

# **Guía práctica de compras públicas**

## *Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal*

El objetivo de este documento es ofrecer a los tomadores de decisiones y a los operadores de los sistemas de compras públicas, a nivel estatal, una guía básica de los elementos que deben conocer para poder ejecutar los procedimientos de adquisiciones de la forma más eficiente, transparente y competitiva posible. El diseño de este manual se basa en el análisis de cómo compran los estados, municipios en México, algunos institutos federales (IMSS) y además recupera muchas de las buenas prácticas internacionales en la materia y está apegado a la normatividad federal y estatal. Finalmente, muchas de las recomendaciones aquí contenidas provienen de los anexos de la Ley Modelo de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Prestación de Servicios de las Entidades Federativas, propuesta por el IMCO en colaboración con expertos en legislación de adquisiciones. Este documento, por lo tanto, es un manual útil y práctico para cualquier entidad federativa.

El documento se divide en 11 módulos y cada una de ellos da respuesta a algunas preguntas clave que en general se deberían plantear quienes intervienen en las contrataciones públicas. Cada módulo otorga una breve descripción e incorpora diversos ejemplos y material de apoyo para la puesta en práctica de cada concepto.



<b>Glosario.....</b>	<b>4</b>
<b>I. ¿Qué instrumentos normativos debo conocer?.....</b>	<b>7</b>
<i>Marco normativo</i>	
1. Leyes	
2. Reglamentos, acuerdos administrativos y decretos	
3. Otros documentos de referencia	
4. Principios básicos del marco normativo: eficiencia, eficacia, transparencia y honradez	
<b>II. ¿Cómo saber qué bienes adquirir y qué servicios contratar? .....</b>	<b>11</b>
<i>Planeación y programación de las adquisiciones</i>	
1. Diagnóstico de necesidades de compra	
2. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios	
3. Investigación de mercado	
4. Determinación de los precios para evaluación de las propuestas	
<b>III. ¿Qué condiciones existen para definir el procedimiento de contratación? .....</b>	<b>24</b>
<i>Decisión de la modalidad de contratación</i>	
1. Tipos de contratación: licitación, invitación restringida y adjudicación directa	
2. Etapas de un proceso de compra de acuerdo al tipo de contratación	
3. Excepciones a la licitación y circunstancias para realizar una adjudicación directa	
4. Plazos mínimos para los procedimientos de compra	
5. Umbrales máximos para contratación distinta a la licitación pública y autoridades responsables	
6. Justificación y registro de los casos de excepción	
7. Carácter de la licitación: nacional, internacional bajo tratados, internacional abierta	
<b>IV. ¿Cuál es el procedimiento de una licitación? .....</b>	<b>35</b>
<i>Procedimiento básico de una licitación</i>	
1. Publicación de las convocatorias	
2. Modificación a las convocatorias	
3. Visita de instalaciones	
4. Junta de aclaraciones	
5. Plazo para la presentación de las propuestas	
6. Presentación y apertura de propuestas	
7. Evaluación de las propuestas	
8. Fallo y adjudicación	
9. Declaración de licitación desierta	
10. Firma del contrato	
11. Establecimiento de garantías	
<b>V. ¿Qué modalidades de licitación pública existen? .....</b>	<b>58</b>
<i>Opciones para comprar mejor</i>	
1. Tipos de licitación pública según los medios usados	
2. Ofertas subsecuentes de descuento (subastas en reversa)	
3. Compras consolidadas	

4. Convenios marco
5. Abastecimiento simultáneo
6. Ofertas conjuntas

## **VI. ¿Qué información debe ser pública y cuál es exclusiva para la operación interna de los sistemas de compras? .....68**

### *Transparencia y competencia*

1. Información que debe publicarse
  - Padrón de proveedores
  - Normatividad de compras públicas
  - Definición de Requerimientos y Plan Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios
  - Convocatorias y bases (en su caso, modificaciones)
  - Junta de aclaraciones
  - Información sobre proveedores incumplidos o sancionados
  - Fallo de la adjudicación
  - Información de los contratos
  - Publicación del padrón y de los reportes de los testigos sociales
  - Publicación de auditorías
  - Publicación de estadísticas
2. Participación de actores externos en los procedimientos de contratación
3. Información que no debe publicarse
  - Precios de referencia
  - Presupuesto disponible
  - Investigaciones de mercado
  - Evaluación de las propuestas

## **VII. ¿En qué herramientas tecnológicas me puedo apoyar para realizar mi función?.....75**

### *Sistemas electrónicos de compras gubernamentales*

1. La función de los sistemas electrónicos
2. Uso del CompraNet.
3. Los sistemas electrónicos de compras a nivel estatal
4. Mercado Virtual

## **VIII. ¿Cómo garantizar adquisiciones apegadas a la normatividad? .....80**

### *Sistemas de Control*

1. Inconformidades
2. Denuncia de irregularidades
3. Sanciones
4. Auditorías
5. Testigos sociales
6. Mesas de acompañamiento

## **IX. ¿Cómo evitar que los proveedores se pongan de acuerdo para vender más caro al gobierno?.....91**

### *Recursos para evitar la colusión de proveedores*

1. Tipos de colusión
2. ¿Cómo se castiga la colusión en México?
3. Recomendaciones generales para detectar y combatir la colusión
4. Investigación y sanción
5. Instrumentos que ayudan a prevenir la colusión

**X. ¿Cómo fomentar otros objetivos de política pública a través de las adquisiciones gubernamentales?.....99**

*Ventajas y desventajas*

1. ¿Cómo mejor apoyar al mercado local?
2. ¿Cómo apoyar a las MiPyMEs?
3. ¿Cómo apoyar el desarrollo de bienes y servicios ambientalmente sustentables?
4. ¿Cómo apoyar el desarrollo de bienes y servicios producidos por grupos vulnerables o con alguna discapacidad?

**XI. ¿Cómo rendir cuentas sobre la labor de compras públicas?.....103**

*Indicadores de desempeño y evaluación de los resultados de las adquisiciones*

## Glosario

- I. **Área convocante:** La unidad de adquisiciones que lleva a cabo los procedimientos de contratación a efecto de adquirir o arrendar bienes o contratar la prestación de servicios que solicite la unidad requirente.
- II. **Área requirente:** La unidad que de acuerdo a sus necesidades, solicite o requiera formalmente a la unidad convocante la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios.
- III. **Centralización de las compras:** Un sistema es centralizado si una sola unidad convocante es la encargada de realizar las compras de todas las unidades administrativas del Estado o de varias de ellas. Pocos sistemas son completamente centralizados o descentralizados; por el contrario, la mayoría son híbridos con una tendencia hacia la centralización, en particular para la compra de bienes y servicios de uso generalizado por las dependencias del gobierno, tal como es el caso de las compras consolidadas.

La diferencia entre un sistema centralizado y uno descentralizado es que en el primero la unidad requirente puede ser diferente de la convocante, por ejemplo, cuando se genera una compra consolidada o convenio marco, las unidades de compras de las dependencias ceden su responsabilidad a otra unidad convocante que se encargará de efectuar la adquisición –usualmente una unidad centralizada de compras–. En cambio, bajo un sistema descentralizado, la unidad requirente y la convocante siempre son la misma porque cada unidad adquiere los bienes y servicios que necesita para llevar a cabo sus funciones de gobierno de forma independiente.<sup>1</sup>

Figura 1. Esquemas de compra según el nivel de centralización

Sistema centralizado:	Área requirente (A) + Área convocante (B)
Sistema descentralizado:	Área requirente (A) + Área convocante (A)
Sistema híbrido común:	$\left\{ \begin{array}{l} \text{Área requirente (A) + Área convocante (B) en compras consolidadas} \\ \text{Área requirente (A) + Área convocante (A) en el resto de las compras} \end{array} \right.$

\*A representa a cualquier unidad administrativa y B a la unidad que realiza la compra en representación de A (usualmente la unidad centralizada de compras).

- IV. **Unidad centralizada de compras:** Se refiere a una unidad administrativa responsable de la adquisición de bienes y contratación de servicios de todas o diversas dependencias o entidades gubernamentales. Usualmente, las unidades de este tipo recaen en la Oficialía Mayor o en la Secretaría de Finanzas del Estado, pero es importante recalcar que no todos los estados cuentan con una unidad centralizada de

<sup>1</sup> Las unidades requirentes son las que definen las necesidades y características de las compras, mientras que las unidades convocantes son las encargadas de llevar a cabo el proceso. Esto se encuentra especificado en el artículo 1.5, fracciones XXIII y XXIV de la Ley Modelo.

compras. Idealmente, cuando un estado o municipio cuenta con una unidad centralizada de compras, ella debe hacerse cargo de las compras consolidadas o convenios marco.

En términos de configuración de la unidad centralizada de compras, en las entidades federativas de México encontramos que esta estructura se puede configurar de tres formas distintas:

I. Desde lo sustantivo de la Ley de Adquisiciones: Sinaloa, Chiapas, Baja California, Yucatán, Campeche, Nayarit, Nuevo León y Querétaro.<sup>2</sup>

II. Desde la parte orgánica a través de Ley Orgánica del estado: Varios estados caen en este rubro, por ejemplo Zacatecas y Guerrero.<sup>3</sup>

III. Otros estados, en lo sustantivo de la Ley de Adquisiciones no refieren a un sistema centralizado como tal; sin embargo, claramente mencionan que se pueden llevar a cabo compras centralizadas: Estado de México.<sup>4</sup>

- V. **Unidad de compras:** La unidad administrativa de los entes gubernamentales, las dependencias o entidades responsable de las adquisiciones o arrendamiento de bienes y la contratación de los servicios. La unidad de compras de las unidades administrativas es una autoridad permanente, cada dependencia o entidad cuenta con una unidad de este tipo; sin embargo, cuando se lleva a cabo una compra consolidada o convenio marco, estas unidades ceden su poder a otra, recurrentemente a la unidad centralizada de compras.
- VI. **Comité de Adquisiciones:** Aunque sus funciones pueden variar de una entidad federativa a otra, en términos generales se trata de un órgano colegiado que tiene la facultad de establecer lineamientos sobre los procesos de compra y comúnmente se encarga de aprobar las excepciones a la licitación pública.
- VII. **Convenios marco:** Son acuerdos de voluntades que celebran una o varias dependencias o entidades con uno o más posibles proveedores, mediante los cuales se establecen de manera general las especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regularán la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios que, posteriormente, mediante contratos específicos, en su caso, formalicen cada una de las dependencias o entidades participantes.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> A manera de ejemplo, en el caso de Sinaloa, en el artículo 4 Ley de Adquisiciones estatal se define que “la contratación de adquisiciones, arrendamientos de bienes muebles y prestación de servicios requeridos por las dependencias, se realizará por regla general por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas del Poder Ejecutivo de Sinaloa.”

<sup>3</sup> Como muestra, en Guerrero la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Guerrero (artículo 22) señala que en materia de adquisiciones le corresponde a la Secretaría de Finanzas y Administración, entre otras funciones, (1) llevar a cabo el control del ejercicio del gasto, conforme al presupuesto y administración de los recursos aprobados; (2) fijar las normas y lineamientos para la formulación del programa anual de adquisiciones de bienes y servicios, así como coordinar la elaboración y ejecución del mismo; y (3) llevar a cabo las adquisiciones de bienes y contratación de servicios que requiera el poder ejecutivo para su adecuado funcionamiento.

<sup>4</sup> El artículo 13.4 del Libro Décimo Tercero del Código Administrativo del Estado de México señala que: “las dependencias, entidades estatales y tribunales administrativos llevarán a cabo los procedimientos de adquisición de bienes y servicios que requieran, conforme con sus respectivos programas de adquisiciones (...) la secretaría de finanzas llevará a cabo los procedimientos de adquisición de bienes o servicios conjuntados en operaciones consolidadas.”

<sup>5</sup> Definición tomada del artículo 14 del Reglamento de la LAASSP.

- VIII. **Dependencias gubernamentales:** Dependencias, entidades y unidades administrativas de la Administración Pública estatal o municipal.
- IX. **Investigación de mercado:** Técnica usada para identificar las características del mercado de bienes y servicios específicos a contratar a fin de proveer al área requirente de información útil para planear la adquisición y arrendamiento de bienes o la prestación de servicios.
- X. **Precio máximo de referencia:** De acuerdo con la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), es el precio a partir del cual, sin excepción, los licitantes deberán ofrecer porcentajes de descuento como parte de su proposición. Este precio deriva de una investigación de mercado que estime el precio preponderante en el mismo. Idealmente, el precio máximo de referencia podrá ser igual o menor al precio de mercado, pero no mayor.
- XI. **Sistema Electrónico de Compras Públicas:** Sistema informático (estatal o federal) de consulta gratuita integrado por información relevante para los procesos de compras públicas; en algunos casos también es transaccional (como CompraNet).
- XII. **Testigo Social:** La persona física o moral que participa con voz en los procedimientos de adquisiciones, arrendamientos y contratación de servicios y que emite un testimonio final de conformidad con esta Ley.
- XIII. **Tratados:** Los convenios regidos por el derecho internacional público, celebrados por escrito entre el gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante los cuales los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Definición tomada del artículo 2, fracción V de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.



## I. ¿Qué instrumentos normativos debo conocer?

### *Marco normativo*

**Este apartado es relevante para administradores de las áreas requirentes, áreas convocantes, áreas de vigilancia y control, las unidades centralizadas de compra y demás funcionarios públicos involucrados en los procesos de contratación.**

#### **1. Leyes**

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.<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup>

- **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

---

<sup>7</sup> LAASSP, Artículo 1, énfasis añadido

<sup>8</sup> Véase el anexo 1 con los programas y ramos susceptibles de ser auditados a nivel federal.

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:

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

## **2. 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,<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

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).

<sup>9</sup> Disponible en: [http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50\\_D\\_2793\\_26-08-2011.pdf](http://www.normateca.gob.mx/Archivos/50_D_2793_26-08-2011.pdf)

<sup>10</sup> Algunos ejemplos son el Manual de Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos de Bienes Muebles y Contratación de Servicios del Estado de Guerrero; el Manual de Normas y Políticas de Gasto que opera en el gobierno de Zacatecas y el Acuerdo que contiene las disposiciones de observancia general para el uso austero, honesto y eficiente de los recursos públicos que integran la Hacienda Pública del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca para el ejercicio fiscal 2012.

- 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 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.

### 3. Otros documentos de referencia

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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup>

### 4. Principios básicos del marco normativo: eficiencia, eficacia, transparencia y honradez<sup>14</sup>

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

<sup>11</sup> Disponible en:

[http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/ML\\_Public\\_Procurement\\_A\\_66\\_17\\_S.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurem/ml-procurement/ML_Public_Procurement_A_66_17_S.pdf)

<sup>12</sup> Al respecto puede ver los siguientes documentos: OCDE (2007) Integrity in Public Procurement GOOD PRACTICE FROM A TO Z <http://www.oecd.org/dataoecd/43/36/38588964.pdf>; OECD (2010) Collusion and Corruption in Public Procurement: Breakout Sessions Briefing Note by the Secretariat <http://www.oecd.org/dataoecd/18/39/44530722.pdf>; OECD (2006) *Introducing Electronic Procurement Processes*. Sören Lennartsson Public Procurement Seminar Valletta, 26 January 2006 [www.oecd.org/dataoecd/5/20/39897273.ppt](http://www.oecd.org/dataoecd/5/20/39897273.ppt); OECD (2011) “Government at a Glance”. Chapter 9: Public Procurement [http://www.oecd.org/document/33/0,3746,en\\_2649\\_33735\\_43714657\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/33/0,3746,en_2649_33735_43714657_1_1_1_1,00.html) y Annex G: Detailed Data from the 2010 OECD Survey on Public Procurement <http://www.oecd.org/dataoecd/21/32/48250937.pdf>; OECD (2012). “Fighting Bid Rigging In Public Procurement In Mexico A Secretariat Analytical Report On Procurement Legislation, Regulations And Practices in The State of Mexico”.

<sup>13</sup> Disponible en [www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)

<sup>14</sup> Este apartado se basa en Infante, 2011, *Adquisición de bienes y contratación de de servicios del sector público*, México: INAP.

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.

Teniendo en mente estos principios podemos decir que, en términos generales, “comprar bien” significa que los gobiernos obtienen la mayor calidad por lo pagado y/o el mejor precio posible por el dinero gastado.

## **II. ¿Cómo saber qué bienes adquirir y qué servicios contratar?**

### *Planeación y programación de las adquisiciones*

**Este apartado es relevante principalmente para administradores de las áreas financieras, de las áreas requirientes, las unidades centralizadas de compra y, en su caso, los Comités de Adquisiciones.**

La planeación y programación de las adquisiciones es la primera etapa de cualquier proceso de adquisición. En esta fase, las dependencias definen las metas de su organización, formulan los requerimientos de compra con base en sus necesidades, y establecen las prioridades del ejercicio de los recursos públicos. Idealmente, las dependencias deben planear sus adquisiciones de tal forma que aseguren suficiente provisión de bienes y servicios para cubrir todas sus necesidades durante cierto periodo.

### **1. Diagnóstico de necesidades de compra**

Para iniciar una compra, es fundamental que los servidores públicos identifiquen las necesidades de bienes, arrendamientos o servicios que la dependencia o entidad requiere para el cumplimiento de sus atribuciones y de sus objetivos. Para ello se genera un “documento de necesidades”, que es el insumo para la formulación del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios y para el anteproyecto de presupuesto de

la respectiva entidad o dependencia. Algunas recomendaciones que ha establecido la Secretaría de la Función Pública (SFP) para esta fase del procedimiento de compras son:<sup>15</sup>

- Para la satisfacción de las necesidades se deben identificar bienes o servicios susceptibles de ser sustituidos por aquéllos que utilicen tecnologías alternas o avanzadas más rentables, económicas y con mejores sistemas de operación; que atiendan lo previsto en las disposiciones de austeridad, racionalidad y disciplina presupuestaria que resulten aplicables, y que cumplan con las disposiciones de seguridad industrial, salud ocupacional y sustentabilidad ambiental, conforme a lo siguiente:
  - a) Que contribuyan al ahorro de energía.
  - b) Que generen la menor emisión de contaminantes y/o gases que afecten o alteren el medio ambiente.
  - c) Que requieran el menor consumo de agua y/o proporcionen la mayor capacidad de reutilización de la misma.
  - d) Que generen la menor cantidad de residuos.
- Revisar, en el caso de los bienes muebles, el nivel de inventario y, en su caso, los indicadores de rotación y de proyección de consumo, a fin de determinar las cantidades. Asimismo, tratándose de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, verificar en los archivos de la propia dependencia o entidad, la existencia de estudios similares que pudieran hacer innecesaria la contratación.
- Con la finalidad de evitar inventarios excedentes, se debe cuidar que los requerimientos no superen los consumos históricos de los bienes en el almacén general o en los almacenes de la zona geográfica de influencia del área requirente.
- Reservar existencias en el almacén, asignar los bienes muebles a los proyectos, mantenimientos o consumos específicos, estableciendo el programa y el plazo máximo para su utilización. Con posterioridad a la asignación deberá ajustarse la cantidad en el documento de necesidades. En caso de haber existencias suficientes de los bienes que se pretende adquirir, **no deben considerarse** dentro del documento de necesidades.
- Realizar la estimación preliminar de los precios de los bienes, arrendamientos o servicios cuyas necesidades se hayan identificado, con base en la información existente en CompraNet o, a falta de ésta, en la histórica de la propia dependencia o entidad, actualizada mediante el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) o, en su caso, conforme a los precios oficiales aplicables.
- Determinar la prioridad de las necesidades identificadas en función de un análisis relacionado con:
  - a) La categorización de bienes, arrendamientos y servicios (prioridad de necesidades, el carácter crítico de los bienes y servicios, abastecimiento estratégico).

---

<sup>15</sup> Estas recomendaciones bien pueden adaptarse al contexto estatal. Para más información remítase al Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, disponible en: [www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx)

- b) El consumo de bienes y servicios adquiridos en años anteriores (recurrencia).
- c) La detección de fechas comunes de compra por categoría (consolidación).
- d) La previsión de recursos presupuestarios acordes a los objetivos y metas establecidos en los programas y proyectos correspondientes.

Finalmente, el resultado del ejercicio de priorización, plasmado en el documento de necesidades, servirá como base para la integración del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. Paralelamente, será insumo para el anteproyecto de presupuesto de acuerdo con el calendario de la entidad federativa de que se trate.

## 2. Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios

Cada dependencia, entidad y unidad administrativa que participa en el sistema de compras está obligada a elaborar un Programa Anual de Adquisiciones detallado que, basado en los proyectos que se desarrollarán durante el año, incluya los productos y servicios que planea comprar o contratar durante ese período. En términos generales, la creación y publicación de un programa anual favorece la transparencia, fomenta la eficiencia del sistema de compras públicas y promociona las licitaciones públicas. Igualmente, como explicamos líneas arriba, el punto de partida es del diagnóstico o “documento de necesidades” elaborado por la propia dependencia, entidad o unidad administrativa en cuestión.

Según el análisis de las buenas prácticas internacionales en compras gubernamentales, y la revisión de las leyes de Chile, Nueva Zelanda, Australia y México, las siguientes prácticas son necesarias para asegurar que el sistema de compras se beneficie al máximo de la utilización de un programa de este tipo. Estas recomendaciones sirven de referencia para los funcionarios estatales involucrados en los procedimientos de adquisiciones:

- **Contenido del programa anual disponible al público<sup>16</sup>**

**Tabla 1. Información general y particular del Programa Anual de Adquisiciones**

Generales	Particulares a cada proyecto de compra
1. Información general de la dependencia, entidad o unidad administrativa (contacto)	7. Breve descripción del bien o servicio a adquirir (sin tecnicismos y muy general)
2. Modificaciones realizadas	8. Método de compra (incluyendo convenios marco)
3. Descargo de responsabilidad (el programa anual puede sufrir modificaciones)	9. Propósito del proyecto de compra (qué necesidad va a satisfacer)
4. Ubicación de los documentos necesarios para participación en las licitaciones públicas	10. Fecha aproximada en que se llevará a cabo el proceso de compra
5. Postura estratégica del ente en el tema de compras públicas	11. Tamaño de la licitación (cantidad de bienes o servicios requeridos)
6. Última fecha de actualización	12. Lugar geográfico a proveer los bienes y servicios
	13. La duración del contrato (tentativa)
	14. Nombre del proyecto de compra o contratación
	15. Categoría del bien o servicio
	16. Comentarios acerca del proyecto
	17. Status (ya cuenta con convocatoria, cancelado, adelantado, postergado)

<sup>16</sup> Para efectos de planeación, los programas anuales también deben contener el monto estimado destinado a cada proyecto de compra; sin embargo, no es recomendable que esta información se haga pública porque los proveedores interesados pueden tener una estimación de cuánto está dispuesto a gastar el gobierno, lo que hace menos competitivo el procedimiento en general.

Fuente: Anexo I. Programa anual de adquisiciones, arrendamientos y servicios de la Ley Modelo del IMCO.

- **Manual para la elaboración del Programa Anual de Adquisiciones**

Los países más avanzados en este tema como Chile, Australia y Nueva Zelanda cuentan en su sitio web con un manual que ayuda a las dependencias, entidades y unidades administrativas a realizar su programa anual.<sup>17</sup> En términos generales, estos manuales explican cómo se deben llenar los formatos, qué información debe ir en cada sección, en dónde se encuentra la información necesaria y algunos ejemplos de planes anuales anteriores. En México, CompraNet cuenta con el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, que contiene los pasos a seguir para los procedimientos de adquisición a nivel federal; dentro de los cuales se incluye la integración del Programa Anual de Adquisiciones. Algunas recomendaciones para este tema provenientes de dicho manual administrativo se presentan al final de este apartado.<sup>18</sup>

- **Formulario**

Idealmente, en los sitios web relacionados con las compras gubernamentales se debe contar con un formulario para que las dependencias, entidades y unidades administrativas simplemente introduzcan la información en los campos. Esta medida permite estandarizar los formatos utilizados por todas las dependencias gubernamentales que realizan compras públicas y facilita la creación de un programa anual en cada ente gubernamental.<sup>19</sup> Al final de esta sección se puede ver un ejemplo del formulario que se utiliza a nivel federal.

- **Postura estratégica de las dependencias gubernamentales en el tema de compras públicas**

Este término se refiere a un resumen de los propósitos, metas y objetivos generales de las dependencias de gobierno en el tema de compras públicas. Esta herramienta sirve para contextualizar y complementar las licitaciones que se presentan en el programa anual, ya que les brinda a los proveedores una perspectiva general de la dependencia, entidad o unidad administrativa y su enfoque de las compras públicas. También, esta práctica ayuda a que las unidades de compra tengan claridad acerca de cuáles son sus posturas y objetivos anuales. De manera general, la postura institucional debe incluir aquellas licitaciones estratégicas, al igual que los proyectos relevantes para el proceso de compra. En el caso de que una dependencia, entidad o unidad administrativa sea lo suficientemente grande para llevar a cabo un número significativo de licitaciones en diferentes áreas, se debe plantear la posibilidad de que cada área presente una postura estratégica.

---

<sup>17</sup>Para más información, consultar:

Australian Government (2009) Preparing and Maintaining an Annual Procurement Plan Good Procurement Practice (GPP) <http://www.finance.gov.au/archive/archive-of-publications/good-procurement-practice/docs/good-procurement-practice.pdf>

Chilecompra (2012) Plan Anual de Compras Año 2012 Guía de Apoyo Compradores [http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=1519%3Aguia-de-apoyo-plan-anual-de-compras-2012&id=36%3Amaterial-de-apoyo-plan-de-compra&Itemid=373&lang=es](http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=1519%3Aguia-de-apoyo-plan-anual-de-compras-2012&id=36%3Amaterial-de-apoyo-plan-de-compra&Itemid=373&lang=es)

MED Government Procurement Solutions, New Zealand (2011) Guide Completing an Annual Procurement Plan, [http://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/agencies/apps/Quick Guide APP -Updated Nov 2011.pdf](http://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/agencies/apps/Quick%20Guide%20APP%20-%20Updated%20Nov%202011.pdf)

<sup>18</sup> Véase p. 16 en esta sección "Otras consideraciones generales"

<sup>19</sup> Es común que los gobiernos estatales cuenten con su propio formato. En este manual ponemos a consideración de los funcionarios estatales un formato ejecutivo para la estandarización de su Programa Anual.



- **Descargo de responsabilidad**

Al final del programa anual debe existir un descargo de responsabilidad. Esta herramienta tiene como objetivo alertar respecto de que todos los proyectos de licitación ahí plasmados están sujetos a modificación y pueden ser adelantados, postergados o cancelados. El texto debe asegurar que la información del programa anual es útil únicamente para fines de planeación y no representa un compromiso por parte del gobierno a realizar esas licitaciones.

- **Publicación del programa anual**

A nivel estatal se recomienda publicar el programa anual de cada dependencia estatal tanto en el sistema electrónico de compras públicas de la entidad federativa (o en CompraNet, según sea el caso), como los sitios de los gobiernos estatales en los espacios dispuestos para los procedimientos de adquisición. Los plazos de publicación se rigen según la normatividad estatal de la entidad federativa en cuestión, comúnmente es a más tardar el 31 de enero de cada año.

Cabe destacar que incluso aquellas dependencias, entidades o unidades administrativas que no cuenten con proyectos de compra deben indicar que al momento de la publicación del documento no tienen licitaciones previstas para el siguiente año. Igualmente, todas las dependencias gubernamentales deben abstenerse de publicar información que ponga en riesgo sus intereses; por ejemplo los montos estimados por cada proyecto, los precios de referencia de los bienes y servicios o el presupuesto total proyectado.<sup>20</sup>

- **Licitaciones que se deben publicar en el programa anual**

Usualmente se busca que todas las licitaciones que la dependencia, entidad o unidad administrativa tiene proyectadas durante el año se publiquen en el programa anual. Sin embargo, en algunos países, debido al gran número de compras que se realizan, se ha decidido fijar como obligatoria la publicación de aquellas licitaciones que excedan un monto específico o, en su caso, las de mayor costo. El fundamento estratégico para esta medida consiste en enfocarse en aquellos contratos que involucran más dinero para evitar que el proceso se vuelva más tedioso y burocrático.

- **Información sobre la agencia o dependencia, entidad o unidad administrativa**

Es recomendable que el Programa Anual cuente con una sección en la que se introduzca información general de la dependencia, entidad o unidad administrativa a la que corresponde el programa. Esta medida ayuda para que tanto los ciudadanos como los proveedores sepan a dónde acudir en caso de dudas y puedan reconocer si las compras realizadas son coherentes con los intereses y tamaño de las dependencias, entidades y unidades administrativas. Algunos de los aspectos que se deben incluir en esta sección son:

1. Resumen de las responsabilidades de la dependencia, entidad o unidad administrativa
2. Ubicación de las oficinas

---

<sup>20</sup> Al respecto véase la sección VI. de este Manual ¿Qué información debe ser pública y cuál es exclusiva para la operación interna de los sistemas de compras?

3. Número de trabajadores
4. Sitio electrónico

- **Otras consideraciones generales<sup>21</sup>**

1. Para la elaboración del Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios se deberá tomar como base la calendarización prevista en el anteproyecto de presupuesto de la dependencia o entidad, según la normatividad de la entidad federativa de la que se trate.
2. La dependencia o entidad considerando las características, uso generalizado o recurrencia de los bienes y servicios señalados en los documentos de necesidades, establecerá las pautas y mecanismos para determinar qué bienes, arrendamientos o servicios son susceptibles de ser adquiridos o contratados mediante consolidación, abastecimiento simultáneo o mediante la celebración de un contrato abierto o, cuando corresponda, específico al amparo de un contrato marco.<sup>22</sup>
3. Invariablemente, se deberá considerar lo previsto en los capítulos de compras del sector público de los Tratados (artículo 1001 del TLCAN y sus correlativos en los demás tratados).
4. Si durante el proceso de análisis del presupuesto autorizado y/o revisión del Programa Anual de Adquisiciones, la autoridad responsable de coordinar las adquisiciones (que pueden ser los titulares de la Secretaría de Finanzas, la Oficialía Mayor o los Comités de Adquisiciones) emite recomendaciones u observaciones, se deben realizar las modificaciones necesarias, en apego a la normatividad estatal vigente.
5. Dado que el Programa Anual es el marco de referencia para determinar la contratación de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, deberá actualizarse de manera conjunta con las áreas requerentes y con el área de programación y presupuesto o de finanzas o equivalente, considerando los plazos establecidos en la normatividad estatal que corresponda.
6. Las adecuaciones al Programa Anual se apegarán estrictamente a su presupuesto autorizado o a las modificaciones que se realicen durante el ejercicio en curso, en el entendido de que los pagos respectivos deben programarse conforme a los calendarios financieros y de metas autorizados por capítulo, concepto y partida, para el caso de las dependencias; tratándose de las entidades por renglón del gasto y posición financiera.

---

<sup>21</sup> Esta sección se basa en el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público de la SFP, disponible en: [www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx)

<sup>22</sup> En la sección V de este Manual “¿Qué modalidades de licitación pública existen? se describen ampliamente estas modalidades de compra.

## Ejemplo de Formulario para generar Plan Anual de Adquisiciones

Año al que corresponde el Programa/Última actualización:

Nombre de la dependencia, entidad o unidad administrativa:

Información general de la dependencia, entidad o unidad administrativa:

Postura estratégica de la dependencia, entidad o unidad administrativa en el tema de compras públicas:

Ubicación de los documentos necesarios:

Cambios o modificaciones:

Licitaciones planeadas:

Objeto/Nombre del proyecto de adquisición	Propósito/ lugar geográfico	Descripción y tamaño	Fecha aproximada	Método de compra	Monto	Duración del contrato	Comentarios y estatus

Descargo de responsabilidad:

### 3. Investigación de mercado

El objetivo de las investigaciones de mercado es proporcionar al funcionario público información para llevar a cabo un proceso de compras que permita obtener el mayor valor por el dinero gastado. Esta investigación debe realizarse previo al inicio de los procedimientos de contratación de acuerdo a los lineamientos señalados para ésta en las diferentes leyes estatales o federal de adquisiciones. Algunos de los contenidos con los que debe contar dicha investigación para cumplir este objetivo son:

1. La existencia de los bienes, arrendamientos o servicios y la identificación de los proveedores a nivel nacional o internacional
2. La identificación de bienes y servicios sustituibles
3. La identificación de procesos alternativos (como renta en lugar de compra)
4. El precio prevaleciente de los bienes y servicios requeridos al momento de llevar a cabo la investigación de mercado
5. Una estimación de qué tan competitivo es el mercado

Con respecto al último punto, es relevante saber si un mercado es más cercano a un monopolio o a la competencia perfecta para definir qué estrategia seguir, por ejemplo si es más adecuado negociar o promover una licitación pública o qué duración debería tener el contrato. En un mercado poco competido, donde los proveedores tienen poder de mercado, puede ser más conveniente que los funcionarios busquen obtener contratos negociados de largo plazo que reduzcan la posibilidad de obtener precios más elevados en el corto plazo. En contraste, en un mercado con alta competencia, los precios tienden a ser más estables porque ningún proveedor tiene la capacidad de cambiar el precio por sí solo. En este escenario la mejor opción es realizar un procedimiento abierto como la licitación pública.

Según la Ley Modelo del IMCO, utilizando la información de la investigación de mercado se debe establecer:

1. El carácter de la licitación
2. El precio máximo de referencia
3. Tipo de concurso
4. Método de evaluación

Algunos de los factores que deben tomar en cuenta las autoridades al momento de realizar investigaciones de mercado son:

- Uso de fuentes de información confiables

La principal característica que deben cumplir las investigaciones de mercado es que la fuente que utilicen sea verificable. De esta manera se garantiza que los precios y condiciones encontrados en la investigación estén realmente disponibles en el mercado y pueden ser obtenidos por la dependencia, entidad o unidad administrativa.

- Confidencialidad

Las dependencias, entidades o unidades administrativas deben cuidar que los participantes no tengan acceso a la información recopilada por medio de las investigaciones de mercado antes de que se lleve a cabo la presentación de ofertas. La divulgación de los datos contenidos en la investigación de mercado puede

generar ventajas para unos participantes sobre otros e incrementar el riesgo de colusión,<sup>23</sup> en ambos casos el resultado es una disminución en el nivel de competencia del concurso.

- Planeación

Para que las investigaciones de mercado resulten útiles, es necesario que estén listas antes de que inicie el proceso de compra. Para lograrlo, es indispensable que la unidad requirente planeé con tiempo sus procedimientos de adquisición de tal forma que quede tiempo disponible para analizar y usar los resultados de las investigaciones de mercado. Se debe tomar en cuenta que la elaboración de estudios de mercados no es solamente un requisito, sino una fuente de información relevante para la toma de decisiones.

- Diferenciación de investigaciones de mercado

En todos los casos es deseable que se elabore una investigación de mercado pero no siempre se requiere la misma profundidad. Cuando se trata de un bien o servicio estandarizado y/o con amplia competencia en el mercado, la necesidad de investigar a profundidad será baja y la investigación de mercado requerirá pocas fuentes de información; en contraste, cuando la compra o contratación se refiera a un bien, servicio o arrendamiento con alto nivel de complejidad, será necesario realizar una investigación de mercado a profundidad para determinar las condiciones óptimas del diseño de la convocatoria. En la LAASSP se señala que en caso de que no haya estudios de mercado desarrollados a profundidad, las unidades compradoras al menos deberán agotar dos de las siguientes fuentes: (a) información contenida en CompraNet sobre compras en el pasado, (b) cotizaciones y/o (c) acercamiento con las asociaciones o cámaras empresariales.

Por otra parte, la SFP recomienda que si como resultado de la investigación de mercado se identifica un solo proveedor potencial, se requerirá presentar el comparativo de los precios actuales cotizados por dicho proveedor y los ofrecidos en la última contratación registrada en CompraNet, o a falta de ésta, en el histórico de la dependencia o entidad, así como presentar la justificación de la elección. Cuando no existan referencias de compras anteriores se solicitará al proveedor potencial la entrega de alguno de los siguientes documentos:<sup>24</sup>

1. Carta de mejor precio;
2. Cotizaciones similares si las tuviera, o
3. Información relativa de precios al público.

Por último, una buena guía para la presentación de los estudios de mercado en un formato estandarizado, que señala las secciones y el contenido que deben aparecer en este tipo de documentos con todos los puntos aquí descritos, se encuentra en la “Metodología para elaborar investigaciones de mercado para la adquisición de bienes y/servicios a través de la Bolsa Única de Ofertas (BUO) o cualquier otro mecanismo” desarrollada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS). Esta metodología se divide en 8 secciones que pueden servir de referencia para los funcionarios estatales: definición de las necesidades; fundamento legal; fuentes de información; recopilación de datos; análisis e interpretación de los resultados y anexos. Además de recomendar al funcionario estatal que consulte dicha metodología, consideramos que los siguientes dos formatos contenidos en este Manual pueden adoptarse para la elaboración de sus propias investigaciones de mercado por las distintas unidades de compras a nivel estatal:

---

<sup>23</sup> Para saber más sobre los riesgos de colusión y cómo prevenirlos diríjase a la sección IX. de este Manual.

<sup>24</sup> Información tomada del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones.

## SECCIÓN VI-2.- OFERTA (de la metodología para elaborar investigaciones de mercado a través de la BUO del IMSS)

---

Para identificar posibles empresas proveedoras/oferentes y el origen de cada uno de los (bienes o servicios) a contratar, se consultaron las siguientes fuentes:<sup>25</sup>

- a) COMPRANET
- b) Cámaras o Asociaciones
- c) Registro Interno de Proveedores del IMSS
- d) Comisión Federal para la Protección Contra Riesgos Sanitarios
- e) Food and Drug Administration (FDA)
- f) Compras Institucionales consolidadas para 201\_\_
- g) Información de mercado privado (Internet y/o cuestionarios, o petición de ofertas, o cotizaciones)

Con los datos procedentes de estas fuentes, se elaboró una relación de \_\_\_\_ posibles (oferentes /proveedores) de los (bienes y/o servicios) objeto de la presente investigación de mercado (**Anexo i**), se envió vía correo electrónico un documento de “Petición de Ofertas o Cuestionario”, en donde se estableció como plazo máximo para su respuesta el \_\_\_\_\_, confirmándose la recepción de la solicitud con \_\_\_\_ de las \_\_\_\_ empresas. En el **Anexo ii** se integran los correos, confirmaciones y respuestas.

\_\_\_\_\_ empresas contestaron el correo electrónico y de estas \_\_\_\_ proporcionaron precios.

La información obtenida se analizó y se integró una relación con las empresas (oferentes /proveedoras), fabricantes y origen de los (bienes y/o servicios) a contratar motivo de esta investigación (**Anexo iii**), en donde se observa lo siguiente<sup>26</sup>:

Con relación a los datos recopilados de la petición de ofertas/cuestionarios a los (oferentes /proveedores), no se recibió ninguna precisión o comentario<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Solo citar las fuentes consultadas de conformidad con el artículo 28 del RLAASSP

<sup>26</sup> Deberá citar los resultados obtenidos

<sup>27</sup> En caso de existir comentarios señalar los mismos, identificando el proveedor que lo realiza

## **SECCIÓN VII.- ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS (CONCLUSIONES) (de la metodología para elaborar investigaciones de mercado a través de la BUO del IMSS)**

---

Con base en la compilación de hechos y acontecimientos disponibles, los cuales contiene la presente investigación de mercado se concluye que:

1. Existe oferta de (bienes y/o servicios), en la cantidad, calidad y oportunidad requerida;
2. Existen posibles (oferentes /proveedores) (nacionales y/o internacionales) con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y
3. En el **anexo v** se encuentra el (Precio de Mediana y/o Precio Máximo de Referencia), prevaleciente para los (bienes y/o servicios) requeridos, al momento de llevar a cabo la integración de la presente investigación. El cual podrá ser utilizado en el análisis de las propuestas presentadas, o en su defecto, el promedio de las propuestas recibidas durante el propio procedimiento de contratación que determine el área contratante<sup>28</sup>
4. En el **anexo vi** encontrará los elementos necesarios para determinar si se procede o no a la agrupación de bienes<sup>29</sup>.

Es importante resaltar que la información obtenida de los proveedores mediante la petición de ofertas o cuestionario, corresponde justa y cabalmente a los datos proporcionados por ellos.

En síntesis los elementos proporcionados por el personal responsable de la elaboración de investigación de mercado y planteados en el presente documento son con forme a la información obtenida: veraces, oportunos y suficientes, para que el área contratante, de conformidad con sus atribuciones y en apego a la normatividad en la materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios pueda determinar lo que a su juicio considere lo más conveniente para el instituto, complementado así el expediente de la contratación, esto con el fin de asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes<sup>30</sup>.

---

<sup>28</sup> Esto con fundamento en el artículo 2, fracción XI de la LAASSP y 51-A de su Reglamento.

<sup>29</sup> Cuando aplique.

<sup>30</sup> Artículo 29 del RLAASSP

#### 4. Determinación de los precios para evaluación de las propuestas

Uno de los objetivos esenciales de la investigación de mercado es recopilar información para determinar el precio del mercado de los bienes y servicios que se prevé adquirir. Con esta investigación se busca eliminar la posibilidad de que se otorgue un contrato a un costo por encima del precio de mercado. En la LAASSP se presentan dos definiciones de precios en este sentido:<sup>31</sup>

- a) **Precio no aceptable:** es el límite superior por encima del cual ninguna de las ofertas puede ser considerada. Es aquél que derivado de la investigación de mercado realizada, resulte superior en un *diez por ciento* al ofertado respecto del que se observa como mediana en dicha investigación o en su defecto, el promedio de las ofertas presentadas en la misma licitación (es decir, es el precio que se obtiene de multiplicar el promedio de los precios encontrados en la investigación de mercado por 1.1).<sup>32</sup>
  - b) **Precio máximo de referencia:** se deriva de la información de precios obtenidos durante el estudio de mercado y debe ser menor al precio no aceptable. El precio máximo de referencia es el monto a partir del cual los licitantes deberán ofrecer porcentajes de descuento como parte de su proposición. Según el reglamento de la ley, la convocante tiene la facultad de decidir si revelar o no el precio máximo de referencia durante la licitación.<sup>33</sup> El precio máximo de referencia puede ser utilizado al momento de la evaluación, para determinar la cantidad de puntos que se le deben otorgar a cada propuesta dependiendo del descuento que éstas ofrezcan respecto de dicho precio.
- Cálculo del precio máximo de referencia

No existe consenso sobre la metodología más adecuada para estimar el precio máximo de referencia. Por el contrario, entre países y entre entidades federativas, pueden variar tanto las fuentes utilizadas como la estadística descriptiva considerada. A manera de ejemplo, para calcular el precio de referencia, Portugal utiliza exclusivamente los precios prevalecientes en el mercado, Austria emplea precios obtenidos en licitaciones anteriores, y Bélgica y Francia usan ambas referencias.

En el caso de México, ni la LAASSP, ni su Reglamento establecen una fórmula matemática para obtenerlo. No obstante, para obtener el precio máximo de referencia de un bien o un servicio, la ley señala que debe partirse de los precios obtenidos en las investigaciones de mercado. Además señala que cada ente público puede considerar la opción de licitar mediante precios máximos de referencia, estableciendo el parámetro mediante el cual se considerará el porcentaje de descuento ofertado por cada licitante, lo cual deberá establecerse en la convocatoria a la licitación.<sup>34</sup>

A nivel de entidades federativas en México, hay legislaciones que ni siquiera hacen referencia a este concepto, y entre los que sí (como la de Baja California, Guanajuato, y Tabasco) las leyes no especifican cómo se debe calcular, por lo que es muy probable que existan divergencias en cuanto a los insumos y la metodología usada.

---

<sup>31</sup> Algunas leyes estatales también consideran estos precios. Es importante que, aun cuando la propia ley estatal no indique cómo calcular el precio máximo de referencia, se consideren las recomendaciones de cálculo de este apartado.

<sup>32</sup> LAASSP, artículo 2, fracción XI

<sup>33</sup> Reglamento de la LAASSP, Artículo 39, fracción II, inciso C. Cabe señalar que ni la LAASSP ni su reglamento contienen una metodología precisa sobre cómo calcular el precio máximo de referencia.

<sup>34</sup> Información proporcionada vía electrónica por la Dirección General Adjunta de Normatividad de Adquisiciones de la SFP, 7 de agosto de 2012.



Para aquellos estados donde los lineamientos de compra no especifican un procedimiento para determinar el precio máximo de referencia, se recomienda lo siguiente:

En primer lugar, se deben definir las fuentes que se utilizarán. Es deseable usar tanto los precios prevalecientes en el mercado como los resultados de licitaciones previas. Este aspecto es especialmente relevante porque utilizar únicamente una de estas dos fuentes puede ser engañoso. Para determinar el precio de mercado o de referencia, se deben solicitar al menos tres cotizaciones a proveedores del bien o servicio a contratar; para identificar a dichos proveedores es posible consultar el padrón de proveedores (federal, estatal o municipal), la sección amarilla e incluso páginas de internet, siempre y cuando sea posible asegurar la confiabilidad de la información. Dependiendo del bien o servicio también es posible consultar fuentes alternativas, como CompraNet, la información proporcionada por las cámaras de comercio y precios de referencia internacionales. Entre más cotizaciones e información se utilice, es más probable acercarse al precio preponderante en el mercado. Si al recibir las cotizaciones o comparar precios, la diferencia entre las cotizaciones es evidentemente alta, es necesario ampliar la investigación. Esto implica solicitar más cotizaciones o buscar en nuevas fuentes de información. Es importante que al momento de solicitar las cotizaciones de compra, el personal tenga cuidado en brindar información precisa sobre los requerimientos de compra para que así las cotizaciones sean comparables entre sí y correspondan fielmente al bien o servicio requerido.

Una vez que se cuenta con por lo menos tres cotizaciones, entonces se debe calcular la mediana<sup>35</sup> o la moda de todos los precios de venta encontrados en el estudio de mercado. El uso de la media no es adecuado porque si una de las cotizaciones indica un valor extremo (*outlier*), la media puede resultar extremadamente alta y no ser representativa del precio disponible en el mercado. Una vez que se cuenta con la moda o mediana, se deberá calcular cuál de ellas es más baja y esa cifra será el precio máximo de referencia que es una estimación del precio de mercado.

Por último, este resultado debe ser comparado con los precios históricos. Si los precios hallados por medio de cotizaciones no coinciden con los precios de compra obtenidos históricamente, entonces existe evidencia de que alguno de los dos está lejos del precio de mercado y de nuevo, es necesario extender la investigación. En este caso, además de solicitar más cotizaciones es recomendable buscar fuentes de información alternativas. Por ejemplo, los precios que han obtenido otras agencias del gobierno, estimaciones a nivel internacional o los precios de bienes o servicios similares o posibles sustitutos.

A continuación presentamos algunas otras recomendaciones generales que se deberán atender al momento de determinar el precio máximo de referencia:<sup>36</sup>

1. El precio de referencia debe ser igual o menor al precio de mercado. Esto implica una vez que se obtuvo el precio máximo de referencia con base en las cotizaciones, no se debe permitir un margen más alto.
2. En general, para evitar prácticas colusorias, el precio de referencia no se debe hacer público.
3. Con excepción de los precios históricos, los precios utilizados para el cálculo no deben ser de un período mayor a un año. En cuanto a los precios históricos, es recomendable observar la tendencia y darle mayor importancia a los últimos registros.

---

<sup>35</sup> Este criterio es el que utiliza el IMSS para la determinación de sus precios máximos de referencia.

<sup>36</sup> Tomado de la Ley Modelo de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Servicios del IMCO (2012)

4. Cuando por la magnitud de la compra y la naturaleza del mercado se considere conveniente, se podrá establecer un margen hacia abajo respecto del precio de mercado.
5. El precio de referencia se puede utilizar tanto para el método de puntos y porcentajes como para el método binario.<sup>37</sup> En el caso de puntos y porcentajes, el puntaje se establece en relación al descuento respecto del precio de referencia. En caso de que el precio ofertado sea igual o mayor al precio de referencia, el puntaje será 0, y será decisión de la autoridad si se tomará en cuenta o no esta propuesta, de acuerdo al presupuesto disponible.

### III. ¿Qué condiciones existen para definir el procedimiento de contratación?

#### *Decisión de la modalidad de contratación*

**Este apartado es relevante para las áreas requirentes, las áreas convocantes, la unidad centralizada de compras, y en su caso, los Comités de Adquisiciones.**

#### **1. Tipos de contratación: licitación, invitación restringida y adjudicación directa**

Para la compra de bienes y contratación de servicios, el método de adquisición que fomenta primordialmente la transparencia y la competencia es la **licitación pública**,<sup>38</sup> además así lo expresa el artículo 134 Constitucional. Este procedimiento consiste en una invitación abierta dirigida a todos aquellos con un posible interés en presentar ofertas. La licitación fomenta la competencia porque varios proveedores del bien o servicio tienen la posibilidad de concurrir y ofrecer lo que consideran la mejor combinación precio/calidad para ganar el contrato.

Para aquellas circunstancias excepcionales en las que la licitación no resulte adecuada o viable,<sup>39</sup> por ejemplo si hay una necesidad urgente, si se requiere la confidencialidad porque se involucra la defensa o seguridad del Estado o si sólo hay un posible vendedor, existen al menos dos métodos alternativos de contratación pública: la licitación (o **invitación**) **restringida** a un número específico de proveedores y la **adjudicación directa**.

#### **2. Etapas de un proceso de compra de acuerdo al tipo de contratación**

Normalmente, un ciclo de adquisiciones conlleva los siguientes pasos: inicia con la evaluación de las necesidades y la elaboración de los requerimientos de compra de la unidad requirente –tal como se desarrolla en la sección II de este manual–, que van acompañados por una decisión administrativa para la aprobación de la compra y la decisión sobre el mecanismo para realizar la misma y el criterio de selección del proveedor; posteriormente se realiza el proceso de asignación de los contratos, la administración de éstos, y termina una vez que el proveedor entrega satisfactoriamente el bien, servicio u obra comprometido.

De modo general, este proceso aquí descrito se puede dividirse en las siguientes tres etapas de actividades:

---

<sup>37</sup> Para conocer más sobre los criterios de evaluación de las propuestas véase la sección IV de este Manual

<sup>38</sup> Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, Ley Modelo de Naciones Unidas, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.

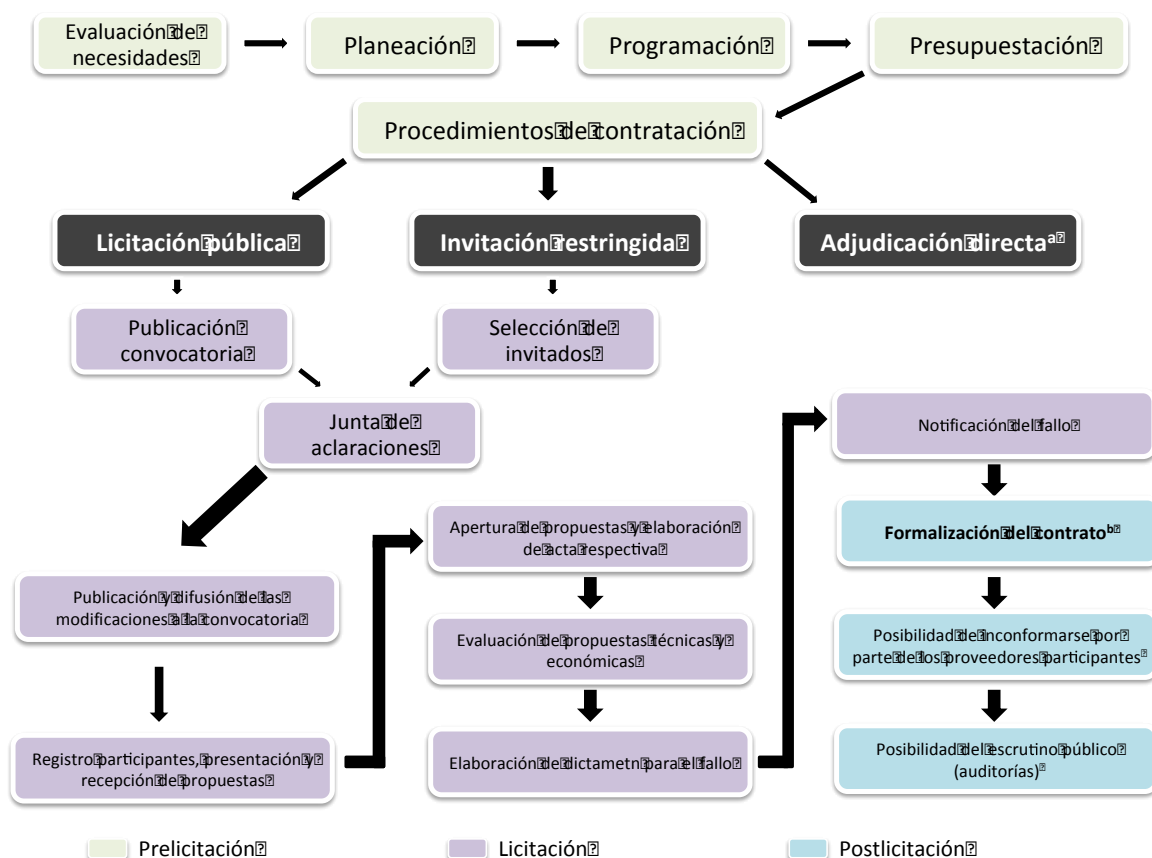
<sup>39</sup> En el punto 2. de esta sección se describen las principales causas excepcionales para no realizar una licitación pública.

**i. Pre-licitación:** Corresponde a los procedimientos que deben seguirse antes de que se realice la compra. Se inicia con la evaluación de necesidades y requerimientos, la planeación y la designación del presupuesto. También incluye la definición de las condiciones técnicas y económicas de lo que se va comprar, la selección del procedimiento de compra y –únicamente en caso de licitación pública e invitación restringida– la publicación y difusión de la convocatoria.

**ii. Licitación:** Etapa del proceso de compra que consiste en el registro de participantes – cuando se trata de una licitación pública o una invitación restringida–, presentación y recepción de propuestas técnicas y económicas, apertura, análisis y evaluación de las mismas, dictaminación, fallo y asignación del contrato.

**iii. Post-licitación:** Se refiere a la fase del proceso una vez adjudicado y formalizado el contrato de compra. Incluye la gestión del contrato y de las órdenes de pago, así como la supervisión de su cumplimiento. En esta etapa, generalmente, se realizan auditorías internas (del gobierno) y externas (de otros órdenes de gobierno y de escrutinio público). Como se observa, en esta etapa no importa si se trata de una licitación, una invitación restringida o una adjudicación directa, el procedimiento es el mismo.

Diagrama 1. Etapas de una contratación pública



a) En las adjudicaciones directas el gobierno asigna un contrato sin la necesidad de que haya un concurso de por medio.

b) Una vez formalizado el contrato, la autoridad supervisa y gestiona su cumplimiento. Esta parte del proceso normalmente no se regula por las leyes de adquisiciones.

Fuente: Elaboración propia

Como se puede observar en el diagrama, el procedimiento de invitación restringida es un método similar al de licitación pública, excepto que no se emiten invitaciones al público en general sino sólo a las empresas seleccionadas por la agencia compradora. Por otra parte, en la adjudicación directa, la entidad compradora de la administración pública otorga a un proveedor la prestación de un servicio o bien, sin necesidad de que haya un concurso de por medio. Básicamente, las licitaciones e invitaciones restringidas comparten el mismo proceso y se diferencian de un proceso de adjudicación directa en las primeras dos etapas de la compra (pre-licitación y licitación).

### 3. Excepciones a la licitación y circunstancias para realizar una adjudicación directa

A pesar de que la licitación pública es el procedimiento de adjudicación más favorable a la competencia, existen algunas circunstancias excepcionales en las que no resulta el procedimiento más adecuado en términos prácticos. Se considera que, en general, un sistema de compras públicas eficiente y moderno debe ser flexible y ofrecer la posibilidad de utilizar aquellos métodos de compra que se adapten de mejor manera, tanto a la naturaleza del bien o servicio a adquirir, como a la estructura misma de su mercado. Una de las medidas que incrementa esta flexibilidad consiste en permitir la utilización del procedimiento de adjudicación directa y/o la negociación. Es importante aclarar que la ley siempre debe estar primero, particularmente en el caso de la negociación, ya que esta opción no está permitida en todas las leyes de adquisiciones. Por ejemplo, en la LAASSP no existe la posibilidad de la negociación, en la Ley Modelo que propone el IMCO tampoco; en contraste en algunas leyes estatales de adquisiciones como la del Estado de México y en la de Guerrero existe la posibilidad de que una vez elegido el proveedor se pueda negociar con él un precio a la baja y por lo tanto haya modificaciones en sus propuestas originales.<sup>40</sup>

Por otra parte, normalmente existen algunas situaciones, contempladas en cualquier ley moderna de adquisiciones, en las que, por practicidad, la adjudicación directa resulta el procedimiento de compra más favorable. Estas excepciones son:

1. Si las necesidades son tan **urgentes** que resulte inviable un proceso de licitación, siempre y cuando la urgencia no haya sido previsible;
2. Es necesaria la confidencialidad porque involucra la **defensa o seguridad del Estado** o la nación;
3. Cuando una convocatoria a licitación pública se haya declarada desierta;<sup>41</sup>
4. Se trata de un contrato para fines de **investigación**, experimentación o estudio;
5. La **índole técnica** de los bienes o servicios hace necesaria la negociación con los proveedores para poder definir claramente las especificaciones del producto y/o los términos de la compra; y
6. Si se trata de la contratación de un bien o servicio de bajo **“valor económico”** para el cual los costos de organizar una licitación no compensan el ahorro o beneficio que se obtendría de llevar a cabo un proceso competido (normalmente a este tipo de contrataciones se le denomina de “escaso valor”)

---

<sup>40</sup> Al respecto véase la Ley de Administración y Recursos Materiales del Estado de Guerrero, Artículo 9, fracción III y el Artículo 12.56 del Código Administrativo del Gobierno del Estado de México. También véase: *Análisis de la normatividad y las prácticas de compras públicas a nivel estatal: Guerrero* (2012) del Instituto Mexicano para la Competitividad.

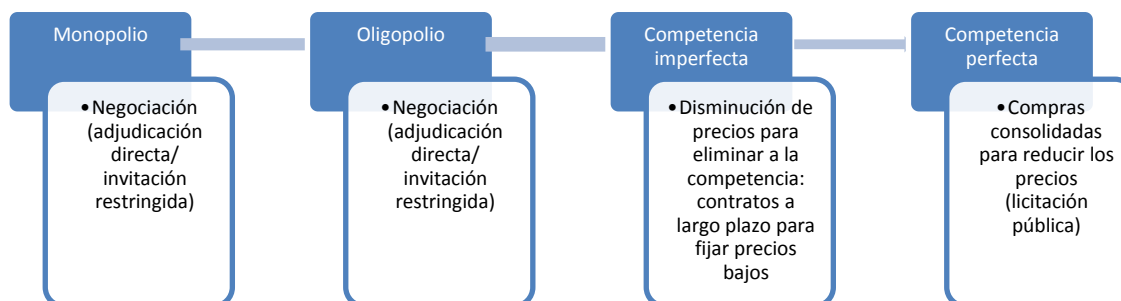
<sup>41</sup> Algunas leyes piden dos licitaciones desiertas antes de poder realizar una adjudicación directa, otras leyes sólo requieren una licitación desierta.

Complementariamente, en términos de la estructura de mercado, en la medida en la que la legislación estatal correspondiente lo permita, se recomienda elegir el método de compra de acuerdo a la dinámica y estructura del mercado en cuestión para conseguir el mayor “valor por el dinero”. Las buenas prácticas señalan que:

- Cuando hay múltiples proveedores del mismo bien o servicio, es decir en un mercado con alta competencia y, por ende, donde los precios tienden a ser más estables porque ningún proveedor tiene la capacidad de cambiar el precio por sí solo, la licitación pública es el método más indicado para asegurar el mejor precio.
- Cuando hay pocos proveedores, y éstos tienen poder de mercado, pero el gobierno compra una proporción importante de las compras totales en el mercado, lo mejor es utilizar un proceso negociado (*adjudicación directa*).<sup>42</sup>
- Cuando hay poca oferta, pero el gobierno por su volumen de compras visualiza que en el mediano plazo tiene la capacidad de desarrollar proveedores, debe buscar alterar el mercado a su favor para fomentar la entrada de nuevos competidores a través del diseño de los eventos.

El siguiente diagrama muestra los cuatro tipos de mercado más comunes de acuerdo al nivel de competencia:

Diagrama 2. Estrategia de compra de acuerdo a los niveles de competencia en el mercado



Fuente: Rupert G. Rhodd, “Pricing Strategies and Cost Analysis in Public Procurement”, en *International Handbook of Public procurement*, ed. Khi V. Thai (Florida: CRC Press, 2009), p 690- 698.

Con esta información y con el resultado de la investigación de mercado será posible evaluar y seleccionar el procedimiento de contratación más adecuado, en el sentido que garantice las mejores condiciones para el Estado.

<sup>42</sup> Un ejemplo de esto es que la Comisión Negociadora de Precios de Medicamentos de Patente que negocia con los fabricantes de patentes los precios de estos medicamentos a nombre de todo el sector salud del gobierno federal; tan sólo el IMSS compra cerca de 18% del importe total de las ventas de medicamentos de patente en México.

#### 4. Plazos mínimos para los procedimientos de compra

El tiempo que se les da a los proveedores para la elaboración y presentación de una propuesta es un factor clave para fomentar procesos de compra competidos. Suponiendo que se eligió como método de compra la licitación pública, el sistema de compras debe garantizar que los tiempos establecidos para la presentación de ofertas sean suficientes para que los participantes tengan la posibilidad de entregar propuestas fundamentadas, solventes y bien planeadas.

Con base en el análisis de algunas leyes de adquisiciones, en la siguiente tabla se comparan los plazos de publicación establecidas en las legislaciones de adquisiciones Chile, Nueva Zelanda, Australia, Reino Unido, México y la Ley Modelo de la ONU.<sup>43</sup>

**Tabla 2. Comparación internacional los plazos de convocatoria y su publicación**

País	Lugar de Publicación	Plazo de publicación
Chile <sup>44</sup>	<b>Obligatoriamente en el Sistema Electrónico</b> (Chilecompra) y de manera opcional por medio de uno o más <b>avisos en diarios o medios de circulación internacional, nacional o regional</b> , según sea el caso. (Artículo 26 del reglamento)	<p>La Unidad lo determina dependiendo del monto y la complejidad de la adquisición y asegurándose que los proveedores cuentan con el tiempo suficiente para preparar sus propuestas. De manera complementaria se plantean diferentes plazos dependiendo del monto de la licitación:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Licitación <math>\geq</math> 1.000 UTM<sup>45</sup></b> 20 días naturales anteriores a la fecha de recepción de las ofertas. El plazo se podrá reducir hasta 10 días naturales anteriores a la fecha de recepción de las ofertas cuando se trate de la contratación de bienes o servicios cuya especificación sea simple y objetiva y, por tanto, sea razonable asumir un esfuerzo menor en la preparación de ofertas.</li> <li>• <b>1.000 UTM &gt; Licitación</b> 10 días naturales anteriores a la fecha de recepción de las ofertas. El plazo se podrá reducir hasta 5 días naturales anteriores a la fecha de recepción de las ofertas, si se trata de la contratación de bienes o servicios cuya especificación sea simple y objetiva y, por tanto, sea razonable asumir un esfuerzo menor en la preparación de ofertas.</li> <li>• <b>100 UTM <math>\geq</math> Licitación</b> 5 días naturales anteriores a la fecha de recepción de las ofertas.</li> </ul> <p>* Los plazos de cierre para la recepción de propuestas no podrán vencer en días inhábiles, ni en lunes, ni en el día siguiente a un día inhábil antes de las quince horas.</p> <p>*1 UTM= 613 pesos mexicanos (Artículo 25 del Reglamento)</p>
	<b>Obligatoriamente en el Sistema Electrónico</b> ( <i>Austender</i> ) y opcionalmente en <b>otros medios</b> ya sean electrónicos o impresos.  La publicación en otros	<p>El plazo entre la publicación de la convocatoria y la entrega de las propuestas debe ser de al menos <b>25 días</b>, salvo en las siguientes excepciones en las cuales el plazo puede ser menor a <b>25 días pero mayor a 10</b>:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la dependencia, entidad o unidad administrativa publicó la licitación en su Programa anual en el sistema electrónico de compras gubernamentales en</li> </ul>

<sup>43</sup> Tomado de la Ley Modelo de Adquisiciones del IMCO.

<sup>44</sup> Ley de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios y Reglamento [http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&id=10&Itemid=548&lang=es](http://www.chilecompra.cl/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=10&Itemid=548&lang=es)

<sup>45</sup> Unidad Tributaria Mensual en Chile

Australia <sup>46</sup>	medios se puede utilizar en los casos en que se realiza una licitación en la que es probable que participen proveedores que no participan regularmente. Se especifica que en el caso de que se utilice un medio adicional al sistema electrónico, la convocatoria debe ser idéntica e incluir una referencia al sistema electrónico. (Artículo 4.2 de Guidance on Procurement Publishing Obligations)	<p>un plazo no menor a 30 días y no mayor a 12 meses. Para que esta excepción se lleve a cabo la publicación en el Programa anual debió haber incluido la descripción de la licitación, la fecha estimada y el método para obtener los documentos relevantes.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuando la agencia licite propiedad o servicios comerciales.</li> <li>• Cuando en el pasado se haya realizado una licitación igual.</li> <li>• Cuando exista un estado de urgencia que exija la reducción del plazo.</li> </ul> <p>(Artículo 8.58 de las Commonwealth Procurement Guidelines)</p>
México <sup>47</sup>	Obligatoriamente en el <b>sistema electrónico (CompraNet)</b> y, simultáneamente en el <b>Diario Oficial de la Federación (Artículo 29 y 30)</b>	<p>El plazo para la presentación y apertura de proposiciones de las <b>licitaciones internacionales</b> no podrá ser inferior a <b>20 días</b> naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria en CompraNet.</p> <p>En <b>licitaciones nacionales</b>, el plazo debe ser de al menos <b>15 días</b> naturales, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.</p> <p>El titular de la unidad responsable de la contratación puede reducir estos plazos, siempre y cuando existan razones justificadas y debidamente acreditadas en el expediente por la unidad solicitante de los bienes o servicios. El plazo no puede ser menor a <b>10 días naturales</b>, y solamente se pueden realizar reducciones que no tengan por objeto limitar el número de participantes.</p> <p>Las dependencias, entidades o unidades administrativas y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de licitantes, podrán <b>modificar aspectos establecidos en la convocatoria</b>, a más tardar el <b>7° día natural</b> previo al acto de presentación y apertura de proposiciones, debiendo difundir dichas modificaciones en <i>CompraNet</i> a más tardar el siguiente día hábil a aquél en que se efectúen. Las modificaciones que se mencionan en el párrafo anterior en ningún caso podrán consistir en la sustitución de los bienes o servicios convocados originalmente, adición de otros de distintos rubros o en variación significativa de sus características. (Artículo 32 y 33)</p>
Nueva Zelanda <sup>48</sup>	Debe publicarse en el <b>sistema electrónico (GETS)</b> y debe estar disponible hasta que se reciban las propuestas. De manera <b>adicional</b> , la convocatoria se puede publicar en otro medio electrónico o impreso. (Artículo 24)	<p>Se establece que las dependencias, entidades o unidades administrativas deben publicar las convocatorias con el tiempo suficiente -dependiendo la naturaleza, circunstancias y complejidad de la licitación- para que todos los proveedores interesados puedan presentar una propuesta bien preparada.</p> <p>La normatividad de Nueva Zelanda es muy flexible; sin embargo, en este tema se fija que la publicación <b>no puede ser menor a 10 días hábiles</b>. (Artículo 26)</p>
	Se debe publicar en <b>medios electrónicos</b> y en la <b>Publicación Oficial</b> .	Al momento de establecer el plazo entre la publicación de la convocatoria y la recepción de propuestas se deben tomar en cuenta las circunstancias de la licitación, en particular, la complejidad y el tiempo que necesitan los proveedores para preparar sus propuesta.

<sup>46</sup> Commonwealth Procurement Guidelines <http://www.finance.gov.au/procurement/procurement-policy-and-guidance/CPG/docs/CPGs-2008.pdf> y Guidance on Procurement Publishing Obligations <http://www.finance.gov.au/archive-of-publications/fmg-series/docs/FMG15.pdf>

<sup>47</sup> Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público, Última Reforma DOF 16-01-2012 <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14.pdf>

<sup>48</sup> Mandatory Rules for Procurement by Departments <http://www.business.govt.nz/procurement/pdf-library/mandatory-rules-for-procurement-by-department.pdf>

<p><b>Reino Unido</b><sup>49</sup></p>	<p>(Artículo 42)</p>	<p>Se establece que el plazo <b>no puede ser menor a 52 días</b>, salvo en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Es posible reducir el plazo en 5 días (47) en el caso de que la autoridad haya proporcionado todos los procedimientos de manera electrónica, de acuerdo con los requerimientos mencionados en la Ley.</li> <li>• Es posible reducir el plazo en 7 días (45) cuando la licitación haya sido publicada en el Programa anual por un período mayor a 52 días y menos a 12 meses a la fecha de entrega de propuestas.</li> <li>• Cuando haya urgencia, acompañando una justificación, es posible reducir el plazo pero no a puede ser menor de 15 días. (Artículo 15)</li> </ul>
<p><b>Ley Modelo de la ONU</b><sup>50</sup></p>	<p>Se publicará en la <b>publicación oficial</b> que se indique en el reglamento y deberá publicarse también en <b>medios internacionales</b>, a fin de que tengan amplio acceso a ella los proveedores o contratistas internacionales. (Artículo 33)</p>	<p>La Ley no especifica plazos fijos; sin embargo, establece que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Los plazos para la presentación de solicitudes de precalificación, de preselección o de ofertas se expresarán con indicación de fecha y hora, dejándose <b>tiempo suficiente</b> a los proveedores o contratistas para preparar y presentar sus solicitudes u ofertas, teniendo en cuenta las necesidades razonables de la entidad adjudicadora.</li> <li>2. Si la entidad adjudicadora publica una aclaración o modificación de los documentos de precalificación o de preselección o del pliego de condiciones, deberá, antes de que venza el plazo para la presentación de solicitudes de precalificación, de preselección o de ofertas, prorrogar ese plazo, de ser necesario o según lo requiera el párrafo 3 del artículo 15 de la presente Ley, para dejar a los proveedores o contratistas margen suficiente para tener en cuenta la aclaración o la modificación en sus solicitudes u ofertas.</li> <li>3. La entidad adjudicadora podrá, a su entera discreción, prorrogar el plazo para la presentación de solicitudes, de precalificación, de preselección o de ofertas antes de su vencimiento, cuando resulte imposible para uno o más de los proveedores o contratistas, por circunstancias ajenas a su voluntad, presentar las solicitudes u ofertas dentro del plazo inicialmente fijado.</li> <li>4. Cualquier prórroga del plazo deberá ser notificada sin demora a cada uno de los proveedores o contratistas a los que la entidad adjudicadora haya entregado los documentos de precalificación o de preselección o el pliego de condiciones.</li> <li>5. Si, a raíz de una aclaración o modificación comunicada en virtud del presente artículo, la información publicada al solicitarse por primera vez la participación de proveedores o contratistas en el proceso pierde su exactitud de fondo, la entidad adjudicadora hará publicar la información enmendada de la misma manera y en el mismo lugar en que se publicó la información original y prorrogará el plazo para la presentación de ofertas. (Artículo 15)</li> </ol>

Como vemos dentro de esta comparación, la legislación federal en México detalla los plazos de presentación y apertura para licitaciones públicas dependiendo del carácter de la licitación,<sup>51</sup> así como las excepciones para los casos en que no se puedan respetar esos plazos y señala el medio de publicación:

- Licitaciones internacionales: el plazo no podrá ser inferior a *20 días naturales*, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria en CompraNet.

<sup>49</sup> The Public Procurement Regulations 2011 [http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/2053/pdfs/ukxi\\_20112053\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukxi/2011/2053/pdfs/ukxi_20112053_en.pdf)

<sup>50</sup> Ley modelo de la CNUDMI sobre la contratación pública [http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurement/ml-procurement/ML\\_Public\\_Procurement\\_A\\_66\\_17\\_S.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/spanish/texts/procurement/ml-procurement/ML_Public_Procurement_A_66_17_S.pdf)

<sup>51</sup> Sobre el carácter de la licitación véase el inciso 6 de esta sección.



- Licitaciones nacionales: el plazo será, cuando menos, de *15 días naturales* contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria.

Adicionalmente, señala que cuando no puedan observarse los plazos indicados porque existan razones debidamente justificadas y acreditadas en el expediente por el área solicitante de los bienes o servicios, el titular del área responsable de la contratación podrá reducir los plazos a no menos de *10 días naturales*, contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de participantes. La determinación de estos plazos y sus cambios, deberán ser acordes con la planeación y programación previamente establecida.<sup>52</sup>

Los funcionarios estatales deberán apegarse a los tiempos señalados en la legislación estatal cuando la contratación involucre recursos propios. Para aquellas legislaciones estatales que contemplen la reducción de plazos para el procedimiento de licitación, recomendamos hacerlo sólo en los siguientes casos:

1. Cuando se liciten bienes o servicios estandarizados
2. Cuando en el pasado se haya realizado una licitación muy similar
3. Cuando exista un estado de urgencia que exija la reducción del plazo

También en la LAASSP vemos que los tiempos necesarios para la presentación de propuestas varían dependiendo del método elegido de compra –adjudicación directa, invitación restringida o licitación pública–:

**Tabla 3. Plazos mínimos para la presentación de propuestas (Adjudicación directa e Invitación restringida)**

	Adjudicación Directa	Invitación Restringida
<b>LAASSP</b>	Contrato $\geq$ 300 veces el salario mínimo se deberá contar con al menos tres cotizaciones que se hayan obtenido en <b>los treinta días previos</b> al de la adjudicación.	Los plazos para la presentación de las proposiciones se fijarán para cada operación atendiendo al tipo de bienes, arrendamientos o servicios requeridos, así como a la complejidad para elaborar la proposición. Dicho plazo no podrá ser inferior a <b>5 días naturales</b> a partir de que se entregó la última invitación.

Fuente: Anexo XVII. “Plazos mínimos para los métodos de excepción” de la Ley Modelo del IMCO.

Como en el caso de los plazos mínimos para la publicación de una convocatoria a una licitación pública, los funcionarios estatales deberán apegarse a lo establecido en la legislación estatal correspondiente, y a la LAASSP y al Reglamento de la LAASSP en caso de que los recursos involucrados en la contratación sean federales. Sin embargo, se recomienda que al optar por una invitación restringida, se procure hacer este tipo de compra en un plazo *no menor a 10 días* de anticipación.<sup>53</sup>

<sup>52</sup> LAASSP, Artículo 32

<sup>53</sup> En la ley Modelo de Adquisiciones propuesta por el IMCO, con base en una revisión de las buenas prácticas internacionales, se determina que el plazo para la entrega de propuestas en el método de invitación restringida *no puede ser menor a 10 días* a partir de la fecha de entrega de la última invitación. Este plazo se encuentra reflejado en la fracción V del artículo 3.20 de la Ley Modelo. Para el método de adjudicación directa se determinó que no existe un plazo específico, puesto que por la naturaleza del método, no hay riesgo de excluir a algún participante y porque la determinación del plazo depende, mayoritariamente, de la interacción entre las autoridades y el proveedor, y de las particularidades del proyecto de compra.

## 5. Umbrales máximos para contratación distinta a la licitación pública y autoridades responsables

Generalmente, una de las causales de excepción para realizar una licitación pública es el monto de la contratación. En el caso de la contratación de bienes y servicios con recurso federal, la LAASSP refiere montos máximos y mínimos para estos casos de excepción, con base en el Presupuesto de Egresos de la Federación:

“Las dependencias y entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecerán en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), siempre que las operaciones no se fraccionen para quedar comprendidas en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.”<sup>54</sup> Por ejemplo, si tomamos una dependencia con un presupuesto superior a \$1,000,000,000 –la Presidencia de la República y la mayoría de las Secretarías de Estado–, el monto permitido para realizar adjudicaciones directas es de alrededor de 389 mil pesos.<sup>55</sup> En particular, el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (CAAS) de cada entidad o dependencia federal es el encargado de determinar los rangos de los montos máximos de contratación en que se ubica la dependencia o entidad a partir del presupuesto autorizado a la dependencia o entidad para las adquisiciones, arrendamientos y servicios.<sup>56</sup>

En ese sentido, la LAASSP también precisa que, tanto para los procedimientos de invitación como de adjudicación directa, la suma de operaciones no excederá 30% del presupuesto autorizado para el ejercicio. En caso de que esta última rebase los 300 Salarios Mínimos Vigentes en el Distrito Federal (SMVDF) se requerirán 3 cotizaciones.<sup>57</sup>

A nivel estatal, generalmente las leyes de adquisiciones vinculan los montos máximos por los que se permite realizar una contratación distinta a una licitación pública a sus respectivos presupuestos de egresos. La siguiente gráfica muestra la heterogeneidad entre las distintas entidades federativas cuya ley de adquisiciones o el propio presupuesto de egresos señala los montos máximos; en el extremo izquierdo se ubican los estados con umbrales mucho más estrictos, mientras que hay estados como Guerrero y Guanajuato que permiten montos mucho más altos para realizar adjudicaciones directas.

En ocasiones, estos montos no se encuentran explícitos en las leyes estatales, sino que éstas marcan que la facultad sobre el establecimiento de dichos montos máximos puede estar en manos del Comité de Adquisiciones, los titulares de las dependencias o entidades requirentes, los titulares de la Secretaría de Finanzas o la Oficialía Mayor, o la entidad o dependencia convocante.

---

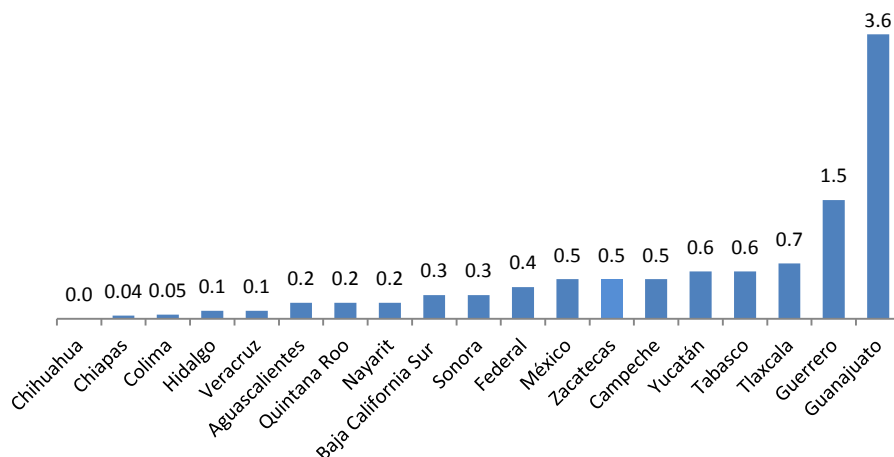
<sup>54</sup> LAASSP, Artículo 41

<sup>55</sup> En este caso, nos basamos en el presupuesto de 2011

<sup>56</sup> Reglamento de la LAASSP, Artículo 21, fracción III

<sup>57</sup> LAASSP, Artículo 42

**Gráfica 1. Montos máximos para la selección de *adjudicación directa* por entidad federativa**  
(cifras en millones de pesos)<sup>58</sup>



Fuente: Elaboración propia con base en las leyes de adquisiciones estatales y en los presupuestos de egresos a nivel estatal 2011.

Consideramos que el uso de procedimientos alternativos a la licitación pública cuando se trata de compras de “escaso valor” es conveniente porque se evitan costos de transacción que no compensan el ahorro o beneficio potencial de llevar a cabo una licitación pública. Lo ideal es que el umbral que define los montos de las compras de “escaso valor” sea razonable; de lo contrario, es posible que el ahorro derivado de la disminución de los costos de transacción no compense los beneficios de la reducción en precios que provoca la competencia en una licitación pública. La recomendación es que estos umbrales no rebasen lo establecido en la legislación federal, aunque claro está que el funcionario deberá apegarse a lo que estipule la norma estatal vigente en la materia.

## 6. Justificación y registro de los casos de excepción

Aunado a la existencia de criterios claros de excepción, es conveniente que los funcionarios públicos justifiquen y registren este tipo de decisiones. Generalmente existe la obligación de dejar asentado por escrito la decisión de la contratación regulada en las distintas leyes de adquisiciones.

En el caso del marco federal, por ejemplo, se establece que las excepciones de invitación a cuando menos tres personas y de adjudicación directa, deben justificarse de hecho y de derecho, con base en los criterios de excepción que contempla la ley:

<sup>58</sup> Se incluyeron 19 entidades federativas en cuya legislación se indica un límite al monto que puede ser adjudicado por invitación restringida o adjudicación directa. En el resto de los casos, no contamos con información disponible.

“La selección del procedimiento de excepción que realicen las dependencias y entidades deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurren en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez y transparencia que resulten procedentes para obtener las mejores condiciones para el Estado.”<sup>59</sup>

El acreditamiento de los supuestos de excepción requiere ser dictaminado por el Comité de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios (CAAS), o bien por el titular de la dependencia o entidad, o el servidor público en quien se delegue esta función y deberá encontrarse dentro de los supuestos señalados en el penúltimo párrafo del artículo 41 de la LAASSP; así como deberán encontrarse dentro de los rangos de los montos máximos determinados por el CAAS correspondiente, con respecto a los límites máximos establecidos en el PEF.

Sobre la justificación y registro de las excepciones a nivel estatal, la obligación es variable según la legislación de que se trate. Sin embargo, es recomendable que si la ley no lo contempla, el funcionario considere la importancia de llevar un registro documental de la decisión. Esta práctica les permite a los funcionarios encargados del proceso dejar evidencia sobre las razones que lo llevaron a optar por determinado procedimiento de adquisición, facilita la gestión y organización de los expedientes, y en caso de que los participantes soliciten aclaraciones posteriores hay un registro documental que les otorga certidumbre.

## **7. Carácter de la licitación: nacional, internacional bajo tratados, internacional abierta**

El carácter de la licitación se refiere al nivel de apertura geográfica de la licitación. Por un lado, existen las *licitaciones nacionales*, las cuales están dirigidas exclusivamente a los proveedores del país. Por otro lado, también existen las *licitaciones internacionales*, en las cuales pueden participar tanto proveedores nacionales como internacionales. Según las buenas prácticas internacionales, los procesos de compra deben ser lo más competidos posible, por lo tanto, idealmente la práctica generalizada deben ser las licitaciones internacionales. A pesar de ello, es común que los gobiernos les den prioridad a los proveedores nacionales con la intención de fomentar el desarrollo económico de su país. Finalmente, existen legislaciones que contemplan las *licitaciones estatales*, en las que únicamente pueden acudir proveedores locales.<sup>60</sup>

Sobre este tema, es clave que los funcionarios estatales encargados de la definición del método de contratación se apeguen a la normatividad estatal o federal, según el origen de los recursos. La legislación federal contiene una clasificación puntual que determina que las licitaciones públicas pueden ser nacionales o internacionales, y destaca que estas últimas pueden ser bajo la cobertura de tratados o de tipo abierto.<sup>61</sup> A ese respecto, la ley claramente define los criterios para determinar el territorio y origen de los productos dentro de una licitación pública.<sup>62</sup>

Con base en esas disposiciones, cuando las licitaciones son nacionales se requiere que los proveedores sean empresas mexicanas y que los bienes tengan al menos 65% de contenido nacional. Cuando las licitaciones

---

<sup>59</sup> LAASSP, Artículo 40, párrafos 1 y 2

<sup>60</sup> Este es el caso de las legislaciones de Chiapas, Zacatecas, Nayarit, Tabasco, Veracruz, Jalisco, San Luis Potosí, Baja California y Baja California Sur.

<sup>61</sup> LAASSP, Artículo 28, párrafo 1

<sup>62</sup> Reglamento LAASSP, Artículo 12

son internacionales, entonces pueden participar proveedores extranjeros y no existe alguna restricción con respecto al origen de los bienes o servicios.

También es recomendable ceñirse a los capítulos de los tratados de libre comercio en lo referente a los lineamientos para la adquisición de bienes y servicios con proveedores extranjeros, para que éstos sean compatibles con dichos tratados. De no respetar lo establecido en éstos, los gobiernos están expuestos a que se les denuncie internacionalmente e incluso se les cobren multas por no cumplir. Para el caso de México los capítulos de compras gubernamentales son los siguientes:

- a. Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, TLC, Capítulo X;
- b. Tratado de Libre Comercio México-Colombia, Capítulo XV;
- c. Tratado de Libre Comercio México-Costa Rica, Capítulo XIII;
- d. Tratado de Libre Comercio México-Nicaragua, Capítulo X;
- e. Tratado de Libre Comercio México-Israel, Capítulo VI;
- f. Acuerdo de cooperación y asociación económica México-Unión Europea, Capítulo III;
- g. Tratado de Libre Comercio México-Asociación Europea, Capítulo V;
- h. Tratado de Libre Comercio México-Japón, Capítulo 11; y,
- i. Tratado de Libre Comercio México-Chile, Capítulo 15 Bis.

Para procurar procedimientos de compra más competitivos es conveniente **no realizar** licitaciones exclusivamente estatales, incluso cuando así lo permitan algunas leyes. La principal razón es porque, a pesar de que estas medidas pueden efectivamente favorecer el desarrollo de los empresarios estatales, son inconstitucionales porque violan el libre mercado entre las entidades federativas.<sup>63</sup> Además, al llevar a cabo estas licitaciones estatales, es difícil realizar análisis comparativos de ofertas de proveedores de localidades cercanas lo que en última instancia puede llevar a que el gobierno termine comprando mucho más caro.

Finalmente, otras recomendaciones en este sentido consisten en publicar las convocatorias a licitación pública en CompraNet y en medios nacionales, así como hacer un esfuerzo por invitar a proveedores de otras entidades federativas a participar en los procesos de compra cuando se trate de invitación restringida o adjudicación directa.

#### **IV. ¿Cuál es el procedimiento de una licitación?**

##### *Procedimiento básico de una licitación*

**Esta sección es relevante para cualquier funcionario público involucrado en los procedimientos de adquisición.**

#### **1. Publicación de las convocatorias**

La publicación de las convocatorias es indispensable para que las licitaciones públicas sean competitivas; en este sentido, el primer paso para que un proveedor participe en una licitación es que esté al tanto del

---

<sup>63</sup> Los funcionarios encargados de las compras no tienen la facultad para cambiar la legislación y deberán seguir la normatividad vigente, sin embargo, en la medida de sus posibilidades es deseable que promuevan la revisión de estas reglas para evitar que la ley de adquisiciones estatal contravenga la Constitución.

concurso. Conforme a las mejores prácticas internacionales, todas las convocatorias deberán difundirse tanto en medios oficiales como en diarios de amplia circulación a nivel local o nacional según corresponda. Por un lado, la publicación de la convocatoria en medios oficiales (Diario Oficial o Periódicos Oficiales estatales y el sistema electrónico de compras gubernamentales CompraNet) es importante porque le da legalidad al proceso, ya que en caso de alguna impugnación, permite a los participantes contar con una prueba sólida de la licitación en cuestión. Por el otro, la publicación en medios de amplia difusión favorece la participación de la mayor cantidad de proveedores posible.

Según la normatividad federal, la publicación de la convocatoria a la licitación pública se realizará a través de CompraNet y su obtención será gratuita. Además, simultáneamente se enviará un resumen de la convocatoria a la licitación para su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Este resumen deberá contener, entre otros elementos, el objeto de la licitación, el volumen a adquirir, el número de licitación, las fechas previstas para llevar a cabo el procedimiento de contratación y cuándo se publicó en CompraNet.<sup>64</sup>

A nivel internacional, la publicación de la convocatoria en el sitio electrónico de compras gubernamentales es una práctica común. Esta medida busca que más participantes se enteren de las diferentes licitaciones para incrementar la participación y la competencia, incluso aunque provengan de diferentes estados o sean proveedores extranjeros. Se recomienda a los funcionarios estatales acercarse a la SFP para lograr una mejor utilización del CompraNet- quizá a través de convenios y capacitación- para la difusión de las convocatorias a licitación pública o invitación restringida, independientemente de si el recurso es federal o estatal. Idealmente, esta información también deberá publicarse en el portal de transparencia del gobierno estatal. Otra recomendación es reducir o eliminar el costo de las bases de la licitación en los estados donde aún se cobra por la obtención de las mismas.

Sobre los requisitos que deben contener, tanto la convocatoria a licitación pública, como las bases de la misma, y cuando proceda, el proyecto de convocatoria, a continuación se señalan los puntos que contiene la LAASSP y que son una buena guía para el área convocante a nivel estatal:

- La indicación de los lugares, fechas y horarios en que los interesados podrán obtener las bases y, en su caso, el costo y forma de pago de las mismas;
- La fecha, hora y lugar de la celebración de la junta de aclaraciones y del acto de presentación y apertura de ofertas;
- Los criterios específicos que se utilizarán para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos;
- Modelo de contrato al que deberán sujetarse las partes, dependiendo de la licitación de que se trate;
- Los requisitos que debe cumplir el interesado para el acreditamiento de la personalidad jurídica.

Las bases deberán contener:

- Las instrucciones para elaborar y entregar las ofertas y las garantías;
- Forma y términos en que se registrará la licitación;

---

<sup>64</sup> LAASSP, Artículo 30

- La forma en la que deberán acreditar su personalidad jurídica quienes deseen participar, con la documentación idónea a presentar; requisitos que los licitantes deben cumplir; documentos y datos que deben presentar;
- La fecha, hora y lugar para la presentación y apertura de las ofertas o posturas, notificación del fallo y firma del contrato; y
- Los criterios y formas para la evaluación de las ofertas y la adjudicación del contrato.

Es recomendable que los funcionarios estatales de las áreas convocantes cuenten con un filtro de revisión del contenido de las convocatorias antes de hacerlas públicas. Usualmente, esta revisión deberá estar a cargo de las áreas técnicas requerientes, así como de los órganos internos de control (Contraloría); en ocasiones sin la aprobación de este órgano de control no es válido publicar las convocatorias. La importancia de contar con un filtro previo a la publicación de las convocatorias es asegurar que, por un lado, que éstas contengan toda la información relevante que necesitan los proveedores conocer para poder presentar sus propuestas y, por otro lado, que las especificaciones técnicas del bien o servicio a adquirir no se presten a limitar la competencia por estar dirigidas a proveedores específicos.

Para estandarizar los requisitos principales que deben contener las bases y el proyecto de convocatoria, la SFP recomienda contar con un modelo institucional de proyecto de convocatoria. Este modelo permitirá agilizar la elaboración de las convocatorias a la licitación pública que se utilizarán para los procedimientos de contratación, mismo que se deberá actualizar constantemente para adecuarse a las necesidades de la institución.<sup>65</sup>

## 2. Modificación a las convocatorias

Si bien la convocatoria debe establecer los requisitos que deberán contener las proposiciones que presenten los proveedores participantes, normalmente este contenido puede modificarse durante el proceso de licitación; siempre y cuando estos cambios se realicen antes de que los proveedores hayan presentado sus propuestas; no afecten las condiciones de competencia, y no tengan por objeto reemplazar o cambiar la naturaleza de los bienes y servicios.

La LAASSP determina que “Las dependencias y entidades, siempre que ello no tenga por objeto limitar el número de licitantes, podrán modificar aspectos establecidos en la convocatoria, a más tardar el *séptimo día* natural previo al acto de presentación y apertura de proposiciones. Las modificaciones en ningún caso podrán consistir en la sustitución de los bienes o servicios convocados originalmente, adición de otros de distintos rubros o en variación significativa de sus características.”<sup>66</sup>

Las mejores prácticas internacionales sugieren que es fundamental dar a conocer cualquier modificación que sufra la convocatoria en los medios originales en donde se publicó (CompraNet, Diario Oficial, Periódico Estatal correspondiente o diarios de circulación nacional) así como advertir a los participantes que cualquier modificación formará parte de la convocatoria y deberá ser considerada por los licitantes en la elaboración de

<sup>65</sup> Al preguntar por este modelo institucional nos explican que la SFP no cuenta con un modelo de proyecto de convocatoria. La Unidad de Política de Contrataciones Públicas (UPCP) de dicha Secretaría ha propuesto éste y otros modelos de documentos estandarizados pero no han conseguido la opinión favorable de otras áreas con participación en el tema. Información proporcionada vía electrónica por la UPCP, 9 de agosto de 2012.

<sup>66</sup> LAASSP, Artículo 33, párrafo 1 y 2

su proposición.<sup>67</sup> Asimismo, idealmente las leyes de adquisiciones deben contemplar la posibilidad de modificar los criterios de evaluación siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones:

- (1) Se requiera hacerlo con tiempo suficiente para que los proveedores puedan ajustar sus propuestas. De acuerdo con el estudio del IMCO “Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México” (2011), este lapso deberá de ser de al menos 7 días naturales (o 5 días hábiles) antes de la presentación de las propuestas;
- (2) Las modificaciones se hagan públicas para que los interesados estén al tanto; y
- (3) Que la Ley prohíba cambios en la naturaleza del objeto de la licitación.

Como se observa en la siguiente tabla elaborada con base en el estudio del IMCO, 25 legislaciones estatales incluyen la posibilidad de realizar cambios a las convocatorias y entre ellas, únicamente 5 cumplen con las tres condiciones planteadas. Aunque a nivel estatal la modificación de los plazos y otros aspectos establecidos en las convocatorias o en las bases deberán apegarse a la legislación estatal correspondiente, aunque la ley no lo contemple, y si no lo restringe, los funcionarios estatales deberían de procurar llevar a cabo estas tres buenas prácticas cada vez que modifiquen una convocatoria.

---

<sup>67</sup> LAASSP, Artículo cit. párrafo 3



**Tabla 4. Cumplimiento de buenas prácticas para la modificación de las convocatorias por legislación estatal**

ESTADO	Contempla posibilidad de modificaciones	Número de días naturales mínimos antes de la presentación de propuestas	Las modificaciones deben hacerse públicas	La ley prohíbe cambios a la naturaleza de del objeto de la licitación
Chiapas	X	7	X	X
Coahuila	X	7	X	X
Michoacán	X	7	X	X
Quintana Roo	X	7	X	X
Sinaloa	X	7	X	X
Colima	X	6	X	X
Tamaulipas	X	5	X	X
Puebla	X	3	X	X
Hidalgo	X	3	X	X
Aguascalientes	X	2	X	X
Tabasco	X	5	X	
Nuevo León	X	3	X	
Guanajuato	X	2	X	
Chihuahua	X	N.E.	X	
Distrito Federal	X	N.E.	X	
Baja California	X	6		X
Tlaxcala	X	5		X
Baja California Sur	X	4		X
Nayarit	X	3		X
Durango	X	6		
Morelos	X	6		
Estado de México	X	5		
Querétaro	X	5		
San Luis Potosí	X	5		
Veracruz	X	N.E.		
Campeche				
Guerrero				
Jalisco				
Sonora				
Zacatecas				
Yucatán				

Fuente: IMCO (2011) "Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México".

N.E. No especifica el número de días necesarios previo a la presentación de propuestas

### 3. Visita de instalaciones

Por la naturaleza de algunos bienes o servicios en ocasiones resulta necesario que personal del gobierno realice recorridos para verificar las instalaciones de operación del proveedor. Estas visitas deberán realizarse de acuerdo a lo establecido en la convocatoria a la licitación pública, y se deberá efectuar el registro de asistencia al iniciar la visita, en la cual se hará constar quiénes participaron.

Regularmente, tal como lo señala el marco normativo federal,<sup>68</sup> los responsables de esta fase del procedimiento es personal del área contratante, con el apoyo del área requirente y, en su caso, del área técnica. Sin contravenir a las leyes estatales es recomendable que de registrarse visitas a las instalaciones de operación del proveedor se lleve un registro o un acta de lo sucedido en dicho evento.

En las visitas a las instalaciones deberá considerarse lo siguiente:

- a) Las preguntas que resulten de dichas visitas no se responderán en ese momento, ya que se deberán plantear por escrito, con la anticipación prevista en el artículo 33 Bis de la LAASSP
- b) La asistencia de los licitantes no será obligatoria.

### 4. Junta de aclaraciones

Una vez divulgada la convocatoria, el siguiente paso es que los participantes tengan la posibilidad de solicitar aclaraciones respecto de las bases de participación, antes de la presentación de ofertas. Estos espacios entre los oferentes y los convocantes deberán ser públicos. Adicionalmente, la información sobre preguntas y respuestas debe ser difundida a todos los licitantes para asegurar condiciones equitativas de participación. Este paso es clave porque permite ajustar algunas deficiencias u omisiones que se hayan establecido en el cuerpo de la convocatoria o bases, y además, puede ser un filtro para evitar considerablemente las inconformidades. Dichas juntas serán presididas por personal del área contratante y se contará invariablemente con un representante del área requirente y del área técnica para aclarar las dudas correspondientes.<sup>69</sup>

Según las mejores prácticas internacionales, lo más recomendable es realizar las juntas de aclaraciones a través del sistema electrónico de contrataciones. Los participantes pueden mandar sus dudas de manera electrónica, los funcionarios contestan las aclaraciones por medio del sitio web y las publican para que todos los participantes tengan la misma información. Algunos gobiernos estatales han optado por utilizar la comunicación vía correo electrónico y aceptar preguntas 24 horas antes de la junta presencial,<sup>70</sup> con lo que los funcionarios pueden preparar mejor las respuestas y queda un registro documental de los cuestionamientos.

El marco normativo federal contiene la posibilidad de realizar juntas de aclaración de acuerdo a lo siguiente:

- Es obligatorio para la convocante realizar cuando menos una junta de aclaraciones.

---

<sup>68</sup> LAASSP, Artículo 39, fracción III inciso b.

<sup>69</sup> LAASSP, Artículo 33.

<sup>70</sup> El IMCO tiene conocimiento que este es el caso de Guerrero, Zacatecas y el municipio de Oaxaca de Juárez.

- Se debe señalar al cierre de la primer junta, la fecha y hora para la celebración de una segunda o ulteriores reuniones.
- La asistencia para los licitantes es optativa.
- Las solicitudes de aclaración deberán plantearse de manera concisa y estar directamente vinculadas con los puntos contenidos en la convocatoria a la licitación pública, indicando el numeral o punto específico con el cual se relaciona. Las solicitudes que no cumplan con los requisitos señalados podrán ser desechadas por la convocante.<sup>71</sup>
- Entre la última junta de aclaración y el acto de presentación y apertura de propuestas debe existir un plazo de al menos *seis días* naturales.
- Las actas que se levanten deben ser firmadas por los asistentes, y a éstos se debe entregar una copia de dichas actas.
- Las actas que se elaboren se deben poner a disposición de los licitantes que no hayan asistido, para efectos de su notificación.

Algunas recomendaciones para el adecuado cumplimiento de la normatividad federal, y que pueden considerar los servidores públicos cuando utilicen recursos estatales en el procedimiento de contratación –sin que ello contravenga las leyes estatales de adquisiciones– son las siguientes:<sup>72</sup>

- Cuando se realicen modificaciones a la convocatoria a la licitación pública que deriven de la junta de aclaraciones, se deberán señalar las disposiciones normativas que las sustenten.
- Todas las modificaciones serán tomadas en cuenta, con excepción de aquéllas que modifiquen elementos esenciales del procedimiento de contratación (tales como, los bienes o servicios objeto del mismo), las que limiten la libre participación o las que impliquen requisitos imposibles de cumplir a otros licitantes.
- Cuando las modificaciones se refieran a discrepancias entre el contenido del modelo de contrato y el contenido de la convocatoria a la licitación pública, prevalecerá lo establecido en esta última.
- En todos los casos, las preguntas deberán entregarse con un plazo mínimo de 24 horas de anticipación a la junta de aclaraciones,<sup>73</sup>
- Es importante que la entidad convocante lleve un registro de lo sucedido en la junta de aclaraciones (incluyendo todas las preguntas y respuestas de los licitantes) y lo dé a conocer a todos los participantes aun cuando no hayan acudido a dicho evento. De este modo se favorecen condiciones equitativas de participación, se facilita la rendición de cuentas y la supervisión de otras autoridades, aún cuando la legislación estatal no lo considere obligatorio.

## 5. Plazo para la presentación de las propuestas

Es importante definir un plazo razonable entre la última junta de aclaración, que puede motivar modificaciones a la convocatoria, y la presentación de las propuestas a cargo de los posibles proveedores. Este plazo no debe afectar las condiciones de competencia, para lo cual las buenas prácticas establecen como *límite 7 días naturales o 5 días hábiles*, aunque el rango más amplio a nivel internacional se registra en los procesos de

<sup>71</sup> Reglamento de la LAASSP, Artículo 45, párrafos 1, 3, 4 y 6.

<sup>72</sup> Estas recomendaciones fueron tomadas del Manual del Comprador del IMSS y se pueden adaptar al contexto estatal.

<sup>73</sup> Véase LAASSP, Artículo 33 Bis y la ley estatal correspondiente

contratación de la República Checa, donde se señalan como límite *12 días naturales* previos a la presentación de las propuestas.

La legislación federal está dentro del parámetro de las buenas prácticas al detallar que entre la última junta de aclaración y el acto de presentación y apertura de proposiciones debe existir un plazo de al menos *seis días naturales*. A nivel entidades federativas, como se observa en la tabla 4, los plazos mínimos varían entre 7 días como en el caso de Chiapas, Coahuila, Michoacán, Quintana Roo y Sinaloa, hasta 2 días como mínimo, como es el caso de Guanajuato; en otras legislaciones este plazo no se especifica (Chihuahua, D.F. o Veracruz) o no se regula este criterio en la ley (Campeche, Guerrero, Jalisco, Sonora, Zacatecas y Yucatán).

Ciertamente, los funcionarios estatales deberán apegarse a la legislación estatal cuando la contratación involucre recursos propios. Sin embargo, independientemente del contenido de estas normas, a continuación algunas buenas prácticas que pueden utilizarse en el contexto estatal para definir plazos adecuados para la presentación de las propuestas:<sup>74</sup>

1. Como principio, al momento de determinar el plazo entre la última junta de aclaraciones y la presentación de propuestas, las autoridades deberán fijar una fecha que no tengan por objeto limitar el número de participantes.
2. El plazo fijado para la presentación no debe terminar en un día inhábil, ni antes del mediodía del día siguiente. El plazo estipulado debe estar acompañado de una justificación.
3. En los casos en los que las legislaciones estatales o los reglamentos no especifiquen el plazo mínimo entre la última junta de aclaraciones y la presentación de ofertas, o esta marque un plazo menor de 7 días, es recomendable considerar en la práctica un plazo mínimo de *7 días* previos a su publicación.<sup>75</sup>
4. Si hubiera, a raíz de la junta de aclaraciones, modificaciones a la convocatoria, las autoridades deben publicar la modificación, su justificación y la prórroga (en caso de existir) en el mismo lugar en el que se publicó la convocatoria, incluso aunque la ley no lo establezca explícitamente esta puede ser una medida administrativa.

## **6. Presentación y apertura de propuestas**

En esta etapa del proceso de compra, los participantes presentan sus propuestas técnicas y económicas ante el área convocante. El procedimiento de presentación y apertura de propuestas puede variar según el recurso con el que se convoque la licitación o invitación restringida. La diferencia radica en que cuando los recursos son federales, en un mismo evento se presentan y se abren las propuestas técnicas y económicas. En contraste, cuando los recursos son estatales, en algunos casos, el procedimiento se realiza en dos fases, es decir, primero se realiza la presentación y apertura de las propuestas técnicas y únicamente aquellas que cumplan con los requisitos solicitados en la convocatoria pasan a la segunda fase de presentación y apertura de propuestas económicas, en algunos casos estos eventos se hacen incluso en diferentes días.<sup>76</sup>

---

<sup>74</sup> Tomado de la Ley Modelo Ley Modelo de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Prestación de Servicios Estatales (IMCO, 2012).

<sup>75</sup> Esta recomendación no contraviene las legislaciones estatales ya que en éstas se señalan plazos mínimos y no máximos. Ver tabla 3.

<sup>76</sup> En el caso del municipio de Oaxaca de Juárez, por ejemplo, entre la presentación y apertura de propuestas técnicas y la presentación y apertura de propuestas económicas generalmente transcurren entre 2 y 3 días. Esto es con base en la Ley para Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Estado de Oaxaca.

A nivel federal la LAASSP (art. 35) establece que el acto de presentación y de apertura de propuestas se llevará a cabo en el día, lugar y horas previstos en la convocatoria. Adicionalmente, el Reglamento de la LAASSP (art. 47) establece una serie de especificaciones sobre cómo llevar a cabo el acto de presentación y apertura de propuestas. En cuanto al procedimiento de presentación, en principio se reciben todas las propuestas y posteriormente se analiza la información: “El servidor público que presida el acto, deberá recibir las proposiciones para su posterior evaluación, por lo que no podrá desechar ninguna de ellas durante dicho acto.”<sup>77</sup>

La recepción de la proposición se entenderá realizada una vez que ésta se analice durante su evaluación, debiéndose indicar en el fallo si la proposición fue desecheda por incumplir lo dispuesto en el art. 50 de la LAASSP, es decir si son proveedores con los cuales las dependencias y entidades se deben abstener de adjudicar algún contrato, sea porque tienen intereses personales con algún servidor público, porque han sido inhabilitados, aquellas que por causas imputables a ellos mismos se les haya rescindido un contrato, se encuentren en retraso de entrega de bienes o prestación de servicios.

Sobre las autoridades participantes en este procedimiento, a nivel federal la LAASSP indica que “el acto de presentación y apertura de proposiciones de las licitaciones públicas presenciales y mixtas, será presidido por el titular del área contratante de la convocante o por el servidor público que éste designe, quien será el único facultado para tomar todas las decisiones durante la realización del acto, en los términos de la Ley y Reglamento.”<sup>78</sup>

Algunas recomendaciones que hace la SFP para cumplir con la normatividad federal son:

- El acto de presentación y apertura de proposiciones se llevará a cabo en el día, lugar y fecha determinada en la convocatoria a la licitación pública o en el acta de la última junta de aclaraciones, y será presidido por el titular del área contratante o por el servidor público que éste designe, quien deberá contar con experiencia y capacidad técnica en materia de contrataciones públicas.
- Cuando el servidor público que preside el acto tenga conocimiento de denuncias o presuma falsedad sobre alguna proposición, lo comunicará al Órgano Interno de Control (OIC) en términos de lo dispuesto por el penúltimo párrafo del artículo 60 de la LAASSP.
- Se deberán recibir todas las proposiciones y verificar que la documentación presentada sea la señalada en la convocatoria a la licitación pública, sin que ello implique la evaluación de su contenido.
- En las licitaciones presenciales y mixtas, se deberá rubricar de forma conjunta con el licitante que haya sido designado por los demás participantes, aquellas partes de las propuestas que se hayan determinado en la convocatoria a la licitación pública.
- Se deberá elaborar el acta en la cual se hará constar la celebración del acto de presentación y apertura de las propuestas, la cual deberá ser publicada en CompraNet el día que se lleve a cabo el evento.

---

<sup>77</sup> LAASSP, Artículo 50

<sup>78</sup> Reglamento de la LAASSP, Artículo 47, párrafo 2

Por otra parte, para que los funcionarios estatales logren una mejor práctica en esta fase del procedimiento se recomienda lo siguiente:<sup>79</sup>

- Además de lo que estipule la ley estatal correspondiente, es recomendable que adicionalmente a la autoridad que preside el acto, haya un representante del órgano interno de control (Contraloría). La presencia de este representante fomenta que el evento se realice apegado a la normatividad y le da legitimidad.
- La elaboración de un acta que describa lo sucedido en cada etapa de presentación (propuestas técnicas y económicas) es necesaria para dejar constancia de quiénes participaron en el concurso y cuáles fueron las propuestas de los oferentes.
- Se recomienda que a nivel estatal no se deseche ninguna propuesta en la fase de presentación, sino que cada una de ellas se someta al análisis técnico y económico. En caso de que alguna propuesta sea rechazada deberá especificarse en el acta de fallo posterior a la evaluación de todo el conjunto de las propuestas presentadas.
- Es recomendable que las autoridades que presidan la presentación y apertura de propuestas hayan discutido previamente los lineamientos de cada licitación y se apoyen en las áreas técnicas de las dependencias para conocer los requisitos específicos del concurso.

Finalmente, las mejores prácticas recomiendan que los participantes tengan la posibilidad de enviar sus propuestas por medios electrónicos, reduciendo así el tiempo y el costo de participar en una licitación. Igualmente, el envío de propuestas de manera electrónica permite mantener un registro del trámite y estandarizar los materiales y formatos utilizados por todas las dependencias para cubrir este proceso de manera más eficiente. Para ello, los funcionarios estatales deberán acercarse a la SFP y pedir asesoría sobre la realización de licitaciones completamente electrónicas vía CompraNet.<sup>80</sup>

## 7. Evaluación de las propuestas

Esta etapa contempla una revisión técnica de los requisitos (calidad, durabilidad, materiales, entre otros), así como la valoración de las propuestas económicas. Generalmente, esta etapa consiste en dos momentos: en primer lugar se evalúan las propuestas técnicas y posteriormente se valoran las ofertas económicas de aquellas propuestas que hayan sido aprobadas en la revisión técnica. En ambos casos, las buenas prácticas internacionales señalan que en cualquier licitación pública se deben dar a conocer previamente, en la convocatoria, los criterios con los que se evaluarán las propuestas y que, consecuentemente, serán la base para la adjudicación del contrato.

La Ley federal considera tres criterios de evaluación según la naturaleza del bien o servicio a contratar: **puntos y porcentajes, costo beneficio y evaluación binaria**. Igualmente establece que preferentemente se deben utilizar los criterios de puntos y porcentajes o el de costo beneficio para la evaluación de las proposiciones y adjudicación de los contratos.<sup>81</sup> En el caso de que no sea posible utilizar estos criterios, y se

---

<sup>79</sup> Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y los reportes “Análisis de la normatividad y las prácticas de compras públicas a nivel estatal” realizados por el IMCO.

<sup>80</sup> Para ver más recomendaciones sobre las licitaciones electrónicas véase el punto 1 de la sección V de este Manual ¿Qué tipo de modalidades de licitación pública existen?

<sup>81</sup> LAASSP, Artículo 29, fracción XIII

aplique el criterio de evaluación binario, se adjudicará el contrato a quien cumpla los requisitos establecidos por la convocante y oferte el precio más bajo.<sup>82</sup>

Para entender mejor a qué se refieren estos criterios de evaluación, a continuación presentamos las siguientes definiciones:<sup>83</sup>

- I. Método de **evaluación de puntos y porcentajes**: sistema que utiliza criterios ponderados para determinar qué oferta presenta la mejor combinación de calidad y precio, que garantice el mayor valor por el dinero. Para definir los criterios que se deben evaluar, la unidad requirente debe determinar cuáles son los elementos y características cruciales del bien o del servicio a contratar, siendo una de éstas el precio. Una vez definidos los criterios, el servidor público debe asignarles un peso proporcional a su importancia relativa y establecer una regla para evaluarlas.
- II. Método de **evaluación binario**: sistema mediante el cual se evalúa si las ofertas cumplen o no con los requisitos solicitados por el área convocante y posteriormente, se adjudica un pedido o contrato a quien cumpliendo dichos requisitos, oferte el precio más bajo.
- III. Método de evaluación de **costo-beneficio**: sistema de valoración en términos monetarios de los costos y beneficios asociados directa e indirectamente a la compra, ejecución y operación del bien o servicio involucrado. La LAASSP establece que éste “deberá ser medible y comprobable, considerando los conceptos que serán objeto de evaluación, tales como mantenimiento, operación, consumibles, rendimiento u otros elementos vinculados con el factor de temporalidad o volumen de consumo, así como las instrucciones que deberá tomar en cuenta el licitante para elaborar su proposición”.<sup>84</sup> Aunque la ley menciona que preferentemente se debe utilizar este método, en la práctica este criterio se utiliza más comúnmente para proyectos de obra pública, en materia de adquisiciones prácticamente no se ha utilizado.<sup>85</sup>

Independientemente del método de evaluación utilizado para la contratación de bienes o servicios, existen dos tipos de criterios de evaluación: los de **participación** y los de **adjudicación**. Los primeros se refieren a aspectos mínimos que cualquier oferta debería cumplir para siquiera ser considerada. Al analizar el cumplimiento de estos criterios, las ofertas no compiten entre sí, sino que se considera que todas aquellas que cumplan con los requisitos están en capacidad de ser evaluados en términos de los criterios de adjudicación, que son lo que realmente definen a la oferta ganadora. Este segundo tipo de criterios (adjudicación) se centran en evaluar cuál es la mejor oferta en términos relativos. Una de las principales

---

<sup>82</sup> LAASSP, Artículo 36

<sup>83</sup> Las dos primeras definiciones están previstas en el artículo 1.5, fracciones XVI, XVII la Ley Modelo de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Prestación de Servicios de las Entidades Federativas (IMCO, 2012) y la evaluación costo-beneficio proviene de la LAASSP

<sup>84</sup> LAASSP, Artículo 53, fracción II

<sup>85</sup> A ese respecto, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitió el 24 de abril de 2012 los “Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión”. En este documento se establece que el análisis costo-beneficio es una evaluación socioeconómica del programa o proyecto de inversión a nivel de pre factibilidad, y consiste en determinar la conveniencia de un programa o proyecto de inversión mediante la valoración en términos monetarios de los costos y beneficios asociados directa e indirectamente a la ejecución y operación de dicho programa o proyecto de inversión.

diferencias entre los criterios de participación y los de adjudicación es que los primeros están enfocados a las capacidades de los participantes, por ejemplo, su experiencia o capacidad económica y financiera, mientras que los segundos se centran exclusivamente en las características del bien o servicio a adquirir.

En el caso del método de evaluación binario, el único criterio de adjudicación es el precio, el resto se consideran criterios de participación. En cambio, cuando se utiliza el método de puntos y porcentajes, existe más de un criterio de adjudicación porque además del precio, se toma en cuenta la calidad relativa de las ofertas.

## 7.1 Diseño de los criterios de participación

Como mencionamos antes, los criterios de participación establecen el piso mínimo que cualquier oferta debe satisfacer. Algunos de los más comunes son:

- Habilidad profesional y técnica
- Capacidad económica y financiera
- Presentación de garantías
- Experiencia
- Que el precio ofertado sea inferior al presupuesto con el que cuenta la unidad convocante

Un caso representativo de la importancia de diferenciar entre criterios de participación y de adjudicación es la inconveniencia de establecer la experiencia como un criterio de adjudicación. Si suponemos que para un proyecto de consultoría se requiere una empresa con al menos 5 años de experiencia, esto debe establecerse solamente como un criterio de participación, de esta manera, se evita que un participante (o varios en conjunto) con experiencia considerablemente mayor a la mínima requerida obtenga una ventaja adicional sobre el resto de las ofertas que sí cumplen con al menos los 5 años de experiencia.

## 7.2 Diseño de los criterios de adjudicación

Hemos señalado que en el uso del método de evaluación binario, el único criterio de adjudicación es el precio. Por ello en esta sección nos centraremos en los criterios de adjudicación suponiendo que la unidad contratante decide adjudicar el contrato utilizando el método de puntos y porcentajes.

- Uso del método de puntos y porcentajes para la adquisición de bienes

Generalmente, las leyes de compras públicas o sus reglamentos contienen listas de posibles criterios de adjudicación. Estas listas sirven como una guía y en ningún caso son exhaustivas, es decir, la unidad requirente puede proponer o incluir criterios adicionales a los establecidos en la lista dependiendo del bien o servicio a contratar. Los criterios más comunes en lo que se refiere a bienes son:

1. El plazo de entrega de los bienes;
2. El precio de la oferta;
3. El mantenimiento o la reparación de los bienes;



4. Costo total del bien desde que se adquiere hasta que se desecha. En este rubro se pueden incluir características técnicas (Ej.: capacidad de producción, tiempo de vida útil, uso de energía);
5. La transferencia de tecnología y el desarrollo de conocimientos especializados de gestión, científicos u operacionales;
6. Las condiciones de pago y las condiciones de las garantías ofrecidas respecto de los bienes;
7. Favorecimiento de grupos vulnerables o para la consecución de objetivos secundarios.<sup>86</sup> Se menciona a los discapacitados, las micro, pequeñas y medias empresas, la innovación tecnológica y el medio ambiente;
8. Las características funcionales de los bienes.

- Uso del método de puntos y porcentajes para la contratación de servicios

En general, en la evaluación de servicios se tiende a establecer ponderadores altos al rubro de calidad. Sin embargo, la distribución de la ponderación entre la calidad y precio generalmente se mantiene abierta en las leyes y reglamentos de adquisiciones. De hecho, es recomendable dejar abierta la distribución de la ponderación de calidad y precio porque esto permite que los funcionarios públicos asignen los puntos con base en las necesidades que motivan la compra.

Así, si el personal considera que la calidad del bien o servicios que se va a adquirir es más relevante que su precio, porque se trata de un servicio o un bien sofisticado, y suponiendo que la evaluación consiste en la asignación de un puntaje que va entre 0 y 100 puntos, entonces, los criterios de calidad tendrán mayor peso en la evaluación. Es decir, más de 50% de la calificación total dependerá de la calidad del bien ofertado.

Dentro de los criterios de calidad, a continuación presentamos una lista de los criterios de adjudicación más comunes en la evaluación de servicios:

1. Recursos disponibles;
2. Sistemas administrativos;
3. Metodología;
4. Comprensión del trabajo (lo que se tiene que hacer).

Para ejemplificar lo explicado arriba, supongamos que se contratará un servicio donde se ha decidido que los criterios de calidad serán los que aparecen en la lista anterior, y que en conjunto equivaldrían a 60% de la evaluación, el de precio equivale al otro 40%, en un rango de calificación que va de 0 a 10 puntos. En esas circunstancias, ya queda establecido que el peso del precio ofertado es de 40 puntos, donde el proveedor que presente el precio más bajo obtendrá el mayor número de puntos.

A nivel federal, una de las maneras de implementar esta evaluación es usando el precio máximo de referencia (PMR). Los participantes deben ofertar porcentajes de descuento sobre el PMR y los puntos se otorgan en proporción del descuento ofrecido, tomando como referencia la mejor oferta. De esta forma, la oferta con el mayor descuento obtendría 40 puntos y el resto obtendría un puntaje proporcional. Si el mayor descuento fue

---

<sup>86</sup> Para ampliar la información sobre los “objetivos secundarios” véase la sección X de esta Manual

de 10% y esa oferta obtuvo 40 puntos, en proporción, una oferta de 9% de descuento obtendría 36 puntos (equivalente a  $(9/10) \times 40$ ).

En cuanto a los criterios referentes a la calidad, el personal de compras deberá decidir cómo distribuirá los 60 puntos restantes entre los 4 criterios de calidad que aparecen en la lista anterior. Para hacerlo, el primer paso es ordenar los criterios de mayor a menor de acuerdo con su relevancia, para posteriormente otorgar puntos en función de ese orden. Una posible estrategia para que el funcionario defina los ponderadores para cada criterio es que se pregunte qué cantidad de dinero estaría dispuesto a sacrificar por una unidad de incremento en el nivel de calidad (por aspecto). Este ejercicio permite que el funcionario tenga claridad sobre qué criterio es más importante que otro y que convierta las cualidades técnicas de un bien o servicio en términos monetarios.

Por ejemplo, si el criterio más importante es la metodología, seguido por los sistemas administrativos y comprensión del trabajo, con igual relevancia, y por último, los recursos disponibles, entonces una posible combinación sería que el aspecto más relevante cuente 20 puntos, los dos siguientes 15 y el último 10, para sumar 60.

Ya que se determinó el peso de cada criterio, los funcionarios responsables deben de establecer cómo evaluarán cada uno de los criterios. Por ejemplo, en el caso de recursos disponibles, deberán hacer una lista de las características que les parezcan fundamentales en una buena propuesta y determinar cómo las van a medir, para ello deberán procurar usar criterios objetivos. Por ejemplo, si se va a contratar un servicio de laboratorio (como actualmente lo hace el IMSS), entonces se deberá plantear qué métodos son los más adecuados y con base en ello evaluar todas las propuestas. Es relevante que todas estas decisiones se tomen con anterioridad a la presentación de propuestas y que formen parte de la convocatoria.

- Uso del método de puntos y porcentajes para la contratación de servicios de consultoría

Un ejemplo de los servicios que recurrentemente contratan los gobiernos son los proyectos de consultoría, a continuación una propuesta de los criterios de adjudicación más comunes y sus posibles pesos en la evaluación:<sup>87</sup>

1. Lógica de la metodología y plan de trabajo propuestos en respuesta a los términos de referencia (entre 20 – 50 puntos de 100 posibles);
2. Idoneidad del programa de transferencia de conocimientos (de 0-10 puntos de 100 posibles);
3. Participación de nacionales entre el personal clave propuesto (de 0 – 10 puntos de 100 posibles).

Como en el caso de los servicios, una vez definidos los criterios, el servidor público debe asignarles un peso proporcional a su importancia relativa, es decir, en comparación con el resto de los criterios. Esto implica que las características más importantes, deben tener los pesos más altos. Por ejemplo, si un proyecto es sumamente técnico, se debe poner énfasis en los ponderadores que se refieran a habilidades técnicas y a la

---

<sup>87</sup> Esta sección se basa en la Ley Modelo del IMCO. El propósito es proveer a los funcionarios públicos de más herramientas para la fase de la evaluación de la propuesta.

metodología; si el proyecto consiste en varias partes por separado y requiere de habilidades comerciales, entonces se le debe dar mayor peso a las habilidades administrativas.

### 7.3 Evaluación de propuestas por puntos y porcentajes

Una vez que se tienen claros los criterios mediante los cuales se van a calificar cada una de las propuestas, el área técnica de la dependencia gubernamental requirente es la encargada de realizar las evaluaciones de las diferentes propuestas tanto desde el punto de vista cualitativo, como del cuantitativo, es decir, del precio. Para poder hacer comparables los componentes cualitativo y cuantitativo es necesario estandarizar las calificaciones.

A continuación algunos posibles pasos para estandarizar ambos componentes dentro de las evaluaciones:<sup>88</sup>

#### Pasos para estandarizar el componente cualitativo de la evaluación:

Una vez recibidas las propuestas, para poder estandarizar y evaluar el componente cualitativo de cada una de ellas, el funcionario público debe llevar a cabo los siguientes pasos:

**Paso 1:** Evaluar las propuestas con base en los criterios y la escala definida en la convocatoria. Usualmente a cada criterio de calidad se le da una calificación entre 0 y 10 (aunque puede ser cualquier otro rango, de acuerdo a las consideraciones de los funcionarios responsables), y posteriormente cada calificación se multiplica por el ponderador correspondiente, esto es, el peso o número de puntos que el personal de compras determinó con anterioridad.

Volviendo al ejemplo presentado en la sección sobre el uso de puntos y porcentajes en servicios, supongamos que el criterio de “metodología usada” tiene un peso de 20 puntos y que las evaluaciones en este rubro van de 0 a 10, donde 10 significa que la “metodología usada” es de la más alta calidad. Si una propuesta obtiene una calificación de 10, entonces recibirá 20 puntos. En cambio, una propuesta con calificación de 8 en el rubro de “metodología usada” obtendría 16 de los 20 puntos posibles con base en la siguiente fórmula:

$$\text{Puntos obtenidos por criterio} = \text{calificación (rango entre 0 y 10)} * \text{ponderación}$$

$$\text{Puntos obtenidos por "metodología usada"} = 8 * 20 = 16$$

En la medida de lo posible, el funcionario debe buscar que los criterios sean objetivos y cuantificables. Por ejemplo, en el caso de que se busque la compra de un autobús de transporte público es mucho mejor medir la calidad de acuerdo al número de asientos (capacidad) y no según una escala de capacidad donde 0 indica “pocos asientos” y 10 indica “muchos asientos”. Habrá características que necesariamente deberán ser evaluadas con base en criterios subjetivos, pero se recomienda el uso de criterios objetivos cuando sea posible.

**Paso 2:** Posteriormente se suman todas las calificaciones ya ponderadas de cada participante y después esta cifra se normaliza en base a la calificación 10 (se multiplica por 10 para evitar los decimales) y esto se divide

---

<sup>88</sup> Esta es una propuesta basada en el anexo XIII “Criterios de evaluación” la Ley Modelo del IMCO.

por la suma de las calificaciones de la mejor oferta. El propósito de esta operación es conocer para cada oferta, cuál es su calidad en proporción a la mejor oferta.

$$\text{Calificación normalizada de calidad} = \frac{\text{Suma de las calificaciones de cada oferta (ya ponderadas)} * 10}{\text{La suma más alta (o máximos puntos posibles)}}$$

También es posible que la división se realice entre los “máximos puntos posibles” y de esta manera la calificación normalizada obtenida en el rubro de calidad es independiente de la calificación del resto.

**Paso 3:** Se multiplica la calificación normalizada de cada participante por el ponderador global que corresponde a los criterios de calidad. Continuando con el ejemplo de la sección anterior, si la calidad vale 60% de la calificación total, el participante que obtuvo la calificación máxima obtiene 60 puntos de 100 posibles, los otros 40 puntos dependerán de su propuesta económica.

*Pasos para estandarizar el componente cuantitativo (precio) de la evaluación:*

El funcionario público también debe estandarizar el componente cuantitativo de cada una de las propuestas recibidas. Las evaluaciones con respecto al precio se obtienen con la siguiente fórmula:

$$\text{Calificación normalizada del precio} = \frac{\text{Precio más bajo ofertado} * 10}{\text{Precio de la propuesta}}$$

Con base en esta fórmula, los precios más bajos generarán las calificaciones más altas. Supongamos que el precio más bajo ofertado es \$4. En ese caso, la calificación normalizada sería equivalente a 10 ( $4*10 / 4 = 10$ ). En cambio, si para una propuesta económica de \$8, la calificación estandarizada del precios es de 5 ( $4*10 / 8 = 5$ ). Entonces, los pasos a seguir son:

**Paso 4:** Se obtiene la calificación relativa al precio para cada oferta.

**Paso 5:** Se multiplica la calificación en precio por el ponderador asignado al criterio de precio con base en el peso predeterminado o ponderador global que se asignó al precio. Volviendo al ejemplo, si la calidad vale 60% de la calificación total, la calificación del precio aportará el 40% restante. En el ejemplo anterior, la mejor propuesta (\$4) obtendría 40 puntos en la evaluación del precio.

*Pasos para determinar la calificación final para cada una de las propuestas recibidas:*

Por último, se suman los resultados de los pasos 3 y 5 para obtener la calificación total de cada una de las propuestas. A continuación se presenta un ejemplo de una evaluación de puntos y porcentajes en sus tres etapas: evaluación cualitativa, evaluación cuantitativa y calificación final agregada.

**Tabla 5. Evaluación cualitativa:**

		Proveedor 2	Proveedor 3	Proveedor 1
Criterio 1, 20% de ponderación	Calificación	9	8	9
	Calificación ponderada	1.8	1.6	1.8
Criterio 2, 10% de ponderación	Calificación	7	8	7.5
	Calificación ponderada	0.7	0.8	0.75
Criterio 3, 10% de ponderación	Calificación	7	6	9
Total de la suma ponderada= 40%	Calificación ponderada	<b>0.7</b>	<b>0.6</b>	<b>0.9</b>
Calificación total de calidad		<b>3.2</b>	<b>3</b>	<b>3.45</b>
Calificación normalizada de calidad		3.20x(10/3.45)	3.00x(10/3.45)	3.45x(10/3.45)
		<b>9.28</b>	<b>8.70</b>	<b>10</b>
Ponderación de componente cualitativo	40%	<b>3.71</b>	<b>3.48</b>	<b>4</b>

**Tabla 6. Evaluación del precio:**

Proveedores	Propuestas (En orden ascendente)	Normalización del precio	Calificación normalizada del precio
<b>2</b>	\$1 282 000	1282000*10/1282000	10
<b>3</b>	\$1 333 000	1282000*10/1333000	9.62
<b>1</b>	\$1 925 000	1282000*10/1925000	6.66

**Tabla 7. Calificación global (agregada):**

		Proveedor 2	Proveedor 3	Proveedor 1
Criterio 1, 20% de ponderación	Calificación ponderada	1.8	1.6	1.8
Criterio 2, 10% de ponderación	Calificación ponderada	0.7	0.8	0.75
Criterio 3, 10% de ponderación	Calificación ponderada	0.7	0.6	0.9
Calificación total de calidad		<b>3.2</b>	<b>3</b>	<b>3.45</b>
Calificación normalizada de calidad		3.20x10/3.45	3.00x10/(3.45)	3.45x10/(3.45)
		<b>9.28</b>	<b>8.70</b>	<b>10</b>
Ponderación de componente cualitativo	<b>40%</b>	<b>3.71</b>	<b>3.48</b>	<b>4</b>
Calificación normalizada del precio		10	9.62	6.66
Ponderación del precio	<b>60%</b>	<b>6.00</b>	<b>5.77</b>	<b>4.00</b>
<b>Totales</b>	<b>100%</b>	<b>9.71</b>	<b>9.25</b>	<b>8.00</b>

#### 7.4 Recomendaciones generales para la evaluación de propuestas

Para que los funcionarios estatales cumplan adecuadamente con la normatividad federal, sea que el criterio de evaluación es el binario o el de puntos y porcentajes, deberán tomar en consideración las siguientes recomendaciones que establece la SFP:<sup>89</sup>

- Al término de la evaluación técnica, realizada por el área técnica de la dependencia requirente, se indicarán aquellas propuestas que deban desecharse por incumplimiento, conforme a las causales establecidas en la convocatoria a la licitación pública; es decir aquellas que no cumplen con los requisitos técnicos solicitados.
- El área contratante deberá llevar a cabo la revisión de la documentación administrativa de la propuesta, para complementar la evaluación técnica que realizó el área técnica y determinar así la solvencia integral de la proposición.
- Cuando en un procedimiento de contratación se agrupen requerimientos de dos o más áreas, en la evaluación técnica deberá participar un representante de cada área requirente.

Para el análisis y la evaluación de las propuestas económicas, en particular, las que se llevan a cabo con recurso federal, se recomienda:

- Realizar la evaluación económica de cada propuesta conforme al criterio de evaluación previsto en la convocatoria a la licitación pública y elaborar la tabla comparativa de ofertas.
- Cuando se determine utilizar como criterio para la evaluación de propuestas el mecanismo de puntos o porcentajes, se deberán observar los Lineamientos para la aplicación del criterio de evaluación de proposiciones a través del mecanismo de puntos o porcentajes en los procedimientos de contratación, que emitió la SFP mediante el Acuerdo por el que se emiten diversos lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios y de obras públicas y servicios relacionados con las mismas.<sup>90</sup>
- Tratándose de licitaciones internacionales abiertas, recordar que al momento de la evaluación de propuestas se deberán aplicar los márgenes de preferencia establecidos en el artículo 14 de la LAASSP, de conformidad con el "Acuerdo por el que se establecen las reglas para la aplicación del margen de preferencia en el precio de los bienes de origen nacional, respecto del precio de los bienes de importación, en los procedimientos de contratación de carácter internacional que realizan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal".

Por otra parte, para mejorar en la práctica esta fase de procedimiento de licitación pública, es importante que los funcionarios estatales, sin importar el recurso con el que se convoque el procedimiento de licitación, se apeguen a las siguientes prácticas:

---

<sup>89</sup> Según el manual del comprador del IMSS y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

<sup>90</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 9 de septiembre de 2010.

- Que en la evaluación de las propuestas siempre haya dos autoridades involucradas: el área técnica de la dependencia requirente y el área convocante. La revisión y evaluación a cargo de dos instancias reduce la probabilidad de errores y de decisiones discrecionales. Esta práctica es similar al método de “cuatro ojos” que es utilizado a nivel internacional. Este procedimiento es un mecanismo de control por medio del cual actores (o dependencias) tienen corresponsabilidad en la toma de decisiones.
- En todo el proceso de compras es importante limitar y controlar el contacto entre el área requirente y la proveeduría para evitar que los participantes tengan influencia sobre las decisiones de los servidores públicos. Un posible mecanismo de control es establecer que únicamente podrá haber comunicación entre éstos dos actores durante los eventos públicos (en este caso sólo durante el evento de presentación de ofertas). Además, en caso de que sea necesario hacer una excepción para comentar cuestiones técnicas específicas con los distintos proveedores, debe quedar registro público de todas las conversaciones entre los proveedores y los funcionarios públicos.
- Aunque algunas legislaciones como la de Guerrero y el Estado de México lo contemplan, idealmente no debe existir la posibilidad de que *una vez elegido el proveedor* en un procedimiento de licitación pública se pueda negociar con él un precio a la baja y por lo tanto haya modificaciones en sus propuestas originales.<sup>91</sup> Esta condición está prohibida por la LAASSP y no es recomendable según las mejores prácticas internacionales.<sup>92</sup>
- Contar con la observación de testigos sociales es importante durante todo el proceso de compras, sin embargo, es especialmente relevante en el evento de la evaluación de las propuestas y fallo porque revisan y brindan legitimidad al resultado final de todo el proceso.<sup>93</sup>
- Para evitar situaciones en las que el proveedor busque entregar un servicio de menor calidad o que sea necesario la repetición del procedimiento porque ningún proveedor cumple con los requerimientos técnicos señalados en la convocatoria, es imprescindible realizar pruebas previas a la dictaminación del fallo, en las que participen las áreas técnicas de la dependencia requirente en cuestión. Es preferible solicitar aclaraciones a los proveedores, relacionadas con sus propuestas técnicas y económicas, que tener que repetir los eventos, y en el peor de los casos, iniciar procedimientos administrativos para cancelar las obligaciones contractuales adquiridas con los licitantes.

---

<sup>91</sup> Algunos ejemplos son la Ley de Administración y Recursos Materiales del Estado de Guerrero, Artículo 9, fracción III y el Artículo 12.56 del Código Administrativo del Gobierno del Estado de México.

<sup>92</sup> La negociación a la que aludimos anteriormente se refiere a la que ocurre previo a la compra; depende del margen de negociación del gobierno y de la estructura del mercado si se opta por un proceso competido (licitación e invitación restringida) o una adjudicación directa, en contraste, la negociación *ex post* a la selección del proveedor no es deseable. Para ver más sobre el tema de negociación entre el gobierno y los proveedores véase III. ¿Qué condiciones existen para definir el procedimiento de contratación?, inciso 3, Excepciones a la licitación.

<sup>93</sup> Para saber más de la labor de los testigos sociales véase la sección VIII de este Manual ¿Cómo garantizar adquisiciones apegadas a la normatividad? Inciso 5.

## 8. Fallo y adjudicación

Con base en las evaluaciones técnica y económica se deberá determinar si existen propuestas solventes, a precios convenientes y aceptables, para adjudicar el contrato a aquella propuesta que asegure las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, y demás circunstancias pertinentes para el Estado.

En el marco federal se describe que el área convocante emitirá el fallo de adjudicación. Este documento contiene principalmente la relación de licitantes cuyas proposiciones se desecharon, expresando todas las razones legales, técnicas o económicas que sustentan tal determinación e indicando los puntos de la convocatoria que en cada caso se incumpla; la relación de licitantes cuyas proposiciones resultaron solventes, y el nombre del o los licitantes a quien se adjudica el contrato, indicando las razones que motivaron la adjudicación, de acuerdo a los criterios previstos en la convocatoria, así como la indicación de la o las partidas, los conceptos y montos asignados a cada licitante.<sup>94</sup>

En caso de que exista empate, las buenas prácticas sugieren que lo mejor es decidir la adjudicación del contrato a través del método del azar; no obstante, la LAASSP y algunas legislaciones estatales dan preferencia a ciertos sectores o grupos antes de adjudicar por insaculación. La LAASSP establece que si existe empate entre las propuestas recibidas y se encuentren MiPyMEs participando, el criterio para adjudicar es en primer término a la microempresa; a continuación se considerará a la pequeña empresa y en caso de no contarse con alguna de las anteriores, se adjudicará a la que tenga el carácter de mediana empresa – considerando la estratificación que para este efecto haya emitido la Secretaría de Economía–. Por otra parte, si entre los licitantes participantes en el empate no se encuentran empresas con este carácter, se deberá realizar un sorteo de desempate, de acuerdo con lo que establezca la convocatoria a la licitación.

Para que los funcionarios estatales cumplan adecuadamente con la normatividad federal, deberán considerar los siguientes aspectos:<sup>95</sup>

- Se deberá emitir el fallo de la licitación pública y difundirlo en CompraNet el mismo día de su emisión, en apego al criterio de transparencia que rige la LAASSP.
- Cuando el fallo sea de una licitación pública internacional bajo la cobertura de Tratados, deberá publicarse en el DOF, dentro de los *72 días naturales* siguientes a su emisión,<sup>96</sup>
- Cuando los bienes o la prestación de servicios se requieran antes de que se formalice el contrato, y así se haya previsto en la convocatoria a la licitación pública o invitación restringida, la solicitud correspondiente se realizará al proveedor conforme a lo establecido en el quinto párrafo del artículo 84 del Reglamento de la LAASSP. Lo anterior, sin perjuicio de que se cumpla con la obligación de formalizar el contrato dentro del plazo establecido en la Ley, la convocatoria o el fallo.

---

<sup>94</sup> LAASSP, Artículo 37

<sup>95</sup> Según el manual del comprador del IMSS y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

<sup>96</sup> De acuerdo con lo previsto en el penúltimo párrafo del artículo 58 del Reglamento de la LAASSP.



- Sólo se solicitará al proveedor la entrega de bienes o la prestación de servicios al día siguiente en que se notifique el fallo, cuando así se haya establecido en la convocatoria a la licitación pública.
- Cuando se realicen correcciones derivadas de errores mecanográficos o de cálculo en el acta de fallo, se subirá el nuevo documento que aclare o corrija el error en el sistema CompraNet, haciendo la aclaración pertinente de que dicho documento deja sin efectos al anterior.

Sin importar el tipo de recurso que se utilice para el procedimiento de contratación, es recomendable que los funcionarios estatales se apeguen a las siguientes prácticas:

- Dar a conocer a todos los participantes el acta de fallo de adjudicación. De preferencia se deberá publicar en la página web del gobierno estatal, o en la página electrónica de transparencia, y en caso de que regularmente se utilice el CompraNet, también es importante publicarlo en dicha plataforma electrónica; cabe señalar que cuando el recurso es federal este paso es obligatorio.
- El fallo debe contener claramente las razones por las cuales se eligió al proveedor (o proveedores), cuya propuesta representa las mejores condiciones para el Estado.
- Es recomendable que en el dictamen se incluyan las propuestas rechazadas así como las razones para ello. Estas razones deberán estar vinculadas tanto a los requisitos planteados en la convocatoria como al fundamento legal que las respalde, según el tipo de recurso involucrado.
- Se deberán indicar claramente fecha, lugar y hora para la firma del contrato, la presentación de garantías y, en su caso, la entrega de anticipos.
- El fallo debe contener también el nombre, cargo y firma del servidor público que lo emite, señalando sus facultades de acuerdo con los ordenamientos jurídicos que rijan a la convocante. Igualmente, se deben señalar el nombre y cargo de los responsables de la evaluación de las propuestas.
- En el evento público de fallo se sugiere la presencia del área convocante, el área requirente y un representante del órgano de control (Contraloría).

## 9. Declaración de licitación desierta

En ocasiones, ya avanzado el procedimiento de licitación pública, no es posible seguir con la contratación por esta vía, por lo que las leyes de adquisiciones normalmente prevén qué hacer en caso de que no haya suficiente participación o ésta no sea adecuada para el tipo de contratación. En la legislación federal, las dependencias y entidades procederán a declarar desierta una licitación cuando la totalidad de las propuestas presentadas no reúnan los requisitos solicitados o los precios de todos los bienes, arrendamientos o servicios ofertados no resulten aceptables.<sup>97</sup>

En esos casos, si persiste la necesidad de contratar con el mismo carácter, la dependencia o entidad puede emitir una segunda convocatoria u optar por el supuesto de excepción previsto en la fracción VII, del artículo 41 de la LAASSP;<sup>98</sup> en cambio, si los requisitos o el carácter se modifican con respecto a la primera

---

<sup>97</sup> LAASSP: Artículo 38

<sup>98</sup> Es decir contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, dado que se haya declarado desierta una licitación pública, siempre que se mantengan los requisitos establecidos en la convocatoria a la licitación cuyo incumplimiento haya sido considerado como causa de desechamiento porque afecta directamente la solvencia de las proposiciones.

convocatoria se debe convocar a un nuevo procedimiento. Antes de seleccionar el procedimiento de contratación, será necesario analizar las condiciones establecidas en la convocatoria a la licitación pública, a fin de determinar las posibles causas que motivaron que no existieran ofertas solventes. El resultado de dicho análisis permitirá determinar si es factible una segunda convocatoria a la licitación pública o una adjudicación directa, al mantenerse los requisitos y el carácter de la primera convocatoria a la licitación pública; o bien, si procede hacer modificaciones a los requisitos iniciales y realizar una nueva convocatoria a licitación pública.

Para los concursos que involucren recursos estatales, los funcionarios deberán apegarse a la normatividad estatal vigente que les corresponda.

## **10. Firma del contrato**

Para la formalización del contrato, los servidores públicos facultados para ello (representante legal, administrador(es), área(s) requirente(s), etc.) y el proveedor (aquel en que se notifique el fallo o se comuniquen la adjudicación derivada del procedimiento de contratación) deberán firmarlo en la fecha establecida en el fallo o en la convocatoria a la licitación pública, invitación o solicitud de cotización, o bien, en los concursos con recurso federal a más tardar dentro de los *quince días naturales* posteriores a la adjudicación.

Normalmente, en las bases de licitación pública o de invitación restringida, tanto a nivel federal como a nivel estatal, se incluye un modelo de contrato como anexo, posterior a los anexos de documentos que deben presentar los participantes. Por lo tanto, es importante que el contrato se formule de conformidad con los términos y condiciones establecidos en la convocatoria a la licitación pública y que sea el mismo que se publicó en la convocatoria y en las bases del concurso en cuestión, e incorpore los términos y condiciones de la proposición ganadora.

Una vez que el contrato ha sido revisado por las partes y validado desde el punto de vista técnico y, en su caso, jurídico, por las áreas competentes, se procederá a recabar las firmas correspondientes. Según la legislación federal, para llevar a cabo la formalización de los contratos, se deberá entregar la siguiente información al área respectiva:

- Convocatoria a la licitación pública, invitación o solicitud de cotización y, en su caso, modificaciones;
- Propuesta del(los) licitante(s) adjudicado(s) o cotización de adjudicación directa;
- Acta(s) de la(s) junta(s) de aclaraciones, cuando corresponda;
- Fallo;
- Modelo de contrato acorde al procedimiento de contratación de que se trate;
- Documentación legal del proveedor;
- Dictamen de procedencia de excepción, cuando corresponda;
- Acuse de recibo de solicitud de comprobación de situación fiscal (artículo 32-D del Código Fiscal de la Federación);
- Suficiencia presupuestaria (otorgada con la validación correspondiente por el área competente).

Otras recomendaciones para que los funcionarios estatales cumplan adecuadamente con la normatividad federal son:

- Los contratos y los modelos de contrato deberán ser congruentes con las disposiciones de la LAASSP y el Reglamento, o legislación estatal en su caso, así como contener las estipulaciones necesarias para salvaguardar los intereses de las dependencias y entidades.
- Los contratos específicos que se celebren al amparo de un contrato marco, deberán ser acordes con los términos y condiciones establecidos en este último.
- El área contratante deberá incorporar a CompraNet los datos relevantes de los contratos cuyo monto exceda 300 veces el SMDGVDF, de conformidad con las Disposiciones Normativas señaladas en el apartado correspondiente del Marco Jurídico del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.
- Tratándose de adjudicaciones directas, los datos relevantes de los contratos deberán incorporarse a CompraNet, desde el momento en que se adjudiquen dichos contratos.
- Se deberá integrar un original del contrato en el expediente respectivo, así como entregar un tanto al proveedor y remitir otro al área que lo administrará, así como al área receptora, en el caso de adquisición de bienes, otro al área requirente, y uno más al área de finanzas, para efectos de la liberación de los pagos correspondientes.

Cuando se trate de contratos que involucren recurso estatal, el funcionario debe restringirse a la ley estatal de adquisiciones de su entidad y a lo que se estipuló en la convocatoria correspondiente. Sin embargo, sin importar si los recursos con los que se compra son federales o estatales, los funcionarios deberán apegarse, además de la normatividad que rija el concurso, a la Ley de Transparencia de su entidad federativa, ya que en la gran mayoría es un mandato de las dependencias gubernamentales la publicidad de información relevante de los contratos de adquisición y de obra pública, por ejemplo: datos del proveedor (o proveedores), importe del contrato, características generales del bien o servicio y plazo del cumplimiento de los contratos.

## 11. Establecimiento de garantías<sup>99</sup>

Las garantías en los procesos de compras gubernamentales son requerimientos de fondos que permiten asegurar la solvencia de los participantes. En el caso del incumplimiento de la oferta estos fondos también son utilizados para cubrir las multas. Sin embargo, si el monto de las garantías es alto, se convierte más bien en una barrera a la entrada de proveedores.

En general existen al menos cuatro tipos de garantías:

**Garantía de seriedad de la oferta:** La garantía de la seriedad o formalidad de la oferta se utiliza para asegurar que los proveedores que participen tengan la capacidad de sostener la propuesta que presenten. A nivel federal este tipo de garantías no está previsto en la LAASSP y dentro de las legislaciones estatales, en 11 estados tampoco se prevén.<sup>100</sup>

**Garantía de buen cumplimiento del contrato:** El objetivo de garantizar la solvencia del proveedor se puede lograr con una garantía de cumplimiento de contrato que aplica exclusivamente al licitante ganador.

<sup>99</sup> Tomado del anexo XVIII “Garantías” la Ley Modelo del IMCO (2012)

<sup>100</sup> En el estudio “Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México”. IMCO (2011) se calificó con 100 puntos a estas 11 leyes ya sea porque a) no mencionaran la garantía para la seriedad de la oferta o (b) si la Ley estipula que la garantía de la seriedad de la oferta es igual o menor a 1% del monto total del contrato.

**Garantía por anticipo:** Esta garantía se utiliza en el caso de que las bases permitan la entrega de anticipos al proveedor. De ser así, la entidad licitante deberá exigir una garantía de anticipo por 100% de los recursos otorgados. En este caso se permitirán los mismos instrumentos establecidos para regular la garantía de cumplimiento.

**Garantía por vicios ocultos:** Esta garantía se utiliza en contra de posibles defectos, vicios ocultos y la falta de calidad en los bienes y servicios adquiridos.

Algunas recomendaciones generales sobre los montos y aplicación de las garantías son:

1. En caso de requerir garantías para el proceso de licitación, las autoridades deben ser conscientes de que la solicitud de garantías muy altas puede llegar a desincentivar la participación, en particular de las MiPyMEs. Por esta razón, para realizar procesos de compras públicas lo más competidos posible, las autoridades deben tomar en cuenta la naturaleza de la licitación, el mercado y la capacidad de los participantes para definir el monto de las garantías.
2. La unidad convocante debe especificar de forma clara en favor de qué institución se realizan las garantías.
3. La unidad convocante debe establecer en la convocatoria el monto, el plazo de vigencia, la forma, a favor de quién se debe constituir y los medios para el cumplimiento de la garantía.
4. El fallo del contrato debe establecer el lugar, la hora y la forma para la presentación de las garantías.
5. Las multas y sanciones deberían hacerse con cargo a las garantías otorgadas.
6. Algunos de los medios para cumplir con el requisito de las garantías son la garantía bancaria, la caución, la carta de crédito contingente, el cheque bancario, el depósito en efectivo, la póliza de seguro, el pagaré o letra de cambio.
7. Las garantías deberían poderse entregar personalmente o por medios electrónicos, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la convocatoria.

## **V. ¿Qué modalidades de licitación pública existen?**

*Opciones para comprar mejor*

**Este apartado es importante para el personal de las áreas convocantes, y en su caso, de las unidades centralizadas de compra.**

### **1. Licitaciones públicas presenciales, electrónicas o mixtas**

Como hemos mencionado antes, las tecnologías de la información son una herramienta fundamental para los sistemas de compras públicas. Existe una tendencia a que las herramientas electrónicas no sólo sean usados como un mecanismo para difundir información de las contrataciones, sino que también sean plataformas transaccionales, esto es que los proveedores pueden realizar trámites y participar en los procesos de compra de manera remota.

En México, CompraNet es el sistema de compras públicas más avanzado y una de sus principales ventajas es que permite la realización de licitaciones públicas cien por ciento electrónicas. La legislación federal de adquisiciones contempla esta posibilidad en el artículo 26 bis. Este artículo señala que existen tres posibles métodos para llevar a cabo licitaciones públicas de acuerdo con los medios utilizados para realizarlas:

I. Presencial, en la cual la(s) junta(s) de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, se realizarán de manera presencial, a los cuales podrán asistir los licitantes. Las propuestas se deberán presentar en forma documental y por escrito en sobre cerrado o, si la convocatoria lo contempla, los participantes podrán enviar sus ofertas por servicio postal o mensajería.

II. Electrónica, en la cual exclusivamente se permite la participación de los licitantes a través de CompraNet. La(s) junta(s) de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, sólo se realizarán a través de CompraNet y sin la presencia de los licitantes en dichos actos.

III. Mixta, en la cual los licitantes, a su elección, podrán participar en forma presencial o electrónica en la(s) junta(s) de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo.

En cuanto a las licitaciones electrónicas, la Ley prevé que se utilizarán medios de identificación electrónica y las comunicaciones se establecerán por este medio. Al respecto, el artículo 27 de la LAASSP indica que “La Secretaría de la Función Pública operará y se encargará del sistema de certificación de los medios de identificación electrónica que utilicen las dependencias, entidades o los licitantes y será responsable de ejercer el control de estos medios, salvaguardando la confidencialidad de la información que se remita por esta vía.”

En enero de 2012, el Poder Ejecutivo Federal publicó la Ley de la Firma Electrónica Avanzada con el objetivo de dar legalidad y validez oficial a los actos que se realizan por internet y se firman de forma digital. La Firma Electrónica funciona de la misma manera que una firma autógrafa, es decir, su función es la de autenticación, la única diferencia es que se realiza por medios digitales. Esta herramienta también permite verificar que el mensaje no haya sido modificado, garantizando la seguridad de la información y la protección de datos personales en todas las transacciones realizadas. En el caso de las contrataciones públicas, con la firma electrónica avanzada se puede enviar documentación oficial para licitaciones públicas que convocan las dependencias de gobierno.<sup>101</sup>

De acuerdo con las mejores prácticas internacionales, en la medida de lo posible, lo más conveniente es llevar a cabo las licitaciones a través de medios electrónicos, salvo que sea necesaria la presencia del proveedor para poder discutir y aclarar cuestiones técnicas. Esto se debe a tres principales razones. La primera es que los costos administrativos disminuyen: se requiere menos tiempo para llevar a cabo el proceso y los trámites tienden a estandarizarse y simplificarse, además también se reducen los costos de participar, con lo que se promueve que más personas o empresas presenten propuestas. La segunda razón es que se evita el contacto entre los participantes lo que reduce el riesgo de colusión, es decir, se hace menos probable que los participantes generen un acuerdo para incrementar y/o distribuir las ganancias derivadas de un contrato.<sup>102</sup> En el mismo sentido, se elimina la interacción directa entre el personal de compras y los participantes, lo que contribuye a disminuir la posibilidad de actos de corrupción. El tercer motivo por el que es recomendable realizar licitaciones electrónicas es que ello permite crear un registro confiable de todos los documentos generados durante el procedimiento, lo que facilita la revisión posterior por parte de los auditores.

---

<sup>101</sup> Firma electrónica avanzada, consultado en: <http://www.firma-electronica.unam.mx/>; Izquierdo, L (2011) La implementación de la firma electrónica en México, consultado en: <http://www.economia.unam.mx/publicaciones/econinforma/369/08leonizquierdo.pdf>; SAT (2012) Fiel, Firma electrónica avanzada, consultado en: [http://www.sat.gob.mx/sitio\\_internet/e\\_sat/tu\\_firma/](http://www.sat.gob.mx/sitio_internet/e_sat/tu_firma/)

<sup>102</sup> Véase sección IX. de este Manual ¿Cómo evitar que los proveedores y empresas le vendan más caro al gobierno?

Con base en estas razones, y dado que la legislación federal de adquisiciones contempla la modalidad electrónica de compra, se recomienda que siempre que la infraestructura tecnológica así lo permita, las licitaciones públicas con recursos federales se realicen por medios electrónicos. Si este no es el caso, y la unidad convocante no cuenta con acceso a internet, entonces se deberán continuar realizando licitaciones presenciales hasta que la localidad tenga acceso a este servicio.

En cuanto a la legislación de compras estatal, es necesario que el personal de compras identifique si las licitaciones electrónicas están contempladas, y si ese es el caso, entonces es deseable que también otorgue prioridad a esta modalidad. Actualmente sólo 11 de las 32 legislaciones de las entidades federativas establecen el uso de medios electrónicos como una herramienta para realizar procesos de compras públicas.<sup>103</sup> Cabe señalar que la Secretaría de la Función Pública ha anunciado que se está buscando activamente la inclusión de estados y municipios para que adopten la firma electrónica para sus trámites digitales locales.

## **2. Ofertas subsecuentes de descuento (subastas en reversa)**

Las ofertas subsecuentes de descuento (OSD) son una modalidad que puede ser utilizada en licitaciones públicas, en la que los licitantes –después de que su propuesta técnica haya cubierto los requisitos cualitativos– tienen la posibilidad de realizar ofertas subsecuentes de descuento que mejoren el precio ofertado inicialmente, sin que ello signifique la posibilidad de variar las especificaciones o características originalmente contenidas en su propuesta técnica. El principal beneficio de esta modalidad es que fomenta la competencia activa y transparente entre los participantes, de tal manera que los precios tienden a ser más bajos en comparación con una licitación tradicional, con lo que se logran ahorros significativos para el gobierno. En México, la primera licitación bajo la modalidad de OSD se llevó a cabo en 2008 para la compra de carbón para la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y se estima que se consiguió un ahorro de 82 millones de dólares.<sup>104</sup>

Para la compra de bienes y servicios con recurso federal, de acuerdo con el artículo 28 de la LAASSP, esta modalidad se podrá emplear en las licitaciones públicas para “la adquisición de bienes muebles o servicios cuya descripción y características técnicas puedan ser objetivamente definidas y la evaluación legal y técnica de las proposiciones de los licitantes se pueda realizar en forma inmediata, al concluir la celebración del acto de presentación y apertura de proposiciones, siempre que el área convocante justifique debidamente el uso de dicha modalidad y que conste que existe competitividad suficiente de conformidad con la investigación de mercado correspondiente”. El artículo 38 del reglamento de la LAASSP ahonda en aspectos a considerar al realizar OSD, entre ellos que se debe realizar por medios electrónicos a través de CompraNet y que no se aplicarán precios máximos de referencia.

Adicionalmente, en 2010 la Secretaría de la Función Pública emitió unos lineamientos referentes a esta modalidad<sup>105</sup> donde los términos usados en el artículo 28 de la LAASSP se definen de forma más precisa. Por

---

<sup>103</sup> Para más información ver: Secretaría de la Función Pública, *Rendición de Cuentas y Compras de Gobierno* (2012), p. 44.

<sup>104</sup> Síntesis informativa de la Comisión Federal de Electricidad, 3 de abril de 2009.

<sup>105</sup> Secretaría de la Función Pública (2010), Lineamientos para la utilización de la modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos en las licitaciones públicas electrónicas. Disponible en: [http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/comunes/dof09-09-2010\\_C4.pdf](http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/doctos/comunes/dof09-09-2010_C4.pdf)

ejemplo, se considera que existe competitividad suficiente si se verifica que “hay al menos cinco licitantes potenciales nacionales o extranjeros que cumplen con la capacidad y experiencia requeridas para la contratación, de acuerdo a la naturaleza de la licitación” (artículo tercero, fracción II). Asimismo, la evaluación legal y técnica “inmediata” debe hacerse en no más de 24 horas y se supone que un bien o servicio tiene características técnicas objetivamente definidas si se encuentran estandarizadas en el mercado (artículo tercero, fracciones I y IV).

En la práctica, a nivel federal, existen tres tipos de OSD disponibles:

- a) **Inglesa descendente (o de primer precio).** En este tipo de subasta, la unidad convocante establece un precio de apertura de la subasta. A partir de esto, las empresas pujan a la baja con decrementos mayores a un mínimo establecido. En principio, la subasta se programa para durar 30 minutos, y sólo en caso de que en los dos últimos minutos se presente una oferta, el período se aumenta en 5 minutos para dar oportunidad a otros postores a ofrecer un precio más bajo. La subasta termina cuando pasan los primeros 30 minutos sin ampliación de plazo, o cuando, alguno de los plazos ampliados se cumple.
- b) **Holandesa ascendente o de segundo precio.** En la subasta ascendente, la unidad convocante fija un precio mínimo, y lo ofrece a las empresas. Si en un período de dos minutos ninguna empresa acepta la propuesta, la convocante incrementa su oferta, y se repite el procedimiento hasta que alguna de las empresas lo tome, o se llegue al precio mínimo de las ofertas presentadas por los licitantes. Cuando un licitante toma la oferta, se acaba la subasta.
- c) **TEDO.** La característica principal de este tipo de subastas es que incorpora el método de puntos y porcentajes para tomar en cuenta la calidad del bien. Una vez que se evalúan las propuestas técnicas y cada oferta obtiene una calificación se procede a iniciar la OSD, ya sea inglesa u holandesa. En este caso no necesariamente gana la oferta con el precio más bajo sino aquella que obtenga el mayor puntaje de la combinación entre la evaluación técnica por puntos y porcentajes y la postura en la OSD.

A nivel estatal, hasta este momento únicamente seis leyes de adquisiciones contemplan la realización de OSD, entre ellas, la de Nuevo León las regula de forma detallada (artículo 92).<sup>106</sup> Además, el gobierno de este estado cuenta con un portal de compras y obra pública donde se publican instrucciones para participar, un catálogo de bienes y servicios susceptibles a adjudicarse por OSD y formularios para quienes desean participar por este método.<sup>107</sup> Aquellas entidades federativas con leyes que prevén el uso de OSD podrían hacer un esfuerzo similar para implementar medidas de carácter administrativo con el fin de fortalecer el uso de esta modalidad y a la vez instruir a los potenciales participantes sobre el procedimiento a seguir.

### 3. Compras consolidadas

La consolidación de las compras consiste en la agrupación de los requerimientos de las distintas dependencias, entidades y órganos desconcentrados de la administración pública para la compra conjunta de bienes de uso generalizado.<sup>108</sup> Este tipo de contratos permite optimizar las compras del gobierno porque lo

---

<sup>106</sup> Estas legislaciones son: Baja California, Estado de México, Nuevo León, Sinaloa, Sonora y Tamaulipas.

<sup>107</sup> Disponible en: [http://www.nl.gob.mx/?P=sec\\_finanzas\\_subasta\\_electronica](http://www.nl.gob.mx/?P=sec_finanzas_subasta_electronica)

<sup>108</sup> Esta es la definición que se utiliza a nivel federal según la SFP. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/transparencia/transparencia-focalizada/compras-gubernamentales/estrategias-de-contratacion.html>

convierte en un actor con un importante poder de compra lo que fomenta la obtención de menores precios. Adicionalmente, se reducen los costos administrativos porque en lugar de realizar diversas compras por separado se hace una sola. Además de las ventajas financieras, esta modalidad favorece la rendición de cuentas porque hace más fácil la fiscalización, ya que es más factible vigilar y controlar a una sola entidad compradora que a varias.

A nivel federal, este tipo de modalidad se regula tanto en la Ley (LAASSP Artículo 17, párrafo 1) como en su reglamento (RLAASSP Artículo 13, párrafo 1). En resumen, la normatividad indica que la SFP determinará los bienes, arrendamientos o servicios de uso generalizado que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades con objeto de obtener las mejores condiciones. Asimismo, la LAASSP señala que el papel de la SFP no limita que “las dependencias y entidades puedan agruparse para adquirir en forma consolidada sus bienes, arrendamientos o servicios”. En el ámbito federal, las compras consolidadas se han utilizado principalmente para la adquisición de vacunas, seguros de bienes patrimoniales, de responsabilidad profesional, de vida y gastos médicos mayores, combustible, transporte aéreo, vales de despensa, impresión y fotocopiado y transportación terrestre.

A nivel estatal, 30 de las 32 legislaciones de adquisiciones contemplan esta modalidad, por lo tanto, en la gran mayoría de las entidades federativas es posible que los funcionarios, al momento de decidir la compra de un bien estandarizado, consideren la posibilidad de formar parte de una compra consolidada o crear una iniciativa para que esto se logre.<sup>109</sup> En este proceso es relevante tomar en cuenta que la consolidación puede ser a nivel interno (dentro de la dependencia o entidad), a nivel central (en el municipio o estado) o incluso a nivel regional (con dependencias de otras entidades federativas o entre municipios).

Para implementar un mecanismo de compra de este tipo, lo primero que se debe hacer es analizar cuáles son los bienes de uso generalizado de la administración pública estatal o municipal, cuáles son las dependencias que requieren estos bienes y servicios en tiempos de entrega similares, cuáles los distintos precios se han pagado por el mismo producto y la lista de los proveedores contratados. Una vez agregados los requerimientos, se puede proceder a invitar a éstos y otros proveedores a concursar por un contrato único.

Para lograr la compra consolidada, el nivel de centralización del sistema de compras en conjunto es un factor relevante. Un sistema es centralizado si una sola unidad convocante es la encargada de realizar las compras de todas las unidades administrativas del Estado. La centralización del sistema favorece la consolidación de las compras públicas porque permite identificar las necesidades comunes de las distintas unidades de compras y facilita su realización.

En este proceso, la proyección de las compras que se realizarán durante el año es una herramienta sumamente útil. La unidad que centraliza las compras (o cualquier unidad convocante) puede usar la información plasmada en el Programa Anual de Adquisiciones para identificar qué bienes y servicios son demandados por varias unidades administrativas y así evaluar la posibilidad de consolidar las compras y generar un acuerdo anticipado entre las unidades interesadas.

Una vez identificados los bienes y servicios a consolidar, es deseable crear un catálogo que sirva de guía para las próximas compras. Es importante que los productos sean estandarizados, es decir, que sean fáciles

---

<sup>109</sup> Las excepciones son Coahuila y Guerrero.



de definir y describir técnicamente y que cuenten con mercados desarrollados (por consiguiente, con un precio de referencia identificable).<sup>110</sup> También es relevante que el catálogo se actualice periódicamente para incluir nuevos bienes o servicios.<sup>111</sup>

A nivel internacional, existen distintos modelos de consolidación de las compras, de acuerdo a la obligación legal –marcada en las distintas leyes de adquisiciones– de las unidades administrativas a participar en los esquemas centralizados de compra. En el primero modelo, las dependencias o entidades están obligadas a adquirir bienes de uso generalizado por medio de la dependencia pública asignada en el sistema responsable de hacer las compras consolidadas. En contraste, en el segundo modelo la participación es voluntaria, como sucede a nivel federal en México, tal que la Secretaría de la Función Pública tiene la facultad de determinar los bienes, arrendamientos o servicios que, en forma consolidada, podrán adquirir, arrendar o contratar las dependencias y entidades de la APF, aunque para que esto ocurra, los representantes de las respectivas áreas contratantes necesitan manifestar por escrito su acuerdo para llevar a cabo la contratación bajo esta modalidad.<sup>112</sup> Por último, existe un modelo intermedio en el que es obligatorio que las unidades administrativas formen parte de las compras consolidadas, pero a la vez queda abierta la posibilidad de que las dependencias o entidades realicen compras de bienes de uso generalizado de forma independiente sólo cuando justifican que hacerlo les generaría mejores condiciones de compra.

La ventaja de un sistema obligatorio es que garantiza mayor agregación de requerimientos, pero su principal desventaja es que es un modelo inflexible. La tercera opción es más recomendable porque representa un balance entre estas dos consideraciones, sin embargo es necesario tomar en cuenta que es posible que la necesidad de elaborar y aprobar una justificación para comprar de manera aislada vuelva el proceso de compras más lento y burocrático. De cualquier forma, es importante que los servidores públicos a nivel estatal analicen hasta qué punto, de acuerdo a la legislación correspondiente, la consolidación se puede dar de forma obligatoria o voluntaria.

#### **4. Convenios marco**

De acuerdo con el artículo 14 del reglamento de la LAASSP, los contratos (o convenios) marco “son los acuerdos de voluntades que celebran una dependencia o entidad con uno o más posibles proveedores, mediante los cuales se establecen de manera general las especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regularán la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios que, posteriormente, mediante contratos específicos, en su caso, formalicen las dependencias o entidades, con fundamento en la fracción XX del artículo 41 de la Ley.” A su vez, la fracción indicada señala que las unidades administrativas podrán realizar compras o contrataciones sin sujetarse al procedimiento de licitación pública cuando “se trate de la suscripción de contratos específicos que deriven de un contrato marco”.

Desde 2009, dentro de la Subsecretaría de Contrataciones de la SFP se encuentra la Unidad de Política de Contrataciones Públicas (UPCP) cuya misión es, entre otras, coordinar este esfuerzo. Desde esta Unidad,

---

<sup>110</sup> Los productos estandarizados son bienes cuyas características pueden variar (por ejemplo, un coche) pero sobre los cuales las dependencias, entidades o unidades administrativas se ponen de acuerdo para elegir las características que desean (tamaño, capacidad y modelo), en otras palabras, son las dependencias, entidades o unidades administrativas quienes estandarizan el bien.

<sup>111</sup> Como ejemplo se puede consultar el catálogo del Sistema de compras de España en el siguiente vínculo: [http://catalogopatrimonio.meh.es/pctw/Publica/Tipos\\_Producto.aspx](http://catalogopatrimonio.meh.es/pctw/Publica/Tipos_Producto.aspx)

<sup>112</sup> LAASSP Artículo 17, párrafo 1; RLAASSP Artículo 13, párrafo 1

entre 2010 y 2011, se han elaborado algunos contratos marco. Actualmente, la SFP reporta que los siguientes contratos marco están en vigor: medicamentos de patente o fuente única, servicio de reservación, expedición y entrega de pasajes aéreos, ropa de trabajo, calzado de seguridad y artículos de protección personal, organización integral de eventos, mantenimiento preventivo y correctivo del parque vehicular, poda de árboles y brecha, y *call center*.<sup>113</sup>

Para que un convenio de estos ocurra a nivel federal, la ley señala que los representantes de las respectivas áreas contratantes necesitan manifestar por escrito su acuerdo para llevar a cabo la contratación bajo esta modalidad. Esto implica que, aún cuando la UPCP ponga sobre la mesa un contrato marco con condiciones de compra muy favorables para el gobierno, el resto de las entidades y dependencias pueden decidir no suscribirse a él, ya que no es vinculante.

Los pasos para celebrar dichos contratos coordinados desde la SFP son:

- I. Acordar con las dependencias las características técnicas y de calidad de los bienes a adquirir o arrendar o de los servicios a contratar;
- II. Realizar, con el apoyo de las dependencias y entidades, una investigación de mercado como referencia para determinar las condiciones a establecer en el contrato marco;
- III. Determinar el volumen de los bienes o servicios requeridos, para que cada contrato marco propicie la obtención de economías de escala;
- IV. Identificar las dependencias y entidades que de acuerdo a sus necesidades, pudieran celebrar los contratos específicos al amparo del contrato marco, y
- V. Difundir en CompraNet el inicio de las acciones tendientes a la celebración de cada contrato marco, a efecto de que participen el mayor número de interesados (RLAASSP, artículo 14).

Los convenios marco se utilizan principalmente cuando se trata de compras recurrentes, en particular, cuando las unidades de compra no tienen certeza sobre la cantidad y momento en que necesitará el bien o servicio. El uso de los convenios marco tiene varias ventajas. La primera de ellas es que las dependencias públicas participantes evitan incurrir en costos administrativos derivados de la compra cada vez que requieren el mismo bien o servicio. La segunda es que brinda flexibilidad a las unidades de compra para adquirir bienes y servicios en el momento que deseen y la cantidad que requieran bajo condiciones previamente establecidas. De esta forma, el convenio permite comprar de manera planificada y al mismo tiempo, tener la disponibilidad de contar con los insumos necesarios de forma expedita.

Una vez definidas las condiciones del convenio marco, en una segunda etapa, cada una de las dependencias de gobierno participantes formalizan la compra por medio de un contrato específico con alguno de los proveedores que forman parte del convenio. En el caso de que haya más de un proveedor, en este segundo proceso existen dos métodos para adjudicar el contrato. El primero consiste en que la unidad de compras seleccione directamente al proveedor que considera más conveniente, siempre y cuando justifique la preferencia por éste; en el segundo la unidad de compras vuelve a abrir la competencia al solicitar a los proveedores del convenio que presenten propuestas claramente definidas sobre el precio y calidad de los bienes para esa dependencia en específico.

---

<sup>113</sup> Para más información, consultar: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/contratos-marco.html>.

### *Buenas prácticas y ámbito de aplicación*

1. El primer paso es definir si el uso de un Convenio Marco es adecuado o no de acuerdo al tipo de compra. Una de las características más importantes que se debe cumplir es que las especificaciones técnicas del bien o servicio requerido se puedan definir claramente desde una etapa temprana del proceso de adquisición.
2. Otro aspecto importante para tomar la decisión de formular un Convenio Marco es que la compra del bien o contratación de servicio sea recurrente en el tiempo y/o sea demandado por varias dependencias.
3. Idealmente, la adhesión a los Convenios Marco debe ser voluntaria, sin embargo, la dependencia que decida no utilizar el Convenio Marco debería de estar obligado a justificar esta postura.
4. Los convenios se deben realizar por licitación pública y se deben publicar en un catálogo en el sistema electrónico.
5. Es recomendable crear Catálogos de Compra que informen a las dependencias públicas acerca de cuáles son los convenios vigentes y las características de los mismos. Asimismo, el Catálogo de Compra se debe publicar en el sistema electrónico de compras públicas.
6. Es deseable que los Convenios Marco se publiquen en un periódico oficial y si lo hubiera, en el sistema electrónico de compras públicas (o portal del estado o municipio), y que se indique específicamente qué unidades de compra formarán parte del Convenio. Esta práctica tiene dos fines, el primero es que fomenta la transparencia y el segundo es que crea incentivos para que otras unidades de compra estén al tanto del Convenio y se interesen en formar parte del él.
7. De acuerdo con las Directrices de la Unión Europea, los Convenios Marco no deben tener una duración mayor a *cuatro años*.
8. Al momento de hacer los contratos particulares, la unidad contratante no debe modificar los términos acordados en el Convenio de manera considerable, ya que de hacerlo, puede suceder que los proveedores incluidos en el Convenio ya no sean los más indicados para proveer estos bienes, y se tenga que volver a realizar el proceso de compra.

### *Riesgos*

Uno de los temas más delicados es definir en qué momento se determina el precio de la compra:

1. Si se hace desde el Convenio Marco, es decir, antes de firmar el contrato entre cada unidad compradora en específico y el proveedor, es riesgoso porque las condiciones del mercado pueden cambiar. Determinar el precio de compra desde el Convenio sólo funciona en mercados estables, cuando el bien o servicio es estandarizado y existe un precio de mercado “claro”. En estos casos, es mejor poner a los proveedores a competir desde el inicio por el precio, además de contemplar que el convenio contenga algún mecanismo de ajuste de precios.
2. Si se hace al momento de firmar los contratos particulares con cada una de las dependencias participantes, hay más probabilidad de que se dé un acuerdo de colusión entre los proveedores elegidos porque ya se preseleccionó un número reducido de proveedores y eso facilita que se pongan de acuerdo. Fijar el precio después de acordar el Convenio es más adecuado cuando se trata de un bien o servicio con ciertas variaciones, pues cada dependencia puede requerir especificaciones particulares. En estos casos, aunque hay más riesgo de sobreprecio, se obtiene la flexibilidad necesaria para satisfacer las necesidades de diversas unidades de compra.

Finalmente, es recomendable que la unidad de compras encargada de su coordinación, revise con cierta frecuencia los precios del mercado de los bienes o servicios contemplados en el Convenio y en caso de detectar un sobreprecio, negociar con los proveedores para reducirlo o abrir el Convenio a nuevos proveedores.

## **5. Abastecimiento simultáneo**

El abastecimiento simultáneo consiste en otorgar el contrato de un mismo bien o servicio a varios proveedores. El artículo 39 de la LAASSP establece que “las dependencias y entidades podrán utilizar el abastecimiento simultáneo a efecto de distribuir entre dos o más proveedores las partidas de bienes o servicios, cuando así lo hayan establecido en la convocatoria a la licitación, siempre que con ello no restrinjan la libre participación”. Adicionalmente este artículo señala que “los precios de los bienes o servicios contenidos en una misma partida y distribuidos entre dos o más proveedores, no podrán exceder del margen previsto por la convocante en la convocatoria a la licitación, el cual no podrá ser superior al *diez por ciento* respecto de la proposición solvente más baja.”

El abastecimiento simultáneo permite a micro, pequeñas y medianas empresas ser seleccionadas para realizar una parte de los contratos, ya que de otra forma, si el contrato fuese muy grande, no serían capaces de llevar a cabo la totalidad del aprovisionamiento, y por lo tanto competir. Otra de las posibles ventajas de esta modalidad es que en caso de incumplimiento, la unidad compradora cuenta con otra fuente de abasto (o secundaria) como respaldo.

A pesar de estos beneficios potenciales, el abastecimiento simultáneo puede fomentar la colusión. Por ejemplo, dado que se permite un diferencial de precio entre los proveedores que ganan el contrato, los participantes podrían ponerse de acuerdo para que uno de ellos presente una propuesta con un precio más alto –justo equivalente al margen permitido en la convocatoria, que ningún caso podrá ser mayor del 10% que señala la LAASSP– y aun así llevarse una parte del contrato. De acuerdo con la teoría económica, cuando hay un solo ganador, las propuestas de los participantes tienden a ser más competitivas, es decir, ofertan precios bajos con tal de obtener el contrato. En cambio, con la modalidad de abastecimiento simultáneo, los participantes reducen el nivel de competencia porque tienen la posibilidad de ponerse de acuerdo para dividir el contrato.

Uno de los aspectos más importantes al momento de evaluar la conveniencia de utilizar la modalidad del abastecimiento simultáneo es el tamaño del contrato. Cuando se trata de una compra sustantiva, tal como ocurre en la mayoría de los convenios marco o compras consolidadas a nivel federal, es adecuado usar este esquema porque es poco probable, o al menos complejo, que un solo proveedor tenga la capacidad para satisfacer una demanda de tal magnitud. En cambio, cuando se trata de compras de bajo monto, es deseable evitar usar el abastecimiento simultáneo porque sus ventajas desaparecen, ya que las MiPyMEs pueden participar sin necesidad de dividir el contrato y se reduce el riesgo de incumplimiento porque los requerimientos son menores. Identificar la línea para diferenciar una compra sustantiva de una que no lo es puede resultar una labor compleja. Por ello se requiere que el funcionario realice una evaluación de las ventajas y desventajas de permitir el abastecimiento simultáneo, tomando en cuenta que cuando se trata de un convenio marco o una compra consolidada generalmente lo más adecuado es permitir el abasto simultáneo.

En caso de utilizarse esa figura, la transparencia es un elemento clave. Por esta razón, en las convocatorias se debe estipular si el contrato se le otorgará únicamente a un proveedor o a varios. Si éste fuera el caso, se deberá especificar el número de proveedores permitidos, la fracción del contrato atribuible a cada uno de ellos y la diferencia admisible entre las ofertas.

A nivel estatal, 24 estados permiten el abastecimiento simultáneo. Como se observa en la siguiente tabla, entre ellos, 8 no especifican cuál es el diferencial en precio permitido y el resto (16) establecen un diferencial entre 5 y 10%.

**Tabla 8. Abastecimiento simultáneo a nivel estatal en México**

ENTIDAD	ABASTECIMIENTO SIMULTÁNEO	PORCENTAJE
FEDERAL	SI	10
SINALOA	SI	10
BAJA CALIFORNIA	SI	NE
EDOMEX	SI	NE
HIDALGO	SI	5
OAXACA	SI	5
D.F.	SI	10
NAYARIT	SI	5
QUINTANA ROO	SI	5
BAJA CALIFORNIA SUR	SI	NE
NUEVO LEÓN	SI	5
COLIMA	SI	5
GUANAJUATO	SI	NE
MORELOS	SI	5
TABASCO	SI	5
TLAXCALA	SI	NE
DURANGO	SI	5
CHIAPAS	SI	5
VERACRUZ	NO	.
AGUASCALIENTES	SI	5
PUEBLA	SI	5
COAHUILA	SI	NE
QUERÉTARO	NO	.
TAMAULIPAS	SI	NE
CHIHUAHUA	SI	5
MICHOACÁN	SI	NE
SAN LUIS POTOSÍ	NO	.
SONORA	NO	.
CAMPECHE	NO	.
ZACATECAS	NO	.
JALISCO	SI	NE
YUCATÁN	NO	.
GUERRERO	NO	.

N.E.= La ley no especifica el porcentaje que se considerará (se determinará en la convocatoria, es lo más grave)

Para aquellos estados donde no se señala el porcentaje de diferencial permitido, es recomendable usar un porcentaje bajo –no más de 5%, tal como la mayoría de los estados que cuentan con una norma al respecto–. Incluso, en aquellos estados en donde el diferencial permitido es de hasta 10%, recomendamos mantenerlo en 5%. Esto se debe a que entre menor sea el margen de diferencia, serán menos los incentivos para realizar acuerdos colusorios.

## **6. Ofertas conjuntas**

El artículo 34 de la LAASSP indica que “dos o más personas podrán presentar conjuntamente una proposición sin necesidad de constituir una sociedad, o una nueva sociedad en caso de personas morales; para tales efectos, en la propuesta y en el contrato se establecerán con precisión las obligaciones de cada una de ellas, así como la manera en que se exigirá su cumplimiento”. Además, la ley señala que los interesados deberán contar con un representante común para asistir a los eventos del proceso de compra y si finalmente la proposición conjunta obtiene el contrato, entonces éste deberá ser firmado por el representante legal de cada una de las personas participantes, a quienes se considerará como responsables solidarios o mancomunados, según se establezca en el contrato.

La utilidad de las ofertas conjuntas radica en que dos interesados que por sí solos no puedan participar en una licitación tengan la facultad de unir sus capacidades para presentar una oferta en conjunto. El uso de esta modalidad puede ser un mecanismo útil para que participantes con diferentes capacidades (por ejemplo, presencia en distintas áreas del país, o enfoque en un fragmento de la línea de producción) se unan y envíen una propuesta más competitiva. Esta modalidad también permite la unión de compañías pequeñas para que puedan participar en licitaciones.

En principio, las propuestas conjuntas podrían aumentar la competencia al permitir la entrada de más participantes. No obstante este beneficio potencial, también pueden reducir la competencia al incentivar que algunos proveedores que podrían participar por sí mismos se unan con otros que también tenían la intención de participar para repartirse el mercado en vez de competir.

Haciendo un balance de ambas posibilidades, la OCDE considera que no sería apropiado prohibir o limitar de manera significativa el uso de las propuestas conjuntas, sin embargo, considera que es posible reducir el riesgo de colusión al requerir que los participantes especifiquen la razón y beneficios de presentar su propuesta de manera conjunta. Algunas de las justificaciones aceptables por parte de quienes deciden participar presentado propuestas conjuntas son las siguientes: (a) dos o más proveedores activos en diferentes mercados van a proporcionar un servicio que no podría ser realizado de manera independiente; (b) dos o más proveedores combinan su capacidad para cumplir con el contrato ya que es demasiado grande para realizarlo de manera individual

Entre las entidades federativas en México, 10 legislaciones de adquisiciones requieren una justificación para aprobar las ofertas conjuntas<sup>114</sup>, en el resto de los estados no se regula esta modalidad o no se requiere dicha justificación. Además de este mecanismo de control, es recomendable que: (1) desde la convocatoria se indique si se aceptarán o no ofertas conjuntas; (2) se guarde registro de la justificación para aprobar este tipo

---

<sup>114</sup> Estas legislaciones son las de los estados de Aguascalientes, Baja California Sur, Durango, Estado de México, Guanajuato, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Sinaloa y Tamaulipas.

de ofertas; y (3) se cuida que las responsabilidades adquiridas por cada proveedor dentro de un mismo contrato sean claras y excluyentes entre sí.

## **VI. ¿Qué información debe ser pública y cuál es exclusiva para la operación interna de los sistemas de compras?**

### *Transparencia y competencia*

**Esta sección es relevante para las áreas requirentes, áreas convocantes, los órganos internos de control, y, en su caso, la unidad centralizada de compras y los comités de adquisiciones.**

Mientras que los países progresivamente revelan más información sobre la contratación pública –en congruencia con las leyes de acceso a la información– también cada vez es más común que seleccionen la información que no puede hacerse pública, y que definan en qué etapa del proceso y ante quiénes debe darse a conocer: licitantes, otras partes interesadas y público en general. Idealmente, se debe procurar un adecuado grado de transparencia que, por una parte, otorgue condiciones equitativas de participación a todos los licitantes –en tanto cuenten con la misma información para presentar sus propuestas– y sea el mecanismo principal para la rendición de cuentas, y que por otra parte, evite divulgar información que los licitantes puedan utilizar a su favor para venderle más caro al gobierno, o que ponga en entredicho la legalidad del procedimiento de contratación.

### **1. Información que debe publicarse**

En primer lugar se debe identificar la información que sí se puede hacer pública, y que en la mayoría de las ocasiones su publicación es un mandato dado por las leyes de transparencia correspondientes para las entidades o dependencias. En términos generales, es fundamental transparentar la siguiente información:

**Padrón de proveedores.** Es importante contar con un padrón de proveedores, idealmente en línea, porque ello permite mantener debidamente actualizadas y clasificadas a las personas físicas o morales que habiendo cumplido los requisitos establecidos en la Ley, pueden ser tomadas en cuenta para proveer bienes y servicios, lo que hace más eficiente el procedimiento de selección. Dependiendo de los requisitos que la Ley establezca para formar parte del padrón de proveedores, se puede asegurar que quienes están registrados cuentan con la capacidad para proveer el bien o servicio, no se encuentran inhabilitados y cuentan con su documentación en regla. Permitir que el registro se realice por medios electrónicos incrementa y facilita la participación.

A nivel federal existe un registro único de proveedores y contratistas, aunque no es obligatorio formar parte de él para poder participar en un procedimiento de contratación, que está disponible en línea (<http://upcp.funcionpublica.gob.mx/RUPC/>) para el público en general. Además, cuenta con una versión en Excel para descargar. Para registrarse es necesario acceder a la página de CompraNet.<sup>115</sup>

**Normatividad de compras públicas.** El sistema electrónico, o en su caso, los sitios web de los gobiernos, deben contar con una sección en la que los servidores públicos y los participantes puedan consultar la legislación vigente en el tema de compras públicas (ley de adquisiciones, reglamentos y manuales aplicables).

---

<sup>115</sup> Artículo 56 bis de la LAASSP y 50 del RLAASSP.

Este recurso permite que los participantes conozcan el procedimiento de compras públicas e, igualmente, en el caso de que ocurra alguna irregularidad, el participante cuenta con la información necesaria para inconformarse. De la misma manera, si se realiza una modificación a cualquiera de estos documentos, ésta se debe notificar en el sitio web para que los participantes y los funcionarios estén conscientes de la misma.

Además, es recomendable publicar aquellos documentos que no están explícitamente vinculados a las compras públicas pero tienen impacto en éstas, por ejemplo, la Ley Federal de Competencia Económica y los Tratados de Libre Comercio.<sup>116</sup>

**Definición de requerimientos y Plan Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios.** Esta información es el punto de partida de cualquier procedimiento de contratación y debe reflejar las necesidades de las entidades y dependencias al momento de comprar. Como lo advertimos en la segunda sección de este manual, es recomendable que el sitio web incluya la publicación del Plan Anual de Adquisiciones.<sup>117</sup> La importancia de hacerlo radica en que su publicación reduce el riesgo de comportamientos discrecionales por parte de los servidores públicos. Es entendible que el Plan Anual de Adquisiciones pueda sufrir cambios a lo largo del año, pero para fomentar una mayor transparencia es importante que los funcionarios publiquen en el sitio web cuáles han sido estas modificaciones y se exponga las razones que las justifican.

**Convocatorias y bases (en su caso, modificaciones).** Como advertimos anteriormente, el primer paso para que un proveedor participe en una licitación es que esté al tanto del concurso. Por lo tanto, la información sobre las bases de participación y convocatorias a la licitación pública o invitación restringida debe ser pública, sujetarse a los plazos dispuestos por las distintas leyes de adquisiciones (LAASSP o leyes estatales) y estar disponible en medios de divulgación oficial (Diario Oficial de la Federación y Periódicos oficiales estatales, según el tipo de recurso involucrado), en medios de circulación comercial (diarios nacionales y estatales); así como en medios electrónicos (CompraNet, portales de transparencia estatales y sitios web oficiales de los gobiernos estatales). De hecho, la publicación de la convocatoria en el sitio electrónico es una práctica común, también lo es dar a conocer cualquier modificación que sufra la convocatoria.

Para aumentar la competencia y facilitar el acceso de los participantes a los procesos de compra, se recomienda que el sitio web donde se publiquen las convocatorias cuente con un motor de búsqueda en el cual los proveedores potenciales puedan revisar si hay licitaciones vigentes o programadas a futuro en su tema de especialización.

**Junta de aclaraciones.** Estos espacios entre los oferentes y los convocantes deberán ser públicos. Adicionalmente, la información sobre preguntas y respuestas debe ser difundida a todos los licitantes para asegurar condiciones equitativas de participación. Las mejores prácticas internacionales sugieren que las aclaraciones se realicen de manera electrónica, así los funcionarios contestan las aclaraciones por medio del sitio web y las publican para que todos los participantes tengan la misma información, creando un ambiente de competencia más justa.

Aun sin tener reuniones totalmente electrónicas, contar con un acta final de la junta, en la que se asientan las preguntas y las respuestas, y que además es firmada por los participantes, le da transparencia al evento. En

---

<sup>116</sup> Véase la sección I de este Manual: ¿Qué instrumentos normativos debo conocer?

<sup>117</sup> Para ver las recomendaciones sobre lo que debe de contener el Programa Anual de Adquisiciones remítase a la sección II inciso 2 de este Manual.



estos casos, es necesario que las actas se pongan a disposición de los licitantes que no hayan asistido, para efectos de su notificación.

**Información sobre proveedores incumplidos o sancionados.** Los marcos normativos en materia de adquisiciones normalmente establecen que las dependencias y entidades no deben asignar contratos a proveedores inhabilitados. Para ello, a nivel federal se publica una lista en CompraNet que permite a los funcionarios públicos verificar que los licitantes no se encuentren inhabilitados para participar en procedimientos de contratación o celebrar contratos regulados por la LAASSP. A nivel federal únicamente se podrán aceptar proposiciones de proveedores inhabilitados con la autorización previa de la SFP, cuando resulte que éstos son los únicos oferentes en el mercado.<sup>118</sup>

Es importante que a nivel estatal se genere este tipo de información y se haga circular entre las diferentes entidades y dependencias de la administración pública, sin que contravenga ninguna de las leyes vigentes. Por otra parte, deberá ponerse atención sobre la administración de dicho listado con el fin de eliminar periódicamente a los proveedores que, aun cuando han incurrido en irregularidades, han cumplido con la sanción o multa correspondiente. Esto permitirá dar información certera y actualizada a los funcionarios para evitar que existan barreras a la participación de posibles licitantes.

**Fallo de la adjudicación.** La decisión final sobre a quién se adjudica el contrato debe darse a conocer públicamente a todos los participantes en el procedimiento. Las buenas prácticas internacionales señalan que en cualquier licitación pública se deben dar a conocer previamente (en la convocatoria) los criterios con los que se evaluarán las propuestas y que, consecuentemente, serán la base para la adjudicación del contrato. En este sentido, es importante que en el fallo de adjudicación se establezcan claramente las razones por las cuales el proveedor o proveedores obtuvieron el contrato de adquisición de bienes o de prestación de servicios, en correspondencia con los requisitos previamente establecidos en la convocatoria. Al igual que en el caso de la junta de aclaraciones, contar con un acta del evento, la cual es firmada tanto por las autoridades participantes como por los licitantes, le da mayor transparencia y legalidad al evento.

Idealmente, los servidores públicos deberían publicar, además del acta del evento de adjudicación, el nombre del ganador de la licitación en el sitio web –según la LAASSP el fallo debe publicarse en CompraNet el mismo día de su emisión–<sup>119</sup> así como las evaluaciones con base en las cuales se determinó que ese participante ofrecía la mejor propuesta. Publicar esta información, adicionalmente ayuda a que los participantes no ganadores, y la ciudadanía en general, puedan detectar y denunciar casos de favoritismo, colusión o corrupción.

Algunas preguntas clave que pueden servir para evaluar la transparencia de esta fase son:

- ¿Se les notificó la decisión a todos los participantes por medios escritos y en el tiempo establecido?
- ¿No hubo cambios en el contrato en un período corto posterior al anuncio de la decisión sin notificación al público en general?

**Información de los contratos.** Una vez asignado el ganador, es apropiado publicar el contrato para evitar que haya cambios que afecten los montos o las condiciones de la licitación, que puedan prestarse a casos de

---

<sup>118</sup> LAASSP, Artículo 60.

<sup>119</sup> LAASSP, Artículos 37, 37 Bis, 38, 41, fracción VII y Reglamento de la LAASSP, Artículo 58.

corrupción o abuso. En el caso de México, la LAASSP establece la obligación de publicar los datos de los contratos, mas no especifica la publicación de los contratos en sí.<sup>120</sup> Por otra parte, según el mandato de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG), deben publicarse:

Las contrataciones que se hayan celebrado en términos de la legislación aplicable detallando por cada contrato:

- a) Las obras públicas, los bienes adquiridos, arrendados y los servicios contratados; en el caso de estudios o investigaciones deberá señalarse el tema específico;
- b) El monto;
- c) El nombre del proveedor, contratista o de la persona física o moral con quien se haya celebrado el contrato, y
- d) Los plazos de cumplimiento de los contratos.<sup>121</sup>

A nivel estatal, los funcionarios deberán apegarse a lo estipulado por la ley de transparencia de la entidad federativa correspondiente.

**Publicación del padrón y de los reportes de los testigos sociales.**<sup>122</sup> El testigo social en teoría garantiza que los procedimientos de compras públicas se realicen acorde a lo que exige la ley, velando por el interés ciudadano. Al tener un padrón de testigos sociales se obliga a que éstos pasen un filtro, evitando así que una persona que no está capacitada para realizar esta función o tenga algún conflicto de intereses participe en la licitación. La publicación de este padrón en el sitio web (CompraNet y sitios web estatales) permite que los ciudadanos conozcan a quienes realizan esta función y puedan monitorear su desempeño.

Por otra parte, en el caso de que durante la licitación efectivamente participen testigos sociales, sus reportes deben ser puestos a disposición del público –a nivel federal los testimonios están disponibles en la página de CompraNet: <http://www.funcionpublica.gob.mx/unaopspf/tsocial/tsocial.htm>– para verificar que en efecto esta figura cumple con sus funciones, y con base en su testimonio asegurar que los funcionarios actuaron conforme a la ley correspondiente.

**Publicación de auditorías.** También es conveniente que los documentos de los procesos de auditoría se publiquen para que tanto los participantes como los ciudadanos se familiaricen con el procedimiento y, al mismo tiempo, puedan monitorear estas operaciones. A nivel federal, la LFTAIPG establece en su artículo 7 que los sujetos obligados deberán poner a disposición del público los resultados de las auditorías al ejercicio presupuestal de cada sujeto obligado que realicen, según corresponda, la Secretaría de la Función Pública, las contralorías internas o la Auditoría Superior de la Federación y, en su caso, las aclaraciones que correspondan. Es importante que el funcionario estatal se remita a la Ley de Transparencia correspondiente a su entidad federativa.

**Publicación de estadísticas.**<sup>123</sup> Es importante para la rendición de cuentas que las autoridades publiquen una serie de indicadores que permitan supervisar el funcionamiento del sistema de compras públicas. Este

---

<sup>120</sup> Entre los países de la OCDE, en Francia, Japón, Portugal y Turquía la publicación de los contratos es obligatoria.

<sup>121</sup> LFTAIPG, Artículo 7, fracción XIII

<sup>122</sup> Véase sección VIII ¿Cómo garantizar adquisiciones apegadas a la normatividad?, 4. Testigos sociales

<sup>123</sup> Para más información sobre los indicadores y estadísticas de desempeño remítase a la última sección de este Manual: XI ¿Cómo asegurarme de que los procedimientos de adquisiciones cumplieron con el propósito organizacional?

reporte se debe publicar de manera electrónica para maximizar el número de personas que puedan tener acceso a estas estadísticas.<sup>124</sup>

A nivel internacional estas estadísticas se incluyen en los reportes anuales de resultados que publican algunos gobiernos como parte de la labor de evaluación de los sistemas de compras públicas. Algunos ejemplos son Canadá, la Unión Europea y Chile, y a nivel federal en México, el IMSS y la SFP también publican algunas estadísticas en sus sitios electrónicos.<sup>125</sup>

## **2. Participación de actores externos en los procedimientos de contratación**

A lo largo del proceso de adquisición es posible contar con la participación de observadores externos –tales como especialistas o asesores técnicos–. En este caso, las buenas prácticas consisten en transparentar los diálogos entre la autoridad contratante y las partes interesadas.

Algunas preguntas que pueden servir de guía para este caso son:

- ¿El funcionario público estableció los procedimientos necesarios para introducir la opinión de expertos y así realizar un proceso de compra más informado?
- ¿La determinación de las especificaciones y requerimientos se realizó sin ninguna influencia de intereses particulares?
- ¿Existe evidencia para afirmar que el experto influyó la decisión tomada por la autoridad para beneficiar a algún participante en particular?
- De ser así, ¿se le excluyó de futuras licitaciones en este tema?
- ¿Existe evidencia para afirmar que los expertos proporcionaron a alguno de los participantes información que pudiera llegar a alterar el resultado de la licitación?

Por otra parte, es probable que las investigaciones de mercado involucren comunicación con los proveedores potenciales, por ejemplo al hacer encuestas entre los posibles proveedores o simplemente al solicitar cotizaciones. La transparencia y registro de estos encuentros o diálogos es fundamental para asegurarse de que no hay vínculos entre la autoridad y los participantes, y para tener constancia de la información que brinda cada proveedor potencial. Especialmente para los contratos complejos (por ejemplo, que involucren problemas técnicos o dificultades en la estimación de los precios), esto puede tomar la forma de propuestas en línea, encuestas entre oferentes o de estudios de mercado.

---

<sup>124</sup> Ver el capítulo XI. Indicadores de Evaluación.

<sup>125</sup> Véase: Chilecompra (2010) “Informe de Gestión” [http://www.chilecompra.cl/secciones/informaciones/documentos/Informe\\_gestion\\_Marzo\\_2010.pdf](http://www.chilecompra.cl/secciones/informaciones/documentos/Informe_gestion_Marzo_2010.pdf); HEFCE (2007) “EU statistics on public procurement – annual return for calendar year 2007” <http://www.hefce.ac.uk/pubs/year/2008/200817/>; Portal de Transparencia de Chilecompra <http://analiza.mercadopublico.cl/> revisado durante el mes de mayo del 2012; Portal de Transparencia del IMSS <http://compras.imss.gob.mx/> revisado durante el mes de mayo del 2012; Sistema electrónico del Gobierno Federal Mexicano <https://compranet.funcionpublica.gob.mx> revisado durante el mes de mayo del 2012

### 3. Información que no debe publicarse

Aunque uno de los principios básicos de cualquier marco normativo en materia de adquisiciones es la transparencia, es importante que el funcionario involucrado en el procedimiento de contratación sepa discernir cuál es información sensible que, de publicarse, llevaría a conductas de colusión o corrupción.

Algunas preguntas generales que pueden realizarse los funcionarios a lo largo de todo el proceso de compra son:

- En los documentos que así lo requieran, ¿se asegura la confidencialidad del intercambio y almacenamiento de información?
- Durante el proceso de subastas electrónicas, ¿se mantuvo el anonimato de los participantes?
- En aquellos procesos en que la confidencialidad es relevante, ¿ésta fue respetada?

Si bien no hay una lista absoluta sobre aquello que no se debe publicar, sí podemos establecer algunos elementos mínimos que deben permanecer para el uso interno de las entidades y dependencias:

**Precios de referencia.** Como describimos en la sección II de este Manual, el objetivo principal de establecer un precio máximo de referencia es eliminar la posibilidad de que se otorgue un contrato a un costo por encima del precio de mercado. Igualmente, el precio máximo de referencia puede ser utilizado al momento de la evaluación, para determinar la cantidad de puntos que se le deben otorgar a cada propuesta dependiendo del descuento que éstas ofrezcan respecto al precio de referencia. Esta información debe servir únicamente como un insumo interno a las áreas requirentes y convocantes para tener una base sobre los precios que ofertarán los licitantes potenciales. De darse a conocer esta información, se afectará el comportamiento de los oferentes, y lo que en condiciones de competencia los podría llevar a ofrecer precios más bajos, con la publicación de esta información, los participantes podrían estar motivados a “inflar” sus precios o a estructurar esquemas de colusión.

**Presupuesto disponible.** A pesar de que por Ley debe publicarse el Programa Anual de Adquisiciones, es importante que en dicho documento no se incluya información relativa a la suficiencia presupuestal. Si bien es posible acceder por otras vías al presupuesto disponible para cada entidad o dependencia (Presupuesto de Egresos de la Federación y Leyes de egresos estatales), es recomendable limitar la información por área según los proyectos y metas de las dependencias y su vinculación al techo presupuestal disponible. Al publicar dicha información es posible fomentar procesos de colusión en los que varios oferentes se ponen de acuerdo sobre cómo venderle más caro al gobierno hasta llegar a su límite presupuestal.

**Investigaciones de mercado.** Para evitar que se realicen estudios de mercado sobre el mismo tema, idealmente el sistema electrónico de compras gubernamentales debe contar con una base en la que se enlisten todos los estudios de que se disponga. De esta manera, si un funcionario necesita realizar algún estudio de mercado, primero podría revisar que no existan otros que se puedan adaptar o utilizar. La base de datos debe estar disponible sólo a nivel interno, para evitar que los proveedores potenciales puedan conocer el precio de referencia y cualquier otra información sensible.

**Evaluación de las propuestas.** De acuerdo con la OCDE, no es conveniente hacer pública conjuntamente la información referente a la identidad de los participantes y sus propuestas económicas porque ello puede promover la colusión de los participantes en concursos posteriores.<sup>126</sup> Desde su perspectiva, idealmente la información sobre las propuestas económicas debe permanecer únicamente en manos de los funcionarios públicos encargados de realizar la evaluación de las mismas y de quienes son responsables del fallo de adjudicación.

A pesar de ello, en el IMCO consideramos que esta información, que forma parte del acta de fallo,<sup>127</sup> junto con los motivos por los cuales se rechazó a ciertos participantes, así como las causas por las cuales se asigna el contrato a algún proveedor en particular, debe hacerse pública porque la falta de transparencia puede ser más perjudicial que la posibilidad de un acto de colusión. Si los participantes no están al tanto de las posturas económicas del resto, no tendrán certidumbre sobre la legalidad del proceso lo que disminuiría la confianza sobre el sistema de compras en sí.

Más allá de estas dos posturas, el servidor público deberá dar a conocer los nombres de los participantes junto con sus posturas, si así lo marca la ley estatal correspondiente.<sup>128</sup>

## **VII. ¿En qué herramientas tecnológicas me puedo apoyar para realizar mi función?**

Sistemas electrónicos de compras gubernamentales

**Esta sección es relevante para las áreas requirentes y las áreas convocantes**

### **1. La función de los sistemas electrónicos**

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.

A partir de un análisis de literatura sobre compras públicas,<sup>129</sup> y de una revisión de los sitios web de compras públicas de Chile, México, Australia, Nueva Zelanda, se considera que un sistema electrónico de compras

---

<sup>126</sup> OCDE, (2011) *Fighting Bid Rigging in Public Procurement in Mexico. A Secretariat report on IMSS' procurement regulations and practices.*

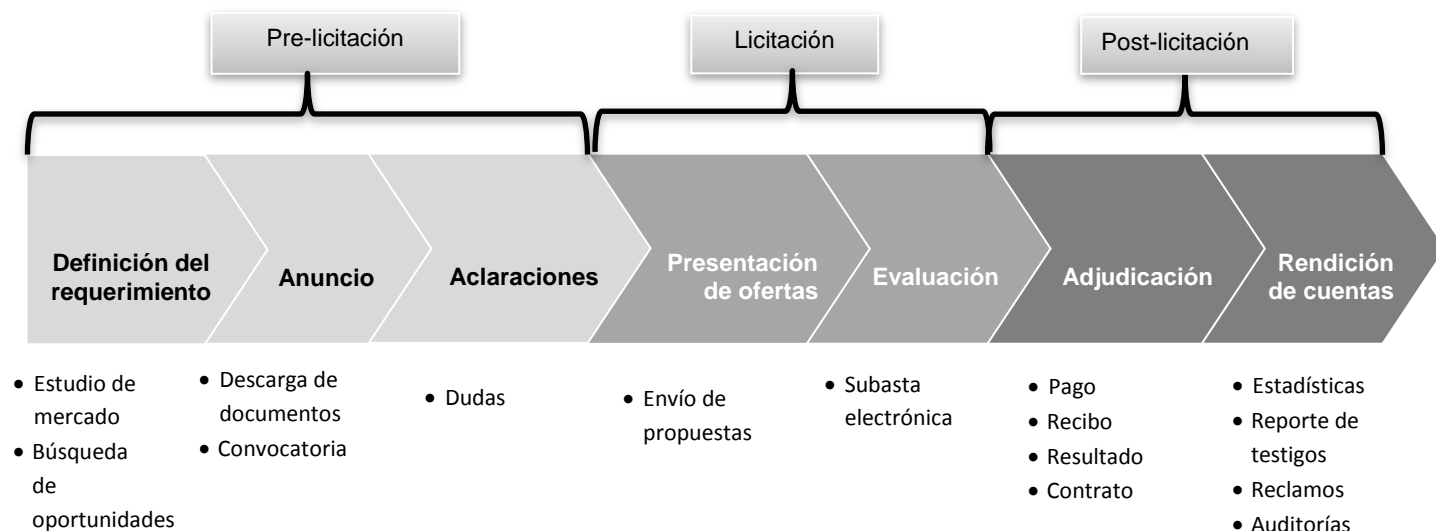
<sup>127</sup> Ley Modelo de Adquisiciones, Arrendamiento de Bienes Muebles y Servicios del IMCO (2012), Artículo 3.11, Acto de presentación y apertura de propuestas fracción III

<sup>128</sup> En efecto, todas las leyes de adquisiciones en México (federal y estatales) contemplan que durante el proceso de evaluación y/o fallo, se dé la lectura en voz alta de las propuestas económicas de los participantes o requieren de la firma de todos los participantes en actas que posteriormente reciben los mismos en copia. En ocasiones, las propias leyes promueven la publicación de esta información después del fallo. IMCO (2011) "Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México".

<sup>129</sup> Barone, European Commission, OECD -2007, 2010, 2011- y Schapper. Véase anexo XX "Auditorías realizadas por la Unidad Centralizada de Compras" de la Ley Modelo del IMCO.

públicas que promueva la eficiencia y la transparencia debe contar con aplicaciones dirigidas tanto a los participantes, como a los funcionarios y a la ciudadanía en general.

Diagrama 3. Aplicaciones disponibles de un sistema electrónico de compras gubernamentales por etapas del proceso de contratación



En la sección VI de este Manual se señala la información relacionada con cualquier proceso de contratación que debe hacerse pública, indicando la importancia de que ésta se publique en los sistemas electrónicos de compras gubernamentales, así como en los sitios web de los gobiernos estatales o municipales. Además de esta información –padrón de proveedores; normatividad de compras públicas; Plan Anual de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios; convocatorias y bases; junta de aclaraciones; información sobre proveedores incumplidos o sancionados; fallo de la adjudicación; información de los contratos; padrón y reportes de los testigos sociales; auditorías; y estadísticas de desempeño–, a continuación enlistamos otras de las funcionalidades más básicas que debe contener cualquier sistema electrónico de compras gubernamentales:

- 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.
- 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.
- 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.
- 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.

- 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.
- 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.

## 2. Uso de CompraNet<sup>130</sup>

En general, en aquellos países que cuentan con una unidad centralizada de compras públicas, ésta es la encargada de administrar el sitio web. La razón para esta medida radica en el papel de esta unidad como coordinadora de todas las dependencias, ya sea para contratos marco o unificación de trámites. En el caso mexicano, a nivel federal, el sistema electrónico de compras gubernamentales, CompraNet ([www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx)), está a cargo de la Secretaría de la Función Pública, a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas. De acuerdo con la LAASSP, esta Unidad debe establecer los controles necesarios para garantizar la inalterabilidad y conservación de la información que contenga.<sup>131</sup>

En términos de la normatividad, encontramos que en la LAASSP se considera que se aprovechará el uso de medios electrónicos para las actuaciones vinculadas al cumplimiento del objeto de la materia.<sup>132</sup> Como ya se ha mencionado, uno de los tipos de licitación pública es la electrónica en la cual exclusivamente se permitirá la participación de los licitantes a través de CompraNet.<sup>133</sup> Además, para transparentar todos los procesos de compra, desde 2011 es obligatorio para todas las entidades y dependencias de la APF, incluso las entidades federativas cuando realicen compras que involucren recursos federales, el registro en la plataforma de la información relacionada con sus procedimientos de compra (siempre y cuando estas transacciones involucren recursos mayores a 300 días de salario mínimo, sin importar si el esquema de contratación es presencial o electrónico).

Para un adecuado uso de la plataforma, la SFP a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas también es la encargada de realizar la capacitación. La capacitación en el uso de la plataforma CompraNet se imparte a los operadores de las Unidades Compradoras (UC)<sup>134</sup> y puede ser de dos tipos: en línea o presencial.

La capacitación en línea se imparte a todos los operadores de UC mediante videos demostrativos y ejercicios que pueden ser realizados en el ambiente de prácticas de CompraNet. Esta capacitación concluye con la aplicación de un examen de certificación de habilidades en el uso de CompraNet. Una vez que los operadores acreditan el examen, tienen acceso al ambiente productivo en CompraNet. La capacitación presencial sólo se

<sup>130</sup> Tomado directamente de la página de CompraNet: [www.compranet.gob.mx](http://www.compranet.gob.mx)

<sup>131</sup> LAASSP, Artículo 2

<sup>132</sup> LAASSP, Artículo 27, párrafo 1

<sup>133</sup> Para ver más de este tema remítase a la sección V. de este Manual, inciso 1.

<sup>134</sup> Para agosto de 2012 en CompraNet se tenían registradas 3,327 unidades compradoras a nivel nacional.

imparte a operadores de UC que hayan realizado los cursos en línea y requieren aclarar dudas puntuales del sistema. La recomendación general para los funcionarios estatales es que soliciten la capacitación de los operadores de sus unidades compradoras directamente a la SFP.

### **3. Los sistemas electrónicos de compras a nivel estatal**

Los funcionarios estatales encargados de las compras públicas deben tener en cuenta que al realizar contrataciones con recursos federales deberán utilizar la plataforma CompraNet para llevar a cabo el procedimiento de adquisición.<sup>135</sup> Dado que CompraNet es un sistema establecido y que los funcionarios estatales ya utilizan esta plataforma, una de las recomendaciones que se hacen en la Ley Modelo del IMCO es que, en la medida de lo posible, los estados utilicen este sistema para los procesos de compra con recurso estatal.

Además de la adhesión a CompraNet, es importante destacar que hay algunos esfuerzos a nivel estatal por implantar sistemas electrónicos que permitan apoyar la labor de contrataciones públicas; sin embargo estas herramientas tienen diferentes niveles de avance. Mientras que en algunos estados estos sistemas electrónicos cumplen únicamente con funciones muy elementales e informativas –por ejemplo la publicación de un padrón de proveedores electrónico, o la publicación de las convocatorias–, en otros estados como Nuevo León, existe un portal de compras mucho más completo.<sup>136</sup> En éste, además de publicarse la información relativa a las licitaciones e invitaciones restringidas, se publica lo siguiente sobre las adjudicaciones directas: número (identificación) conceptos requeridos, proveedor adjudicado, monto, fecha de la firma, inicio y fin del contrato y la indicación si se trata o no de una obra de reconstrucción de Nuevo León. Adicionalmente, este sitio cuenta con un catálogo de bienes y servicios susceptibles a adjudicarse por OSD (subasta electrónica inversa) y con manuales y formularios para quienes participen por este método.

Como recomendación general para la implementación de elementos electrónicos en los sistemas de compras estatales, resaltamos que éste debe ser un proceso gradual, para así evitar discriminar a aquellos participantes que no estén familiarizados con el sistema (cualquiera que sea la herramienta que se decida utilizar). Por ello, independientemente del grado de avance que tenga el sistema electrónico de compras, para su correcto funcionamiento, la unidad o dependencia responsable de su administración<sup>137</sup> debe asegurarse de que:

1. Los métodos electrónicos estén abiertos a todos los participantes que deseen tomar parte en la licitación.
2. Todas las dependencias gubernamentales tengan acceso y sepan utilizar el sistema electrónico.
3. Las herramientas proporcionadas por el sistema electrónico (formatos, información, actas, entre otros) y el sistema operativo sean compatibles con aquellos otros sistemas utilizados por las dependencias de gobierno.

---

<sup>135</sup> Como explicamos, siempre y cuando estas transacciones involucren recursos mayores a 300 días de salario mínimo, sin importar si el esquema de contratación es presencial o electrónico).

<sup>136</sup> Disponible en: [http://www.nl.gob.mx/?P=compras\\_y\\_obrapublica](http://www.nl.gob.mx/?P=compras_y_obrapublica)

<sup>137</sup> Hemos identificado que a nivel estatal distintas dependencias de gobierno fungen como coordinadoras de los sistemas electrónicos, tales como: la Contraloría Interna en Zacatecas, la Contraloría General en el Distrito Federal, la Secretaría de Administración en Jalisco y la Secretaría de Finanzas y Tesorería General en Nuevo León.



4. El sistema electrónico cuente con un enlace interno que oriente a los usuarios sobre las funciones del sistema y el uso que se le debe dar a la información.
5. Los proveedores potenciales sepan utilizar los mecanismos electrónicos, ya sea por medio de instructivos o por capacitación presencial.
6. Todas las herramientas brindadas cumplan con los estándares de seguridad necesarios.
7. Existan medidas para un período de transición en el que coexistan medios electrónicos y mecanismos tradicionales.
8. El sistema electrónico no revele ninguna información que ponga en riesgo a los participantes, a futuros proyectos de compra o a las autoridades.

#### **4. Mercado Virtual**

Varios gobiernos, en sus diferentes niveles, han introducido mercados de compra virtuales; este tipo de mercados son una plataforma electrónica donde las dependencias gubernamentales informan sobre sus necesidades de compra, eligen las mejores ofertas registradas por los proveedores y realizan la transacción en línea. A diferencia del sistema electrónico de compras públicas, el mercado virtual se concentra en compras de montos menores, “compras de escaso valor”, que se adquieren mediante adjudicación directa.

En dichas plataformas, los funcionarios públicos introducen las solicitudes de compra especificando sus necesidades; por su parte, los proveedores publican sus productos por medio de un catálogo electrónico, proporcionando información sobre la cantidad disponible, el precio unitario y el plazo de entrega, entre otros. Cuando el servidor público encuentra el producto que necesita, simplemente lo selecciona y en automático se realiza la orden compra. Para que el mercado virtual funcione correctamente, se debe contar con una nomenclatura para clasificar los bienes y servicios dentro del catálogo y se debe complementar con una sección en la cual los proveedores puedan incluir una descripción técnica detallada del bien o servicio que ofrecen.

- **Funcionamiento del mercado virtual<sup>138</sup>**

Al momento de establecer un mercado virtual, los funcionarios públicos deben asegurarse de que su funcionamiento sea práctico e incluya la digitalización de la mayor parte del proceso de compra —en la búsqueda, en la orden de compra y en el pago—, para así poder maximizar los beneficios del mismo. Para iniciar con el proceso, las autoridades deben tener un planteamiento preciso sobre cuáles de sus necesidades se pueden comprar a través del mercado virtual. Posteriormente, se debe publicar un catálogo de los bienes y servicios a comprarse por éste método, junto con la oferta disponible para éstos (que son las propuestas de los proveedores), el cual se actualizará automáticamente cada vez que se ingresan nuevos productos y servicios. Es muy importante asegurarse que esta primera parte del proceso sea tan simple como sea posible para que todos los proveedores puedan realizar la publicación de sus productos y servicios por su cuenta.

El siguiente paso implica que las distintas unidades compradoras busquen en el catálogo de bienes o servicios aquellos que satisfagan sus necesidades. Es importante señalar que todos los bienes y servicios ofrecidos en el mercado virtual deben estar debidamente clasificados para facilitar su ubicación. Igualmente se sugiere contar con un motor de búsqueda que permita a los funcionarios encontrarlos rápidamente. Una

---

<sup>138</sup> Para más información al respecto, consultar el Anexo XVI. Mercado Virtual de la Ley Modelo del IMCO.

vez determinado el bien o servicio que satisface las necesidades de las autoridades, el funcionario debe determinar la cantidad y el método de entrega.

Posteriormente, el proveedor recibe por medio de la página del mercado virtual una orden de compra en la cual se especifican las cantidades que se deben surtir. En este punto el proveedor debe confirmar si cuenta con la capacidad para proveer la cantidad y los medios solicitados por el funcionario. Si cuenta con dicha capacidad, entonces la compra queda oficializada; en caso contrario, el funcionario público le reasigna la compra a otro proveedor. El proveedor debe acreditar su compromiso por medio de su firma electrónica. Una vez que se haya entregado el producto o servicio es conveniente que, de contar con la infraestructura tecnológica necesaria, se realice el pago y la entrega del recibo por medios electrónicos. De esta manera, el registro de todo el proceso de compra se efectúa por medios digitales dejando constancia de cada etapa.

En el contexto mexicano, el IMSS ha instaurado un mercado virtual denominado Bolsa Única de Ofertas (BUO) para la compra de pequeñas cantidades de medicamento en sus delegaciones y unidades médicas. De acuerdo con un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad, el sobreprecio promedio por comprar incumplimientos a través de la BUO es de 56% con respecto al precio original del contrato, en cambio, al comprar directamente en las farmacias (compras emergentes), el sobreprecio es de 672% en promedio.<sup>139</sup> Esto es sólo una muestra de que el IMSS, para suplir sus necesidades médicas, está comprando mejor a través de su mercado virtual y de los ahorros que se pueden alcanzar al instrumentar mercados virtuales. A nivel estatal también existen algunos casos de mercados virtuales, por ejemplo, la Oficialía Mayor de Zacatecas ha instalado el sistema “AdquisiNet” por medio del cual los funcionarios públicos pueden publicar la demanda de bienes de uso común y recibir propuestas de diversos proveedores.

### **VIII. ¿Cómo garantizar adquisiciones apegadas a la normatividad?**

#### *Sistemas de Control*

**Este apartado es relevante para cualquier funcionario público involucrado en los procedimientos de adquisición, desde la planeación hasta el seguimiento del contrato.**

El concepto de sistema de control al gobierno implica que durante el mismo proceso de las adquisiciones es posible monitorear la actuación de la autoridad y exigirle que rinda cuentas. Idealmente, un sistema de compras debe al menos contemplar que los participantes tengan la posibilidad de impugnar el fallo de la licitación pública o de presentar inconformidades y recursos de revisión de las resoluciones que emita la autoridad; que el ente encargado de revisar y resolver estas quejas sea independiente del resto del sistema de adquisiciones; permitir que, a partir de que se adjudica un contrato, sea posible analizar el proceso de una forma integral por medio de una auditoría interna o externa, y que existan sanciones para los servidores públicos y proveedores que contravengan la Ley.

---

<sup>139</sup> IMCO (2012) *Estudio sobre la instrumentación del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) de las recomendaciones emitidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) en el marco del acuerdo del IMSS con la OCDE y la Comisión de Federal de Competencia (CFC) para combatir la colusión entre oferentes en las licitaciones públicas*, Segunda entrega, agosto de 2012, p. 53-55, disponible en [www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)

## 1. Inconformidades

Las inconformidades son quejas interpuestas por los participantes con respecto al proceso de adjudicación, lo cual incluye el diseño de las bases y convocatoria, el desarrollo de los eventos de juntas de aclaraciones, presentación de propuestas y fallo, y cualquier otro acto o decisión de las autoridades. Las buenas prácticas recomiendan que en todo proceso de adquisiciones la Ley establezca, a favor de quienes participan, el derecho de presentar sus inconformidades con motivo de los resultados o el proceso de adjudicación de contrato. Además, para que el derecho a presentar inconformidades sea efectivo, la legislación debe definir claramente los canales para que el inconforme impugne las resoluciones de la autoridad, así como el servidor público u oficina (instancia administrativa) que debe recibir dichas inconformidades.

Como en las secciones anteriores lo hemos indicado, para definir el procedimiento que debe seguir una inconformidad, el funcionario público deberá ceñirse a la normatividad correspondiente según los recursos involucrados en la compra. A continuación destacamos en términos generales lo que indica la **normatividad federal**:

La autoridad facultada para conocer de las inconformidades es la SFP. Dichas inconformidades pueden presentarse para las siguientes modalidades de contratación: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas, licitaciones internacionales y proposiciones conjuntas.<sup>140</sup> Además, es posible que un participante se inconforme en contra de los siguientes actos: la convocatoria a la licitación y las juntas de aclaraciones; el acto de presentación y apertura de proposiciones y el fallo; la cancelación de la licitación y los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en la LAASSP.<sup>141</sup>

Por lo que se refiere a los efectos derivados de una inconformidad una vez que se determinó que hay elementos para procesar un recurso, se puede determinar suspender el acto que motivó la inconformidad; igualmente la SFP puede iniciar un procedimiento de intervención de oficio para investigar posibles irregularidades.<sup>142</sup>

La ley federal señala que la resolución que emita la autoridad podrá:

- I. Sobreseer en la instancia;<sup>143</sup>
- II. Declarar infundada la inconformidad;
- III. Declarar que los motivos de inconformidad resultan inoperantes para decretar la nulidad del acto impugnado, cuando las violaciones alegadas no resulten suficientes para afectar su contenido
- IV. Decretar la nulidad total del procedimiento de contratación;
- V. Decretar la nulidad del acto impugnado, para efectos de su reposición, subsistiendo la validez del procedimiento o acto en la parte que no fue materia de la declaratoria de nulidad; y

---

<sup>140</sup> LAASSP, Artículo 65 párrafo 1

<sup>141</sup> LAASSP, Artículo 65

<sup>142</sup> LAASSP, Artículo 76 párrafos 2 a 4

<sup>143</sup> Es decir, que deja de tener sentido.

- VI. Ordenar la firma del contrato, cuando haya resultado fundada la inconformidad promovida en términos del artículo 65, fracción V de la LAASSP. Esta fracción se refiere a la situación en la que el inconforme se queja por los actos y omisiones por parte de la convocante que impidan la formalización del contrato en los términos establecidos en la convocatoria a la licitación o en la LAASSP.

Por último, si no se satisfizo el interés jurídico del inconforme, existe la posibilidad de presentar un “recurso de revisión”, es decir, si el inconforme finalmente no está de acuerdo con la resolución de la autoridad puede iniciar un procedimiento en tribunales administrativos.<sup>144</sup>

## 2. Denuncia de irregularidades

Otro de los mecanismos de control es la obligación, por parte de los funcionarios públicos, de denunciar comportamientos inusuales y patrones sospechosos detectados en cualquiera de los actos relativos al proceso de adquisición. En el caso de la **normatividad federal** encontramos que además de las inconformidades presentadas por los participantes, existe la posibilidad de realizar investigaciones de oficio. El inicio del procedimiento de intervención de oficio será mediante el pliego de observaciones, en el que la SFP señalará con precisión las posibles irregularidades que se adviertan en el acto motivo de intervención<sup>145</sup> Esta investigación se refiere a irregularidades durante todo el procedimiento de adquisición.

Además, la Ley federal obliga a las autoridades responsables del proceso de adjudicación a reportar a las autoridades en materia de competencia sobre comportamientos inusuales o sospechosos entre oferentes (colusión). La LAASSP estipula que “los actos, contratos, convenios o combinaciones que lleven a cabo los licitantes en cualquier etapa del procedimiento de licitación deberán apegarse a lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica en materia de prácticas monopólicas y concentraciones, sin perjuicio de que las dependencias y entidades determinarán los requisitos, características y condiciones de los mismos en el ámbito de sus atribuciones.”<sup>146</sup> Asimismo, según el mismo artículo, “cualquier licitante, o el convocante, podrán hacer del conocimiento de la Comisión Federal de Competencia hechos materia de la citada Ley, para que resuelva lo conducente.”<sup>147</sup>

## 3. Sanciones

Otro mecanismo de control que complementa a los anteriores es el establecimiento de sanciones y multas a participantes y servidores públicos. A **nivel federal** la encargada de sancionar es la SFP, la cual puede determinar sanciones económicas, por una parte, e inhabilitación a los proveedores y los funcionarios, por la otra.

En términos de sancionar a los funcionarios públicos, en la legislación federal se menciona que la Secretaría de la Función Pública aplicará las sanciones que procedan a quienes infrinjan las disposiciones de la LAASSP, conforme a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.<sup>148</sup>

---

<sup>144</sup> LAASSP, Artículo 74, último párrafo

<sup>145</sup> LAASSP, Artículo 76, párrafos 2 a 4

<sup>146</sup> LAASSP, Artículo 34

<sup>147</sup> Para ver más sobre prácticas que afectan la competencia remítase a la sección IX de este Manual ¿Cómo evitar que los proveedores y empresas le vendan más caro al gobierno?

<sup>148</sup> LAASSP, Artículo 62

Adicionalmente, establece que las responsabilidades y las sanciones a que se refiere la presente Ley serán independientes de las de orden civil, penal o de cualquier otra índole que puedan derivar de la comisión de los mismos hechos.<sup>149</sup>

En cuanto a las sanciones e inhabilitaciones a los *licitantes*, éstas proceden cuando:<sup>150</sup>

- Los licitantes que injustificadamente y por causas imputables a los mismos no formalicen dos o más contratos que les haya adjudicado cualquier dependencia o entidad en el plazo de dos años calendario;
- Los proveedores a los que se les haya rescindido administrativamente un contrato en dos o más dependencias o entidades en un plazo de tres años;
- Los proveedores que no cumplan con sus obligaciones contractuales por causas imputables a ellos;
- Las que proporcionen información falsa o que actúen con dolo o mala fe en algún procedimiento de contratación;
- Las que contraten servicios de asesoría, consultoría y apoyo de cualquier tipo de personas en materia de contrataciones gubernamentales, si se comprueba que todo o parte de las contraprestaciones pagadas al prestador del servicio, a su vez, son recibidas por servidores públicos por sí o por interpósita persona, con independencia de que quienes las reciban tengan o no relación con la contratación; y
- Aquéllos que se les compruebe que promovieron una inconformidad con el propósito de retrasar o entorpecer la contratación, se sancionará al inconforme, previo procedimiento, con multa.

En el caso de una inhabilitación, ésta no será menor de 3 meses ni mayor de 5 años, plazo que comenzará a contarse a partir del día siguiente a la fecha en que la SFP la haga del conocimiento de las dependencias y entidades, mediante la publicación de la circular respectiva en el Diario Oficial de la Federación y en CompraNet. Únicamente se podrán aceptar proposiciones de proveedores inhabilitados, previa autorización de la SFP, cuando resulte que éstos son los únicos oferentes en el mercado.<sup>151</sup>

En términos de sanciones a proveedores a nivel federal, la SFP impondrá éstas considerando:

- I. Los daños o perjuicios que se hubieren producido con motivo de la infracción;
- II. El carácter intencional o no de la acción u omisión constitutiva de la infracción;
- III. La gravedad de la infracción; y
- IV. Las condiciones del infractor.

Por su parte, las sanciones relativas a la violación de la Ley Federal de Competencia son:<sup>152</sup>

- Las multas por prácticas monopolísticas absolutas pueden ascender hasta 10% de los ingresos del infractor.

---

<sup>149</sup> LAASSP, Artículo 63

<sup>150</sup> LAASSP, Artículo 59

<sup>151</sup> LAASSP, Artículo 60

<sup>152</sup> Presentación de la CFC a los funcionarios estatales del gobierno de Guerrero: "colusión en las compras pública" 8 de junio de 2012.

- Sanciones a los coadyuvantes (180 mil SMGDF – aprox. 11.2 millones de pesos–) e individuos que participen directamente (200 mil SMGDF –aprox. 12.5 millones–) en representación o por cuenta y orden de personas morales.
- Multas por reincidencia hasta por el doble de la que corresponda.
- 3 a 10 años de prisión.

A nivel estatal, comúnmente la labor de aplicar las sanciones correspondientes, tanto a funcionarios públicos como proveedores, recae en las Contralorías Internas estatales, que son el órgano interno de control del ejecutivo estatal. También es facultad de los órganos de fiscalización de los congresos estatales realizar investigaciones y establecer sanciones en materia de adquisiciones. Al respecto se recomienda revisar el marco normativo estatal vigente en la materia.

### **Penas convencionales por incumplimiento**

El área administradora del contrato con apoyo del área contratante, en su caso, podrá aplicar la(s) pena(s) pactada(s) en el contrato por atrasos del proveedor en el cumplimiento de las fechas de entrega de los bienes o de inicio para la prestación del servicio; así como las deductivas que resulten procedentes por el incumplimiento parcial o la deficiente prestación de servicio. En términos de iniciar el trámite para que se hagan efectivas las penas convencionales pactadas en los contratos, en caso de que la transacción involucre recursos federales, la SFP establece las siguientes recomendaciones generales:<sup>153</sup>

- Recibir del área responsable de verificar el cumplimiento del contrato, el documento o reporte en el cual conste el incumplimiento del proveedor en la entrega de bienes o en la prestación del servicio.
- Determinar el monto de las penas convencionales o el monto de las deductivas, de acuerdo a lo establecido en el contrato y con base en el documento en el que se haga constar el incumplimiento del proveedor.
- Apegarse a los Artículos 53 y 53 bis de la LAASSP, así como a los Artículos 86, 95, 96, 97 del Reglamento de la LAASSP.

## **4. Auditorías**

Otro mecanismo de control que debe plasmarse desde la Ley es que cualquier adquisición o arrendamiento, sin importar su monto o naturaleza, está sujeta a un proceso de auditoría por parte de alguna autoridad de control. El objetivo de las auditorías es corroborar que los procedimientos de compra se hayan llevado a cabo conforme a derecho y que se ha cumplido con la función de adquirir bienes y servicios con las mejores condiciones para el Estado. Con la finalidad de que las auditorías cumplan cabalmente con este objetivo, es necesario que se realicen por un ente independiente de quien llevó a cabo la transacción, por lo que generalmente esta función corresponde a los órganos de control de los gobiernos (SFP ó Contraloría estatales). En caso de que una auditoría detecte que un funcionario incurrió en una falta, el propio órgano de control debe determinar cuál es la sanción correspondiente de acuerdo a la normatividad vigente.

---

<sup>153</sup> Tomado del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

En el caso de la normatividad federal de adquisiciones, se considera la posibilidad de que la SFP audite en cualquier momento todo lo referente a los procesos de adquisiciones.<sup>154</sup> En los estados, también existe la posibilidad de que las autoridades de control y vigilancia realicen inspecciones y auditorías; sin embargo, se ha detectado que no en todos los casos este tipo de facultades se detallan directamente en las legislaciones estatales en materia de adquisiciones, sino que se dan por hecho.<sup>155</sup>

A continuación presentamos una serie de preguntas que pueden servir de guía o referencia al momento de auditar un proceso de compra en sus diferentes fases.<sup>156</sup> Son preguntas que los auditores deben realizarse, no sólo para verificar si el proceso se apegó a la normatividad correspondiente, sino para analizar si el sistema funciona o no correctamente.

### **Auditoría de la preparación de la licitación pública**

- ¿El funcionario calculó de manera adecuada el valor de la compra?
  - ¿Existe evidencia que muestre que la licitación se dividió en varios lotes para poder utilizar un método en particular o evitar la vigilancia de autoridades superiores?
  - ¿La estimación del costo de la compra o contratación se realizó de manera realista y fundamentada?
  - ¿El costo final de la compra estuvo en sintonía con la estimación realizada por la autoridad pública?
- ¿Se describieron de manera precisa y adecuada los requisitos y necesidades?
  - ¿Se justificó de manera razonable la necesidad de la compra, particularmente en aquellas licitaciones llevadas a cabo al cierre del ejercicio?
  - ¿La autoridad pública fue clara al momento de especificar las características del bien o servicio a comprar?
  - ¿Se establecieron los requerimientos técnicos necesarios para garantizar que el bien o servicio se adaptara a las necesidades de la dependencia, y, al mismo tiempo, no fueron excesivamente estrictas para excluir de manera injusta a algunos de los participantes?
  - ¿Durante la descripción técnica del bien o servicio no existieron referencias a una fuente, marca, patente u origen particular que pudieran llegar a favorecer a ciertos participantes?

---

<sup>154</sup> LAASSP, Artículo 57. Además la SFP podrá verificar la calidad de los bienes muebles a través de la propia dependencia o entidad de que se trate: “El resultado de las comprobaciones se hará constar en un dictamen que será firmado por quien haya hecho la comprobación, así como por el proveedor y el representante de la dependencia o entidad respectiva, si hubieren intervenido. La falta de firma del proveedor no invalidará dicho dictamen.” Igualmente, los auditores tienen la facultad de solicitar mediante oficio toda la información que consideren necesaria y que esté en poder de proveedores.

<sup>155</sup> De acuerdo con el estudio del IMCO “Competencia en las compras públicas: Evaluación de la calidad de la normatividad estatal en México” (2011), mientras que en 27 legislaciones la Ley establece explícitamente que cualquier procedimiento de adjudicación está sujeto a auditoría y que ésta se llevará a cabo por una autoridad de control, en 3 estados esto está implícito en la Ley, aunque en estos casos sí se asigna la responsabilidad a un ente independiente; finalmente, en otras 3 legislaciones la Ley (a) no contempla -ni explícita ni implícitamente- la posibilidad de llevar a cabo auditorías a cualquier procedimiento de adjudicación o (b) el ente encargado de realizar las auditorías no es alguna autoridad de control, es decir, no es ajeno a los procedimientos de adjudicación.

<sup>156</sup> Tomado del Anexo XX de la Ley Modelo del IMCO, “Auditorías realizadas por la Unidad Centralizada” con base en The Contact Committee of the Supreme Audit Institutions of the European (2009) “Checklists for Use in Financial and Compliance Audit of Public Procurement” [http://www.tcontas.pt/pt/eventos/public\\_procurement/docs/8.pdf](http://www.tcontas.pt/pt/eventos/public_procurement/docs/8.pdf)

- ¿En el caso de que hayan existido tales referencias, éstas se acompañaron por las palabras “o equivalente”?
- ¿Una vez que se definió la descripción del bien o servicio y fue publicada, ésta ya no se alteró hasta el final del proceso?
- Si la descripción fue cambiada:
  - ¿El cambio fue relevante y admisible?
  - ¿Todos los participantes recibieron la información por el mismo medio?

### **Auditoría del método seleccionado para llevar a cabo la compra**

- ¿El funcionario público eligió un método admisible y adecuado para la licitación?
  - ¿La autoridad pública fundamentó la elección del método para realizar la compra?
  - ¿La autoridad pública eligió un método que ofrece una competencia abierta y objetiva, tomando en cuenta las particularidades del bien o servicio a comprar?
  - ¿El método elegido es el más eficiente y efectivo para la compra?
  - ¿Si se decidió utilizar un método diferente a la licitación abierta, la autoridad pública dio razones suficientes para justificar esta situación?
- ¿El método elegido asegura la transparencia y la justa competencia?
  - En el caso de que se haya utilizado una invitación restringida, ¿la autoridad publicó una notificación invitando a cualquier participante interesado a mandar una solicitud para participar?
  - ¿La autoridad pública especificó el número máximo y mínimo de participantes que deseaba invitar y la razón para esto?
  - ¿El rango elegido garantizó un evento competitivo?
  - En el caso de un convenio marco, ¿la duración de éste es menor a 4 años?

### **Auditoría de la administración del proceso de compra**

- ¿Todos los procesos que forman parte de la compra están bien organizados y documentados?
  - ¿Se establecen de manera clara y documentada las funciones y responsabilidades de las autoridades involucradas en el proceso de compra?
  - ¿Se incorporan directrices que permitan incluir principios y objetivos para robustecer el proceso de compras públicas?
  - ¿Los documentos del proceso de compras están bien organizados e incluyen: las necesidades que busca resolver el proyecto de compra, la descripción de la licitación, las notificaciones, el método de evaluación y el contrato?
  - ¿Tanto en procesos de compra electrónicos como presenciales, existe documentación suficiente que permita realizar de manera adecuada un proceso de auditoría?
  - ¿Los funcionarios involucrados en el proceso de compra cuentan con el entrenamiento y las habilidades necesarias para llevar a cabo sus funciones?
  - ¿Dentro de la documentación del proceso de compra no existen documentos faltantes o alterados?
- ¿Al momento de realizar la compra se ha tomado en cuenta si existe el financiamiento necesario?
  - ¿Aquellas partes del proceso que necesitan la aprobación de un nivel de gobierno específico, cuentan con ésta?



- ¿El financiamiento para la compra cumple con los requisitos establecidos en la ley?
- ¿El financiamiento aprobado para la compra es igual o mayor a la estimación del valor de la misma?
- ¿En el caso de que las compras se financien con préstamos, éstos están en regla con la legislación correspondiente existente en este tema?
- ¿Se han implementado los controles internos del sistema?
  - ¿Se han establecido mecanismos que eviten el conflicto de intereses durante el proceso de compra?
  - ¿Existe evidencia para afirmar que existe un conflicto de intereses entre las autoridades encargadas de la autorización de la compra y de aquellas encargadas del proceso de compra?
  - ¿Existen controles para los procedimientos realizados por medios electrónicos?
  - ¿Qué personal está autorizado para acceder a la información acerca del proceso de compra?
  - ¿Existe un registro de todos los eventos de compra que se han llevado a cabo?
  - ¿En el caso de que algún proyecto sufra una modificación, ésta se revisa?
  - ¿La información se almacena de forma segura?
  - ¿Existe algún mecanismo para prever y corregir la duplicidad de pagos?
- ¿Se monitorea y documenta la ejecución de las compras públicas?
  - ¿Se establecen de forma clara las responsabilidades dentro del proceso de compra?
  - ¿Las autoridades encargadas de las diferentes partes del proceso cuentan con las habilidades y conocimientos para poder asegurar el correcto funcionamiento del proceso de compra?
  - ¿Existe un registro que permita evaluar el desempeño de la licitación y de cualquier acción que se derive de ésta?

#### **Auditoría de los procedimientos de adjudicación**

- ¿La evaluación de las propuestas se llevó a cabo de manera correcta?
  - ¿Existe un registro que deje constancia de lo sucedido durante el proceso de licitación?
  - ¿Al menos dos servidores públicos formaron parte del proceso de apertura de ofertas?
  - ¿La autoridad pública verificó que las propuestas cumplieran con los requisitos básicos establecidos en la convocatoria?
  - ¿Se admitieron propuestas una vez concluido el período de entrega de propuestas?
- ¿Se evaluó de manera apropiada la idoneidad de los participantes?
  - ¿La autoridad pública evaluó la idoneidad de los participantes basándose únicamente en los criterios establecidos en la convocatoria?
  - ¿La evaluación se realizó sin discriminar de manera injustificada a ninguno de los participantes?
  - ¿Los participantes presentaron únicamente información económica y financiera que se haya estipulado en la convocatoria?

- ¿La autoridad revisó que los participantes no tuvieran antecedentes negativos en el tema de compras públicas?
- ¿La autoridad comprobó la solvencia de los participantes?

## 5. Testigos sociales

Los testigos sociales son miembros de la sociedad civil que participan durante los procesos de adjudicación como observadores externos. La ventaja de la participación de observadores externos en los procesos de adquisiciones es contar con un mecanismo ciudadano para verificar que las autoridades llevan a cabo los procesos de adjudicación de manera adecuada, inhibiendo posibles actos de corrupción. Se entiende por observadores externos (o testigos sociales) aquéllos que son ajenos a las autoridades vinculadas con el procedimiento de licitación y a las autoridades de control, por ejemplo un ciudadano o integrantes de cualquier OSC.

A nivel federal se define que el testigo social debe participar en contrataciones cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y en aquellos casos que determine la Secretaría de la Función Pública, atendiendo al impacto que la contratación tenga en los programas sustantivos de la dependencia o entidad.<sup>157</sup> La Ley también refiere que los testigos sociales se seleccionan mediante convocatoria pública y cuenta con un catálogo de requisitos y funciones; además que éstos recibirán una contraprestación por sus servicios. Además, los distintos comités de adquisiciones de las dependencias públicas que conforman el gobierno federal también pueden incluir la participación de testigos sociales ya sea en licitación abierta, adjudicación directa o invitación restringida, siempre que consideren que el bien o servicio a adjudicar es relevante y se podría obtener beneficios de su participación.

En el caso de eventos con recursos federales, si el testigo social detecta irregularidades en los procedimientos de contratación, “deberá remitir su testimonio al área de quejas del órgano interno de control de la dependencia o entidad convocante y/o a la Comisión de Vigilancia de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.”<sup>158</sup> De hecho, si se detectan irregularidades en algún procedimiento y el testigo social no notificó ninguna de estas con antelación, éste pierde su registro en el padrón público.<sup>159</sup> Sin embargo, aunque los testigos sociales tienen derecho a obtener toda la información relativa al procedimiento de contratación y tienen derecho a voz, sus observaciones y testimonios no son vinculantes. En caso de desacuerdo entre los testigos sociales y las dependencias, la unidad de normatividad de la SFP es la encargada de dirimir las controversias.

A nivel estatal, únicamente cuatro legislaciones (Morelos, Hidalgo, Baja California y Sinaloa) regulan la participación de estos testigos sociales. No obstante, en caso de que la contratación se realice con recursos federales, cuyo monto o requisitos sean los señalados en los párrafos anteriores, los funcionarios estatales deberán acercarse a la SFP para contar con la intervención de este tipo de observadores. En efecto, en algunos estados ya se han registrado contrataciones con la vigilancia de testigos sociales: Guanajuato (2008 y 2010); San Luis Potosí (2009); Chiapas (2006 y 2008); Estado de México (2007); Querétaro (2007). A nivel

---

<sup>157</sup> LAASSP, Artículo 26 ter

<sup>158</sup> LAASSP, Artículo 26 ter, fracción IV

<sup>159</sup> LAASP, Artículo 70, fracción v

municipal se registran casos como el de Tuxtla Gutiérrez, Chiapas (2006); Saltillo, Coahuila (2005) y Comalcalco, Tabasco (2009).<sup>160</sup>

A continuación presentamos algunos lineamientos generales para la participación de testigos sociales, aplicables cuando menos en el caso de que el procedimiento de contratación involucre recursos federales.<sup>161</sup>

- Se deberá solicitar por escrito a la Secretaría de la Función Pública la designación de quién participará en el procedimiento de contratación, por lo menos veinte días hábiles antes la publicación de la pre-convocatoria.
- El testigo social será contratado por las dependencias y entidades conforme a lo dispuesto por la Ley y el Reglamento. El contrato con el testigo social será abierto y por evento específico.
- Para el debido ejercicio de las funciones encomendadas, los testigos sociales deberán:
  - i. Conducirse de manera objetiva, independiente, imparcial, honesta y ética.
  - ii. Participar, según corresponda, en todos los eventos relacionados con los procedimientos de contratación que atestigüen.
  - iii. Proponer de acuerdo con su experiencia y considerando las disposiciones legales o administrativas vigentes, los aspectos que mejoren la igualdad de condiciones entre los licitantes, la calidad de las contrataciones, así como las acciones que promuevan la eficiencia, eficacia, imparcialidad, transparencia y el combate a la corrupción en las mismas.
  - iv. Presentar informes previos a la Secretaría de la Función Pública, al área contratante y al correspondiente órgano interno de control, cuando detecten irregularidades manifestando sus observaciones y recomendaciones, a efecto de que aquéllas puedan ser corregidas oportunamente.
  - v. Atender y responder en forma oportuna y expedita cualquier requerimiento de información que les sea formulado por la Secretaría de la Función Pública o por los órganos internos de control.
- Cuando un procedimiento de contratación se declare desierto, el testigo social designado continuará participando en los subsecuentes procedimientos que la dependencia o entidad determine llevar a cabo para realizar la contratación de que se trate.
- El área contratante deberá proporcionar las facilidades para permitir el acceso a toda la documentación que soliciten los testigos sociales, quienes estarán obligados a guardar la debida reserva y confidencialidad en caso de que tengan acceso a información clasificada con ese carácter en términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

---

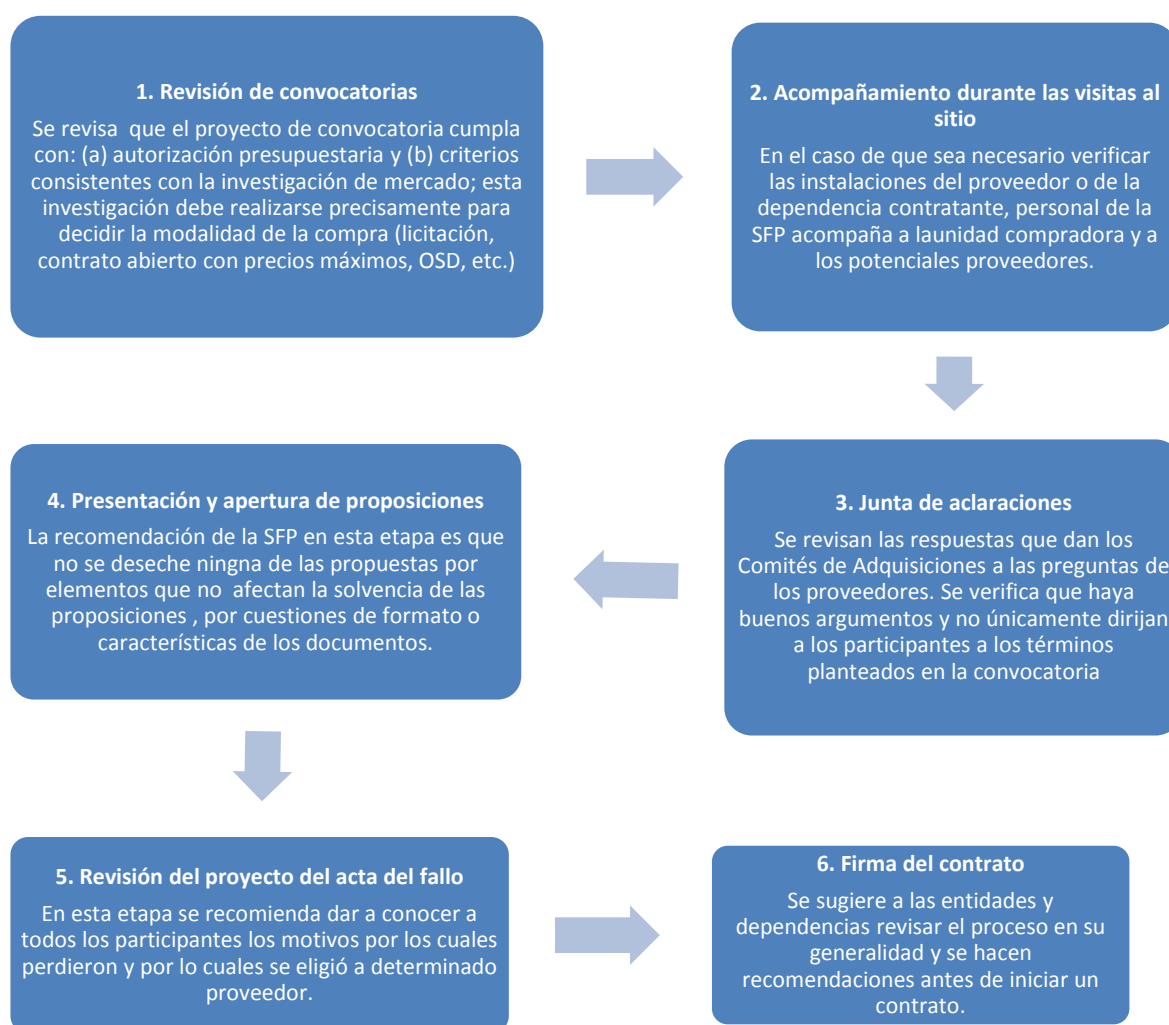
<sup>160</sup> Esta información corresponde a eventos en los que participó expresamente Transparencia Mexicana disponible en: <http://www.transparenciamexicana.org.mx/pactosdeintegridad/> (Consulta realizada el 24 de noviembre de 2011). Es posible que el número de entidades federativas y municipios que han incorporado testigos sociales en sus procesos de contratación sea mayor; sin embargo en CompraNet no se ubicaron eventos estatales con la participación de testigos sociales.

<sup>161</sup> Tomado del manual del comprador del IMSS.

## 6. Mesas de acompañamiento<sup>162</sup>

Dentro de la SFP, a través de la Unidad de Normatividad y Contrataciones Públicas, se ha implementado el *Programa de Acompañamiento Preventivo*, también denominado “mesas de acompañamiento”, el cual tiene como objetivo cuidar que los procedimientos de adquisición se realicen conforme a derecho. El programa básicamente consiste en dar asesoría y orientación jurídica a las entidades y dependencias de la APF sobre cómo interpretar las leyes y otras disposiciones legales en materia de adquisiciones. Las mesas de acompañamiento también han brindado asesoría técnica para que los funcionarios responsables de las contrataciones elijan las modalidades más adecuadas de compra. Es un acompañamiento durante todo el proceso de adquisición que se lleva a cabo en las siguientes fases:

Diagrama 4. Fases del programa de acompañamiento preventivo



Fuente: Elaboración propia con base en información proporcionada por el titular de la Unidad de Normatividad de la SFP

<sup>162</sup> Para esta sección tomamos en cuenta la entrevista realizada al titular de la Unidad de Normatividad de la SFP en octubre de 2011 y el libro de Palacios, Valdés y Montiel (2012) Rendición de Cuentas y Compras Públicas, México: SFP, mimeo.

Las recomendaciones derivadas del acompañamiento están basadas en la LAASSP, en el Reglamento de la LAASSP y en el Manual de adquisiciones. Gracias a este programa, los comités de adquisiciones de las entidades y/o dependencias participantes de la APF en algunas ocasiones han modificado su estrategia de contratación para ajustar la modalidad de la compra a una más apegada al estudio de mercado o al tipo de bien o servicio a contratar.

Para acceder a esta asesoría, las entidades y/o dependencias de la APF que consideran que la requieren, la pueden solicitar expresamente a la SFP. Además, la propia Secretaría de la Función Pública proactivamente busca asesorar los procesos de contratación en las dependencias públicas en donde se considera que las áreas encargadas de la contratación tienen cierto desconocimiento sobre la normatividad vigente en la materia; en aquellas en las que se tienen registradas más inconformidades determinadas como procedentes, así como en las que cuentan con mayor número de observaciones por parte de los Órganos Internos de Control (OIC).

La recomendación general para los funcionarios estatales es acercarse a la SFP a solicitar asesoría especialmente en las contrataciones que involucren recursos federales, que correspondan a un monto muy alto o que por las características técnicas del bien o servicio requieran especial control. Otra alternativa es que desde las Contralorías Estatales se instrumente una asesoría y acompañamiento de este tipo.

## **IX. ¿Cómo evitar que los proveedores se pongan de acuerdo para vender más caro al gobierno?**

*Recursos para evitar la colusión de proveedores*

**Este apartado es relevante para cualquier funcionario público involucrado en los procedimientos de adquisición, desde la planeación hasta el seguimiento del contrato.**

Cuando hay competencia genuina todos los participantes ofrecen de forma independiente lo que consideran la mejor combinación precio/calidad para ganar un contrato, aunque esto no excluye que para ello tomen en cuenta sus expectativas sobre las ofertas de los otros competidores. Por el contrario, la falta de competencia implica que la dependencia contratante tendrá pocas opciones entre las cuáles elegir, lo que disminuye la probabilidad de que obtenga condiciones óptimas de precio y calidad. Existen varias circunstancias que generan ambientes no competitivos; una de ellas es que los proveedores se organicen para repartirse el mercado, y otra es la existencia de condiciones en las convocatorias que injustificadamente funcionan como barreras a la entrada de ciertos competidores. La primera se relaciona con el comportamiento de los participantes al establecer esquemas de colusión.

### **1. Tipos de colusión**

La colusión implica que los posibles proveedores generen un acuerdo para incrementar y/o distribuir las ganancias derivadas de un contrato, y comúnmente le vendan más caro al gobierno. Los principales esquemas de colusión según la OECD son los siguientes:<sup>163</sup>

---

<sup>163</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas*, OCDE (2009), 2.

- **Ofertas ficticias o de resguardo:** Están diseñadas para aparentar competencia genuina. Bajo este tipo de colusión los oferentes se ponen de acuerdo para que uno o más presenten una oferta como las siguientes: (1) más alta que la del ganador designado, (2) demasiado alta para ser aceptada o (3) una que contenga términos especiales que saben que son inaceptables para el comprador.
- **Supresión de ofertas:** Bajo este esquema los competidores acuerdan que uno o más proveedores se abstendrán o retirarán una oferta presentada con anterioridad de manera que se adjudique la licitación al ganador designado.
- **Rotación de ofertas:** En este esquema las empresas coludidas siguen licitando, pero acuerdan tomar turnos para ganar (es decir, ser el oferente que califique con el precio más bajo).
- **Asignación de mercado:** Los competidores se reparten el mercado o ciertas zonas geográficas y acuerdan asignarse ciertos clientes. Con base en el acuerdo, los licitadores no presentarán ofertas (o sólo de resguardo) en las zonas asignadas a un licitador en particular.

## 2. ¿Cómo detectar y sancionar los actos de colusión?

La Ley Federal de Competencia Económica (artículo 9) establece que las prácticas monopólicas absolutas son las combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, cuyo objeto o efecto sea:

- I. Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de venta o compra de bienes o servicios al que son ofrecidos o demandados en los mercados, o intercambiar información con el mismo objeto o efecto;
- II. Establecer la obligación de no producir, procesar, distribuir, comercializar o adquirir sino solamente una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación o transacción de un número, volumen o frecuencia restringidos o limitados de servicios;
- III. Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado actual o potencial de bienes y servicios, mediante clientela, proveedores, tiempos o espacios determinados o determinables; o
- IV. *Establecer, concertar o coordinar posturas o la abstención en las licitaciones, concursos, subastas o almonedas públicas.*

La LAASSP (artículo 34) estipula que “los actos, contratos, convenios o combinaciones que lleven a cabo los licitantes en cualquier etapa del procedimiento de licitación deberán apegarse a lo dispuesto por la Ley Federal de Competencia Económica en materia de prácticas monopólicas y concentraciones, sin perjuicio de que las dependencias y entidades determinarán los requisitos, características y condiciones de los mismos en el ámbito de sus atribuciones.” Además, según el mismo artículo “cualquier licitante, o el convocante, podrán hacer del conocimiento de la Comisión Federal de Competencia hechos materia de la citada Ley, para que resuelva lo conducente,” por lo que esta Comisión es la encargada de investigar y sancionar dichas prácticas.

## 3. Recomendaciones generales para detectar y combatir la colusión:<sup>164</sup>

Para combatir la colusión ilegal entre oferentes de compras públicas, en términos generales se necesita de tres acciones:

<sup>164</sup> Esta sección se basa en los siguientes documentos: OCDE (2009) Lineamientos para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas y en la presentación de la CFC a funcionarios públicos del gobierno de Guerrero: “Detección de colusión en concursos públicos”, 8 de junio de 2012.

1. Prevenir mediante el buen diseño de concursos públicos
2. Buscar y detectar señales de alerta y patrones sospechosos
3. Investigar y sancionar (Comisión Federal de Competencia)

### **3.1 Prevención a través del diseño de concursos públicos**

Las áreas requirentes deben estar informadas sobre las condiciones del mercado según el bien o servicio que necesiten. Derivado de la investigación que realicen, idealmente se deberán diseñar licitaciones públicas que cumplan con los siguientes puntos:

- Maximizar la potencial participación de oferentes que compitan realmente.
- Definir requisitos claramente y evitar la previsibilidad.
- Reducir las posibilidades de comunicación entre oferentes.
- Escoger cuidadosamente criterios para evaluar y seleccionar al ganador de la licitación.

### **3.2 Detección de señales de alerta**

Las principales señales de advertencia y patrones de colusión se comienzan a identificar desde el momento en que las empresas presentan sus ofertas o en sus declaraciones de integridad. Los comportamientos sospechosos están relacionados con los precios o con los documentos presentados por los oferentes. Algunos ejemplos de comportamientos sospechosos son:

- El mismo oferente gana con la misma frecuencia.
- Un patrón en la asignación que indique rotación en las licitaciones o asignación geográfica.
- Algunos oferentes no hacen una oferta, retiran ofertas, o siempre hacen una oferta pero nunca ganan.
- Ofertas conjuntas o subcontratos innecesarios.

No se debe asumir que un oferente es culpable con base en algunas de estas señales, sin embargo sí son un indicio. Por ello, la detección de colusión entre oferentes requiere de atención constante en búsqueda de pistas. Entre las pistas más importantes están:

#### **Pistas en los documentos**

- Errores en números de fax, marcas postales, formularios o estimaciones de costos idénticos.
- Indicaciones de cambios de última hora.
- Indicaciones de que la oferta no es genuina, como la falta de detalle o no cumplir con los términos requeridos.

#### **Pistas en precios**

- Inexplicable aumento de los precios o pérdida de los descuentos.
- Inexplicables diferencias de precios entre áreas geográficas o agencias gubernamentales o compradores del gobierno y el sector privado.
- Las grandes diferencias de precios entre ganador y los demás licitadores.
- Inexplicables precios idénticos o términos similares.

### **Pistas en declaraciones**

- Cuando los proveedores dan indicios de comunicación o acuerdo con otros participantes.
- La mención de precios "estándar" o de la "industria".
- La referencia a clientes o áreas pertenecientes a un determinado postor.
- Indicaciones de que un postor no espera ganar, o sabe quién va a ganar.
- Preocupación por tener que firmar un Certificado de Determinación de Oferta Independiente.<sup>165</sup>

### **Pistas en comportamiento**

- Los competidores se reúnen en privado, como en las reuniones de asociación comerciales.
- El oferente pide o presenta una oferta de la competencia (mismos abogados o representantes).
- El oferente trata de determinar quién está haciendo una oferta y, a continuación, tal vez, cambia la oferta. Por ejemplo propuestas alternativas, en caso de que se presente algún competidor que no forma parte de la colusión.
- Varios oferentes realizan consultas o peticiones similares.

### **3.3 ¿Qué hacer en caso de sospecha de colusión?**

Si el servidor público sospecha que existe colusión entre oferentes, las recomendaciones generales son:

- Mantenga todos los documentos y registros detallados de las pistas.
- NO discuta sus preocupaciones con los oferentes.
- Póngase en contacto con el personal jurídico interno o de auditoría.
- Póngase en contacto con la autoridad de competencia (CFC).
- Después de la obtención de asesoramiento, decida si debe proceder la licitación.

### **4. Investigación y sanción**

Para iniciar un procedimiento de investigación sobre colusión puede haber dos principales vías: a través de una denuncia formal o por medio de una "investigación de oficio" a cargo de la CFC, cuando tiene conocimiento de que hay problemas que puedan involucrar conductas prohibidas por la LFCE. En el caso de las denuncias, cualquiera puede presentarlas a través de un escrito donde se indiquen los hechos objeto de la práctica, el cual debe contener los siguientes elementos:

1. Nombre o denominación social del denunciante;
2. Representante legal y acreditación de su personalidad;
3. Nombre o denominación social del denunciado;
4. Descripción de los hechos estimados violatorios de la ley (no está obligado a señalar los artículos que estime violados);
5. Relación de documentos acompañados y elementos de convicción relacionados con los hechos denunciados.

Además, los funcionarios de todos los niveles de gobierno pueden presentar información a la CFC de manera informal, tomando en cuenta los siguientes elementos:

- Cumplir con el mandato legal de ambas instituciones (por ejemplo, del gobierno estatal y del reglamento interno de la CFC);

---

<sup>165</sup> Ver inciso 5. Instrumentos para prevenir la colusión, en esta misma sección.



- Acercamiento amistoso;
- Orientación a través de pláticas informales;
- Planteamiento del problema y entrega de información;
- Probable inicio de investigación.

Finalmente, es importante que los funcionarios tengan en cuenta algunas condiciones para reportar sospechas a la CFC:

- Reportar sospechas de colusión no exige “pruebas contundentes”.
- Reportar sospechas de colusión no requiere necesariamente que una licitación sea anulada.
- Reportar sospechas de colusión no requiere que la CFC inicie una investigación por colusión entre competidores.
- Reportar sospechas de colusión no pone a un organismo en mala posición.

## **5. Instrumentos que ayudan a prevenir la colusión**

Además de las recomendaciones que hemos presentado para detectar casos de colusión cuando ya se ha iniciado la contratación, existen mecanismos para que los funcionarios públicos eviten este tipo de prácticas antes de iniciar un procedimiento de licitación. La obligación de los proveedores de presentar declaraciones y/o certificaciones en dónde declaran no haber manipulado el proceso de compra a su favor reduce la posibilidad de actos de colusión por dos razones:

- Informa a los proveedores que los acuerdos colusorios representan un delito y también envían la señal de que las autoridades encargadas de las compras están al pendiente de este riesgo;
- En caso de que se descubra un acto de colusión, hace posible comprobar que los responsables estaban al tanto de que cometían un delito. Esto incrementa la probabilidad de imponer penas derivadas de los actos de colusión porque en caso de ser descubiertos, los proveedores incriminados pueden ser acusados de haber mentido en una declaración oficial.

### **5.1 Declaración de integridad**

Según lo estipulado en algunas leyes de adquisiciones públicas, en los procedimientos de licitación o invitación restringida, los proveedores deben presentar una declaración de integridad. Ésta consiste en que los participantes se comprometen a abstenerse de adoptar conductas que incentiven a los servidores públicos de la dependencia o entidad contratante a inducir o alterar las evaluaciones de las propuestas, el resultado del procedimiento, u otros aspectos que les otorguen condiciones más ventajosas con relación a los demás participantes.

A nivel federal, por ejemplo, los proveedores que participen en las licitaciones están obligados a presentar una declaración de este tipo.<sup>166</sup> Los funcionarios estatales deberán estar al tanto de la legislación vigente en su entidad federativa, ya que algunos estados incluyen dentro de los requisitos a los participantes las declaraciones de integridad.

---

<sup>166</sup> LAASSP, Artículo 29, fracción IX

## **5. 2 Certificado de Determinación Independiente de Ofertas**

A nivel internacional se ha instaurado el uso de los certificados de ofertas independientes que son declaraciones firmadas por los participantes en los que indican que no se han acordado precios con otros oferentes, que no se han compartido sus precios y que no han intentado convencer a otros proveedores para realizar un acuerdo de colusión. Los certificados de ofertas independientes son usados en países como Canadá, Reino Unido, Estados Unidos y Sudáfrica, además forman parte de los lineamientos y buenas prácticas impulsadas por la OCDE. A continuación un ejemplo:

## Certificado de Determinación Independiente de Ofertas<sup>167</sup>

El abajo firmante, al entregar la propuesta (de aquí en adelante referida como “propuesta”) que acompaña este documento a:

---

(Nombre del funcionario que recibe la propuesta)

para:

---

(Nombre y número del proyecto de compra)

en respuesta a la solicitud de propuestas realizada por:

---

(Nombre de la Unidad Convocante)

Hago las siguientes declaraciones y certifico su autenticidad, a nombre de:

---

(Nombre de la empresa que presenta la propuesta [denominado “proveedor”])

1. He leído y entendido el contenido de este certificado;
2. Acepto que en caso de que lo afirmado en este Certificado sea encontrado falso se descalificará mi propuesta;
3. Estoy autorizado para firmar este Certificado, y a presentar la propuesta que lo acompaña, en representación del proveedor
4. Cada persona cuya firma aparece en la propuesta que acompaña este Certificado ha sido autorizada por el proveedor para determinar los términos y firmar la propuesta, en nombre del proveedor;
5. Para los propósitos de este Certificado y la propuesta que lo acompaña, declaro entender que el término “competidor” incluye a cualquier organismo o individuo -diferente al proveedor-, independientemente de si está afiliado con el proveedor, a aquel que;
  - (a) le haya sido solicitado presentar una propuesta en respuesta a esta licitación;
  - (b) potencialmente podría presentar una propuesta en respuesta a esta licitación basándose en sus cualidades, habilidades o experiencia;
6. Para presentar la propuesta... (marcar una de las siguientes afirmaciones, según aplique):
  - (a) el proveedor la ha determinado de manera independiente, y sin consultar, comunicar, acordar con ningún otro competidor;
  - (b) el proveedor ha hecho consultas, comunicados o acuerdos con uno o más competidores en relación a esta licitación y presenta en los documentos que adjunta detalles completos, incluyendo los nombres de los competidores y la naturaleza y las razones para tales consultas, comunicaciones y acuerdos;
7. En particular, sin limitar la generalidad de los párrafos (6)(a) ó (6)(b), no han existido consultas, comunicación o acuerdos con ninguno de los competidores en relación a:
  - (a) precios;
  - (b) métodos, factores o fórmulas usadas para calcular precios;
  - (c) la intención o decisión de presentar o no presentar, una propuesta o,

---

<sup>167</sup> Este documento fue tomado de la Ley Modelo del IMCO y está basado el certificado utilizado por el gobierno de Canadá ([http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en\\_21571361\\_44258691\\_44905563\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/27/0,3746,en_21571361_44258691_44905563_1_1_1_1,00.html)), salvo el inciso 10, el cual es iniciativa de los autores de la Ley Modelo.

(d) la entrega de una propuesta que no cumpla con las especificaciones estipuladas en las bases y la convocatoria;  
Exceptuando lo ya señalado en el párrafo (6) (b);

8. Adicionalmente no ha existido consulta, comunicación o acuerdo con ningún competidor en relación a la cantidad, calidad, especificaciones de bienes o servicios con los cuales se relaciona esta licitación, exceptuando aquellas que han sido autorizadas por la autoridades competentes o especificadas en el párrafo (6)(b) ;
9. Los términos establecidos para la propuesta que acompaña a este Certificado no han sido, ni serán, reveladas de manera consciente por el proveedor, directa o indirectamente, a ningún competidor, previamente a la fecha y hora señaladas para la apertura y entrega de propuestas, o al fallo del contrato –lo que ocurra primero-, salvo que la ley lo requiera o se haya realizado de acuerdo a lo establecido en el párrafo (6) (b).
10. Manifiesto que conozco las conductas en las que pueden incurrir los participantes en los procesos de adquisiciones, arrendamientos y servicios, las cuales se encuentran previstas y sancionadas por los artículos 8, 9, 10, 35 y 37 de la Ley Federal de Competencia Económica.

---

(Nombre y firma de la persona autorizada por el proveedor)

---

(Cargo)

---

(Fecha)

## **X. ¿Cómo fomentar otros objetivos de política pública a través de las adquisiciones gubernamentales?**

*Ventajas y desventajas de utilizar a la política de compras como apoyo a la economía local*

**Este apartado es especialmente relevante para el personal de las áreas convocantes.**

El objetivo central de cualquier sistema de compras públicas es adquirir bienes y servicios al menor precio y mayor calidad posibles para satisfacer los requerimientos del gobierno. Pero es común que además de este propósito, el sistema de compras, ya sea desde la ley o a través de medidas administrativas, apoye objetivos secundarios tal como el desarrollo de proveedores locales y las Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MiPyMEs), el cuidado del medio ambiente o el apoyo a grupos vulnerables como las personas con alguna discapacidad.

Aunque los objetivos secundarios son deseables en sí, introducirlos en las compras públicas implica desviarse del objetivo principal del sistema. En la mayoría de los casos, para lograr las mejores condiciones de calidad y precio, es necesario que exista competencia, lo que implica que el mayor número posible de proveedores presenten sus ofertas. En contraste, para impulsar un objetivo secundario se requiere darles preferencia a ciertos participantes sobre otros, es decir, limitar la libre competencia.

Existen mecanismos para apoyar objetivos secundarios que son menos nocivos a la competencia que otros. Partiendo de que la LAASSP y la mayoría de las leyes estatales de adquisiciones contemplan en alguna medida objetivos secundarios, este capítulo se centra en señalar qué método es el más adecuado para atender cada uno de los objetivos secundarios existentes (proveedores locales, MiPyMEs, el desarrollo ambiental sustentable y grupos vulnerables).

En términos generales, existen cinco principales mecanismos para favorecer desde la Ley a estos distintos grupos. Estos son:

1. **Criterio de desempate:** Se define que en caso de que dos participantes empaten, se le debe otorgar el contrato al participante que forme parte del grupo que se desea apoyar (proveedores locales, MiPyMEs, grupos vulnerables, etc.).
2. **Criterio de evaluación:** Bajo este método, se otorgan puntos adicionales a los oferentes que cuenten con las características que se quieren favorecer (ser micro, pequeña o mediana empresa, ofrecer bienes favorables al medio ambiente, ser un proveedor local, etc.).
3. **Margen de preferencia:** Se considera que la oferta económica de un grupo favorecido puede ser más alta que la del resto y aun así considerarse en igualdad de condiciones.
4. **Cumplimiento de cuotas:** La ley fija que cierto porcentaje del total del gasto en compras públicas debe de adjudicarse a un grupo en particular.
5. **Concursos exclusivos para un grupo:** Se refiere a concursos en los cuales la participación está restringida al grupo que se quiere favorecer.

Tomado en cuenta estos posibles métodos, y un análisis de la literatura y la experiencia de otros países, a continuación se realiza un análisis sobre el método más adecuado a utilizar para cada uno de los objetivos secundarios existentes.

## 1. ¿Cómo mejor apoyar al mercado local?

A nivel federal, la LAASSP protege al mercado local al establecer que en las licitaciones internacionales abiertas, las ofertas de participantes nacionales tendrán un margen de preferencia hasta de 15% respecto de los bienes de importación (artículo 14). De manera similar, a nivel estatal, 16 entidades federativas<sup>168</sup> dan un margen de preferencia a los participantes con domicilio fiscal en sus estados, aunque el tamaño del margen tiene amplia variación, que va de 2 a 15% dependiendo el estado. Además, de una forma aún más restrictiva, existen legislaciones a nivel estatal que contemplan la posibilidad llevar a cabo licitaciones estatales,<sup>169</sup> en las que únicamente pueden acudir proveedores locales.

En cuanto a las licitaciones exclusivas para proveedores del estado, a pesar de que esta medida puede efectivamente favorecer el desarrollo de los empresarios estatales, son inconstitucionales porque violan el libre mercado entre las entidades federativas.<sup>170</sup> Además, si las licitaciones sólo se realizan en el ámbito estatal, las dependencias pierden la referencia de los precios del mercado nacional o internacional, lo que podría implicar que compren a precios más altos sin siquiera saberlo. Por otra parte, darles un margen de preferencia en precio a los proveedores locales probablemente derive en la compra de bienes o contratación de servicios con sobreprecio (como una compra subsidiada a los proveedores locales).

Por lo tanto, si se desea favorecer a las empresas del estado, el mecanismo menos dañino para hacerlo es que en caso de empate se dé preferencia a este grupo. La razón principal es que en esta etapa del concurso ya se ha seleccionado, entre los posibles ganadores, a todos aquellos que aseguran las mejores condiciones para el Estado. Esta práctica está contemplada en las legislaciones en materia de adquisiciones de Guanajuato, Jalisco y San Luis Potosí.

## 2. ¿Cómo apoyar a las MiPyMEs?

En el ámbito federal, la LAASSP y su reglamento contemplan diversas medidas para apoyar a las MiPyMEs, entre ellas las siguientes son las más relevantes:

- a) La Secretaría de Economía dictará las reglas que deban observar las dependencias y entidades, con objeto de promover la participación de las empresas nacionales, especialmente MiPyMEs.<sup>171</sup> En la práctica, la Secretaría de Economía preside la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal (APF) a la MiPyME que tiene como una de sus funciones emitir recomendaciones a las dependencias y entidades de la APF para fomentar una creciente participación de las MiPyMEs en los procesos de compras públicas. Una de esas medidas ha sido definir cuotas específicas de compras a MiPyMEs para cada entidad de la APF.

---

<sup>168</sup> Estas entidades son: Hidalgo, Aguascalientes, Baja California, Estado de México, Nayarit, Querétaro, Sinaloa, Sonora, Veracruz, Morelos, Chihuahua, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Tamaulipas y Coahuila (ordenados de menor a mayor de acuerdo a la magnitud del margen de preferencia contenido en sus legislaciones). Tomado del Anexo XIV. Objetivos secundarios de la Ley Modelo del IMCO (sección 2 Proveedores locales).

<sup>169</sup> Como explicamos en el apartado III. de este manual, este es el caso de las legislaciones de Chiapas, Zacatecas, Nayarit, Tabasco, Veracruz, Jalisco, San Luis Potosí, Baja California y Baja California Sur.

<sup>170</sup> Los funcionarios encargados de las compras no tienen la facultad para cambiar la legislación y deberán seguir la normatividad vigente, sin embargo, en la medida de sus posibilidades es deseable que promuevan la revisión de estas reglas para evitar que la ley de adquisiciones estatal contravenga la Constitución.

<sup>171</sup> LAASSP, Artículo 8.

- b) En las licitaciones públicas que utilicen la evaluación de puntos y porcentajes, se otorgarán puntos a las MiPyMEs que produzcan bienes con innovación tecnológica.<sup>172</sup>
- c) No se aplicará la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento en las licitaciones públicas en las que participen de manera individual MiPyMEs nacionales.<sup>173</sup>
- d) En las licitaciones e invitaciones a cuando menos tres personas, en caso de empate en igualdad de condiciones, se dará preferencia a las MiPyMEs nacionales.<sup>174</sup>
- e) Podrán llevarse a cabo licitaciones públicas exclusivas para MiPyMEs, siempre y cuando el monto estimado de la contratación sea menor al monto de los umbrales establecidos para los tratados de libre comercio.<sup>175</sup>
- f) Deberá adjudicarse a la MiPyMEs por lo menos el 50% de las compras menores que realicen las dependencias y entidades, a través de invitación a cuando menos tres personas o por adjudicación directa.<sup>176</sup>

Es decir, para favorecer a la pequeña y mediana empresa mexicana, la LAASSP y su reglamento prevén, tanto el uso de criterios de evaluación favorables en puntos y porcentajes, como preferencia en caso de empate, concursos exclusivos y cumplimiento de cuotas.

Entre estos mecanismos, el menos nocivo a la competencia es el de desempate porque la preferencia entra en efecto una vez que ya se seleccionaron las mejores ofertas (esta medida también se contempla en la legislación de Sonora). En segundo lugar está la práctica de otorgar mayor peso a la innovación al utilizar el método de evaluación de puntos y porcentajes, esto se debe a que el uso de tecnologías innovadoras tiene un efecto directo en la calidad del bien o servicio a contratar. En contraste, las medidas relacionadas con el cumplimiento de cuotas y los concursos exclusivos no tienen ningún impacto sobre la calidad o precio del bien o servicio a adquirir, y sí limitan la competencia.

Establecer cuotas a cumplir obliga a los gobiernos a adjudicar contratos a las MiPyMEs aun cuando sus ofertas no representen la mejor opción para el Estado. Para implementar este mecanismo es crucial planear adecuadamente las compras para así evitar que las unidades de compras adquieran bienes y servicios que no necesitan o lo hagan con sobreprecio con tal de cumplir con la cuota. En cuanto a la realización de concursos exclusivos para las MiPyMEs, se considera que en el largo plazo esta medida impacta de manera negativa el desarrollo de éstas pues al limitar la competencia, no se fomenta que crezcan y dejen de ser MiPyMEs.

Por otra parte, más allá de las previsiones contenidas en la normatividad, para incrementar el acceso de las MiPyMEs a las compras públicas los gobiernos pueden implementar medidas de carácter operativo. Por ejemplo, el gobierno federal ha decidido apoyar a las MiPyMEs a través de:<sup>177</sup>

- a) Asesoría técnica y otorgamiento de recursos a través del fideicomiso México Emprende;
- b) Incremento del financiamiento directo y canalización de recursos crediticios;
- c) Plataforma tecnológica única de atención a las MiPyMEs;
- d) “Centros México Emprende” que otorgan servicios de atención integral a las MiPyMEs;

<sup>172</sup> LAASSP, Artículo 14

<sup>173</sup> LAASSP, Artículo 28, último párrafo

<sup>174</sup> LAASSP, Artículo 36 Bis, segundo párrafo

<sup>175</sup> RLAASSP, Artículo 35, último párrafo

<sup>176</sup> RLAASSP, Artículo 76

<sup>177</sup> Información basada en el Tercer, Cuarto y Quinto Informe de Gobierno del sexenio 2006-2012. Disponible en <http://quinto.informe.gob.mx/informe-de-gobierno/quinto-informe-de-gobierno/>

- e) Portal [comprasdegobierno.gob.mx](http://comprasdegobierno.gob.mx), el cual cuenta con secciones sobre capacitación, financiamiento, normatividad, entre otras.

Aunque las entidades federativas también han impulsado el desarrollo de las MiPyMEs por medio de las compras públicas, se encuentran en una etapa menos avanzada que el gobierno federal. Por ello se recomienda tomar esta oportunidad para estructurar medidas que favorezcan a estas empresas pero que lo hagan de la mejor manera posible, utilizando criterios que no son nocivos a la competencia y por lo tanto, no reduzcan la probabilidad de comprar bajo los mejores términos disponibles en el mercado.

En este sentido, es deseable que, desde el aspecto normativo, se procure dar preferencia a las MiPyMEs en caso de empate y dar un peso relevante a la innovación tecnológica de estas empresas; y desde el ámbito administrativo, que se formulen programas para facilitar la participación de las MiPyMEs. Esto último podría ser por medio del uso de medios electrónicos y de la reducción de los costos operativos<sup>178</sup> e incrementando las oportunidades de financiamiento y de constante asesoría.

### 3. ¿Cómo apoyar el desarrollo de bienes y servicios ambientalmente sustentables?

A nivel internacional, existe una tendencia a incorporar criterios de evaluación relacionados con el cuidado del medio ambiente. La intención detrás de esta práctica es integrar los efectos (o externalidades) negativos sobre el ambiente en el costo del bien o servicio a adquirir. Además de incluir criterios de evaluación, también es común que se establezca la necesidad de cumplir con ciertos estándares ambientales.

En el caso mexicano, la legislación federal busca dar prioridad a empresas cuyos bienes y servicios sean más favorables al medio ambiente por medio de dos principales artículos. El primero es el artículo 22, fracción III que señala que los Comités de Adquisiciones de las entidades o dependencias deberán establecer en las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones “los aspectos de sustentabilidad ambiental, incluyendo la evaluación de las tecnologías que permitan la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero y la eficiencia energética, que deberán observarse en las adquisiciones, arrendamientos y servicios, con el objeto de optimizar y utilizar de forma sustentable los recursos para disminuir costos financieros y ambientales”.

El segundo artículo (26) señala que las adquisiciones, arrendamientos y servicios se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas “a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad, crecimiento económico, generación de empleo, *eficiencia energética, uso responsable del agua, optimización y uso sustentable de los recursos, así como la protección al medio ambiente* y demás circunstancias pertinentes, de acuerdo con lo que establece la presente Ley.”<sup>179</sup>

---

<sup>178</sup> Un ejemplo de este tipo de medidas es el *Certificado de Fianza utilizado en Chile*. Este instrumento tiene el objetivo de facilitar la obtención de mejores condiciones y mayor acceso a los créditos bancarios a los que normalmente tiene acceso las MiPyMEs para cumplir con los montos exigidos para cubrir las garantías. Este instrumento permite que, después de verificar una serie de requisitos –menores a los solicitados por los bancos– las MiPyMEs que no cuentan con la liquidez o la solvencia financiera para cubrir u obtener un crédito, consigan el apoyo de las **Sociedades Anónimas de Garantía Recíprocas (SGR)** que actúan como su Aval ante los créditos que le soliciten a la Banca y, de esta manera, puedan cumplir con la entrega de garantías. En otras palabras, estos instrumentos financieros permiten incentivar una mayor participación, particularmente de las micro, pequeñas y medianas empresas, ya que generalmente son éstas las que no cuentan con los medios para solventar los montos exigidos por conceptos de garantías.

<sup>179</sup> El mismo artículo indica que tratándose de adquisiciones de madera, deberán requerirse certificados otorgados por terceros previamente registrados ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y que “en las adquisiciones de papel para uso de oficina, éste deberá contener un mínimo de cincuenta por ciento de fibras de material reciclado o



De esta forma, el cuidado del medio ambiente se genera a partir de considerar como uno de los criterios de evaluación que los bienes o servicios sean amigables con el medio ambiente.

En la práctica, en caso de querer favorecer el cuidado del medio ambiente, el método más adecuado para hacerlo –y que va de acuerdo con lo que dicta la LAASSP– es mediante el criterio de evaluación, particularmente cuando se utilizan puntos y porcentajes, de forma tal que la sustentabilidad de un bien o servicio sea parte de los criterios de calidad. Así, si el funcionario público considera que el aspecto “ambiental” del bien o servicio es relevante, le puede adjudicar un peso proporcional (siempre y cuando esté justificado y sea aprobado). Incluso, el “ponderador ambiental” puede ser cero si se considera que en un bien en particular su sustentabilidad es irrelevante. En el otro extremo, es posible que uno de los requisitos indispensables en una convocatoria se refiera al cumplimiento de una norma ambiental. De nuevo, esto dependerá de las particularidades del bien y la relevancia del tema ambiental.

#### **4. ¿Cómo apoyar el desarrollo de bienes y servicios producidos por grupos vulnerables o con alguna discapacidad?**

El artículo 14 de la LAASSP indica que al momento de realizar una evaluación por puntos y porcentajes se les deberá otorgar puntos a personas con discapacidad o a la empresa que cuente con trabajadores con discapacidad en una proporción de 5% total de su planta, cuya antigüedad no sea menor a 6 meses. Esta misma práctica está contemplada en la ley de adquisiciones de Sonora, sin embargo, no es una norma común en el resto de las entidades federativas. De nuevo, esta medida es nociva a la obtención de las mejores condiciones porque se le da ventaja a las propuestas que contengan una característica que no tiene efecto alguno sobre la calidad o precio del bien o servicio a contratar.

#### **XI. ¿Cómo rendir cuentas sobre la labor de compras públicas?**

*Indicadores de desempeño y evaluación de los resultados de las adquisiciones*

**El contenido de este capítulo es relevante principalmente para las áreas convocantes y requirentes y para los órganos internos de control.**

Como se ha mencionado a lo largo de este manual, el objetivo final del sistema de compras es adquirir bienes y contratar servicios de calidad y al menor precio posible para satisfacer las necesidades de las distintas áreas del gobierno, las cuales finalmente brindan servicios a la población. Para lograr dicho objetivo es indispensable evaluar los resultados del sistema y realizar un diagnóstico que permita encontrar áreas de oportunidad para mejorar y para comprar estratégicamente.

Por lo tanto, como complemento a las auditorías, lo que aquí se propone es llevar a cabo una auto-evaluación en la que los propios funcionarios encargados de las compras analicen la eficiencia del sistema de compras.

---

de fibras naturales no derivadas de la madera o de materias primas provenientes de aprovechamientos forestales manejados de manera sustentable en el territorio nacional que se encuentren certificadas o de sus combinaciones y elaborados en procesos con blanqueado libre de cloro”.

Para hacerlo, el personal de compras puede evaluar los siguientes aspectos con base en una serie de indicadores que se presentan a continuación.<sup>180</sup>

Adicionalmente, si los indicadores de evaluación se dan a conocer ante el público, pueden fungir como herramienta para monitorear el funcionamiento del sistema de compras públicas y fomentar la rendición de cuentas. Por esa razón, recomendamos que los resultados de los indicadores propuestos en esta sección se publiquen en CompraNet (así como en el portal del estado o municipio).

*a. ¿Qué tan competidos son los procesos de compra?*

1. Distribución de los métodos de adjudicación. El indicador debe señalar cuál es el porcentaje del gasto total adjudicado por cada uno de los métodos: licitación, invitación restringida o adjudicación directa (no es importante el número de contratos sino el porcentaje de gasto que representan).
2. Número de empresas participantes por licitación (promedio por licitación).
3. Número de licitaciones adjudicadas con base en 3 o más ofertas.
4. Alcance del concurso (a quién está dirigido): participantes estatales, nacionales o internacionales. De nuevo, en este caso es relevante conocer la distribución del gasto total de acuerdo al tipo de concurso. Igualmente se debe señalar el porcentaje de licitaciones en las que participó al menos un proveedor potencial extranjero.
5. Número de participantes que envían ofertas por año (participación activa).
6. Proporción de las compras realizadas por medio de convenios marco y compras consolidadas.
7. Porcentaje de licitaciones realizadas por medio de ofertas subsecuentes de descuento.

*b. ¿Las compras satisfacen las necesidades de las unidades requirentes?*

Para determinar si las áreas requirentes recibieron bienes y servicios que cumplieran con sus requisiciones técnicas, es recomendable realizar encuestas para cada proceso de compra en las que al menos se pregunte:<sup>181</sup>

1. ¿El bien o servicio recibido cumple con las características solicitadas?
2. ¿El bien o servicio recibido funcionó adecuadamente para el propósito planteado?
3. ¿El bien o servicio fue entregado a tiempo de acuerdo con lo estipulado en el contrato u orden de compra?
4. En caso de que hubiera un retraso, ¿se registraron pérdidas financieras?

*c. ¿Los proveedores están satisfechos con el desarrollo del proceso de compra?*

1. Lista de las quejas o reclamos por institución, en esta lista se debe señalar: reclamante, fecha del reclamo, tipo de reclamo, motivo del reclamo, detalle del reclamo y el estado (resuelto o no).
2. Proporción de impugnaciones resueltas a favor de quien las presentó.

---

<sup>180</sup> Estos indicadores no son exhaustivos, el personal de compras deberá evaluar la conveniencia de añadir nuevos indicadores de acuerdo a las particularidades del sistema, por ejemplo, al introducir una nueva modalidad de compra será relevante evaluar su funcionamiento. La mayoría de los indicadores fueron tomados del Anexo XIX. Indicadores de evaluación de la Ley Modelo del IMCO.

<sup>181</sup> Un ejemplo de este tipo de indicadores es la evaluación que las áreas requirentes realizan en Zacatecas a la calidad y/o tiempo de entrega o realización del bien o servicio contratado, a través del sistema electrónico "AdquisiNet".

3. Porcentaje de concursos impugnados según el método de adjudicación (licitación, invitación restringida, adjudicación directa).
4. Encuesta enfocada a los proveedores en las que se les pregunte:<sup>182</sup>
  - ¿Cuáles son las principales dificultades que enfrenta al momento de participar en un procedimiento de contratación?
  - ¿Alguna vez ha participado en una licitación o invitación restringida por medios electrónicos?
  - ¿Cuál es su opinión de CompraNet (y del sistema de compras públicas estatal)? ¿Es fácil de usar?
  - ¿Ha recibido capacitación? En caso afirmativo, ¿qué tan útil ha resultado?
  - ¿Existen suficientes canales para realizar denuncias o reclamos sobre irregularidades en el proceso?
  - ¿Ha sido testigo de alguna irregularidad durante el proceso de compra? Si es así, ¿lo ha denunciado?
  - ¿Les pareció clara la convocatoria en cuanto a los documentos que debían presentar?
  - ¿Las autoridades publicaron de manera clara y desde la convocatoria el método utilizado para evaluar las propuestas?

d. *¿Los procesos de compra se llevan a cabo con eficacia y agilidad?*

1. ¿Qué tan bien se planean las compras? ¿Se ajustan al programa anual de adquisiciones?
2. Porcentaje de procesos exitosos (se adjudicó el contrato) y de licitaciones desiertas.
3. Tiempo promedio que toma cada tipo de contratación (licitación, invitación restringida, adjudicación directa).
4. Porcentaje de empresas que presentan una propuesta a las autoridades públicas a través de CompraNet (o de sistemas electrónicos estatales).
5. Porcentaje de licitaciones 100% electrónicas.
6. Número de proveedores distintos que le vendieron al gobierno / número total de contratos.<sup>183</sup>

Idealmente, con base en los indicadores de evaluación, las unidades de compras, especialmente la que haga la función de coordinar las adquisiciones –que pueden ser las Oficinas Mayores, las Secretarías de Finanzas o alguna Unidad Centralizada— deben integrar un informe anual de resultados en el que señale cuáles son los objetivos para el siguiente año y si se cumplieron o no los del año anterior.

Además de los indicadores descritos anteriormente, es recomendable que las unidades de compras cuenten con datos agregados que describan las compras realizadas a lo largo de un año, o preferentemente en semestre o trimestre. Esta información será útil para identificar qué dependencias compran bienes o servicios similares para así facilitar las compras consolidadas o convenios marco, qué productos son los más solicitados para poner énfasis en hallar estrategias para generar ahorros, entre otros. A continuación

---

<sup>182</sup> De nuevo estas preguntas se deberán ajustar a los intereses específicos de la unidad de compras. Para ver más ejemplos sobre este tipo de cuestionamientos consulte Rozenwurcel y Bezchinsky (2011) *La economía política de las reformas de los sistemas de compras públicas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín: Buenos Aires, p. 134-138.

<sup>183</sup> En caso de que exista abasto simultáneo se deben considerar el número de contratos firmados (si se dividió en dos, se deben contar dos contratos aunque sean del mismo bien).

presentamos una lista de información descriptiva que las unidades de compra deberán crear y publicar en el sistema electrónico de compras:

1. Gasto total destinado a la compra de bienes y contratación de servicios (en total y por separado). Esta información debe estar desglosada al menos de acuerdo a los rubros más relevantes. Por ejemplo, en el caso de bienes se debe señalar el porcentaje del gasto destinado a adquisición de equipo, mobiliario, papelería, entre otros, y entre mayor el nivel de desagregación, mejor. De igual forma, se debe integrar toda la información histórica disponible.
2. Gasto total ejercido en la contratación de bienes y servicios por cada una de las dependencias o entidades.
3. Número de proveedores inscritos en el padrón.
4. Número de organismos que utilizan el sistema electrónico de compras y en qué porcentaje de sus contratos.
5. Participación de MiPyMEs en el mercado público (porcentaje del monto total gastado y por método).
6. Distribución del gasto de acuerdo al origen de los recursos: federales, estatales y municipales. Es deseable que esta información esté desglosada de acuerdo al método de adjudicación y al tipo de contratación (bienes o servicios).
7. Idealmente se debe publicar un cuadro en el que para cada contrato se señale: (1) el nombre del proveedor, (2) una breve descripción del bien o servicio otorgado, (3) el monto del contrato (4) el contrato en cuestión y (5) el folio del procedimiento para facilitar el acceso a la información generada durante el proceso de compra. Adicionalmente, se deben publicar los nombres de los proveedores que más le venden al gobierno indicado el monto total involucrado en sus contratos.