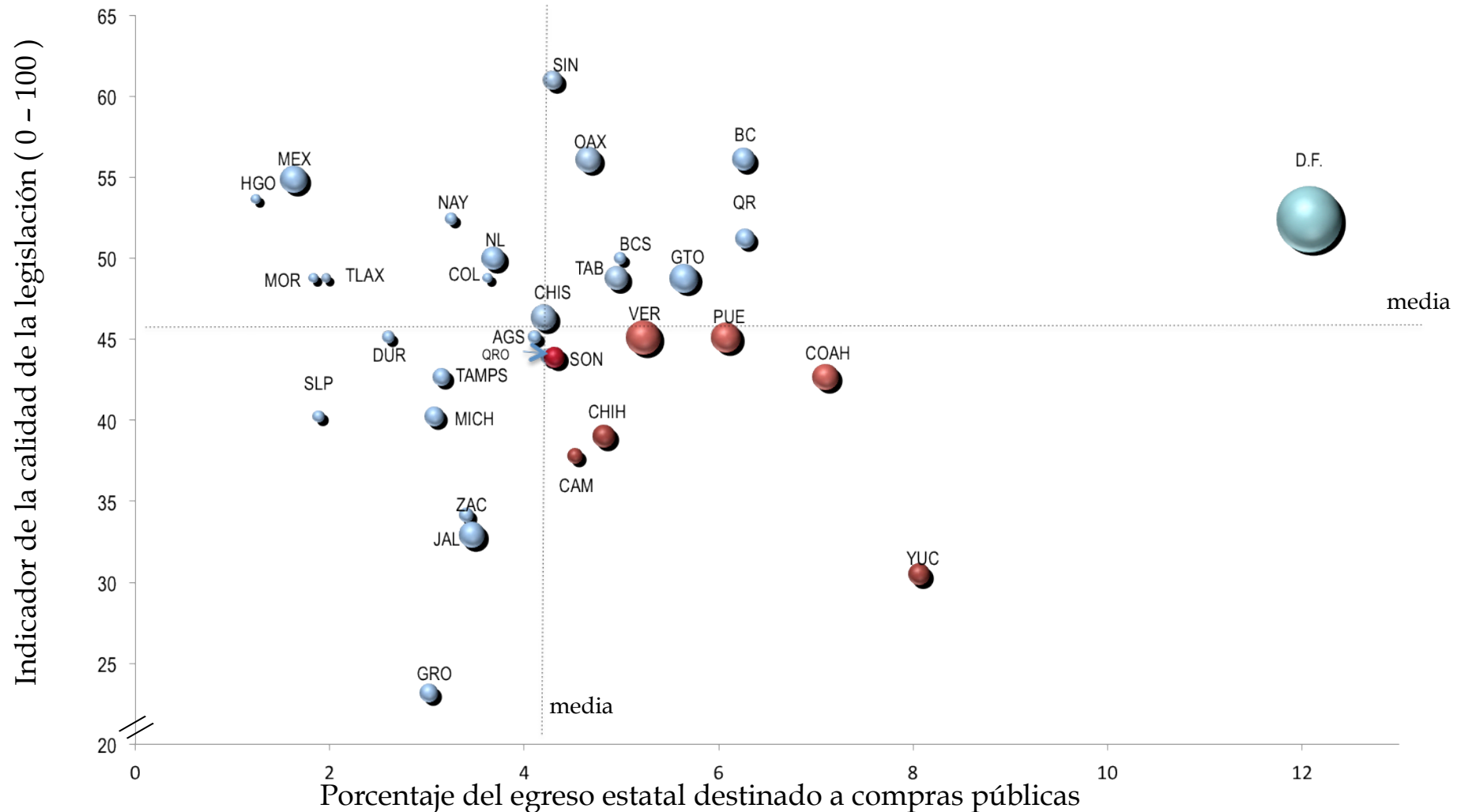
	No	Cumple ciertos aspectos	Si		
	0%	50%	100%		
Licitación pública como procedimiento principal	<input type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	-----	= 100 x 1/41
Validez de los casos de excepción	<input type="checkbox"/>	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-----	= 50 x 1/41
Definición de umbrales para compras «de escaso valor»	<input checked="" type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	-----	= 0 x 1/41
Umbrales <i>razonables</i>	<input type="checkbox"/>		<input checked="" type="checkbox"/>	-----	= 100 x 1/41
Limitación de recursos adjudicados por métodos de excepción	<input checked="" type="checkbox"/>		<input type="checkbox"/>	-----	= 0 x 1/41

Evaluación General = SUMATORIA de la calificación de todos los indicadores

- El **Indicador** va de 0 a 100
- Resultados Licitación corresponden al 34% de la calificación total, Licitación 54% y Post-Licitación 12%.

Calidad de la legislación en términos del gasto

Gasto en compras públicas vs. Calidad de la legislación, 2011



 Estados cuya legislación requiere mayor atención

Fuente: Elaboración propia con base en Indicador IMCO e INEGI, Estadística de finanzas públicas estatales y municipales. El tamaño de las esferas representa el monto de las compras estatales.