



Recomendaciones

OCDE da Recomendaciones a CFE para Mejorar Licitaciones Públicas Ejecutadas en México

Una revisión de las reglas y prácticas de las contrataciones de la Empresa Productiva del Estado

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) le hizo recomendaciones a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) a través de su informe *Combate a la colusión en licitaciones en México - Informe CFE 2018*, para continuar fortaleciendo sus procesos de contratación en materia de transparencia y competencia, y así mejorar las condiciones económicas bajo las cuales la Empresa Productiva del Estado contrata distintos bienes y servicios, a la vez que impulsa la rendición de cuentas.

A través de dicho informe, la OCDE detalló que la reforma del sector energético del 2013 abrió las actividades de generación y venta de electricidad a inversiones privadas, llevando a CFE a buscar mayores eficiencias y ahorro de costos para responder a la crecien-

te competencia de parte de concursantes nacionales y extranjeros que enfrentará en el futuro cercano.

Durante la presentación del reporte, el director general de la CFE, Jaime Hernández, destacó que gracias a las recomendaciones, las adjudicaciones directas de la CFE, a partir de la entrada en vigor de su régimen especial de contrataciones, en julio de 2017, representaron el 12 por ciento al cierre del 2017, cuando históricamente se mantuvieron arriba del 60 por ciento del total de las contrataciones.

De igual forma, dijo, en las subastas para adquirir carbón que realizó la CFE en 2017, se registró un ahorro del 29 por ciento respecto a los precios inicialmente ofertados, equivalente a mil 350 millones de pesos.

La capacitación profesional es importante para sensibilizar a los funcionarios de contratación sobre los temas de competencia en las adquisiciones

En 2015, la OCDE emitió un primer informe para analizar las normas de contratación pública aplicables a CFE y sus prácticas internas. El Informe de CFE de 2015 proporcionó recomendaciones sobre cómo luchar contra la colusión en compras y hacer que los procedimientos de adquisición sean más competitivos.



En vista de la adopción de un nuevo régimen de adquisiciones en julio de 2017, CFE pidió una vez más a la OCDE analizar si dicho régimen de adquisiciones se ajusta a las recomendaciones del Informe de CFE de 2015. Este reporte toma en consideración los datos disponibles para la OCDE hasta el 31 de julio de 2017.

La manipulación de licitaciones es un riesgo grave y generalizado que afecta a las compras públicas en todo el mundo y cuesta miles de millones de dólares a los contribuyentes

Hallazgos clave de la contratación de la CFE

Algunos avances positivos

- Los estudios de mercado, que son la principal fuente para tomar decisiones sobre compras, han sido reforzados. En este sentido, se ha creado una unidad dedicada a realizar estudios de mercado.
- Posibilidad de una mayor participación de oferentes de fuera de México.
- Uso de medios electrónicos para la mayoría de las etapas del procedimiento de compra.

Aún hay margen de mejora

- Los criterios para elegir realizar una investigación de mercado completa deben tener en cuenta los riesgos de colusión y el nivel de competencia.
- La CFE usa muchas excepciones a los procedimientos de concurso abierto.
- Las excepciones al uso de los procedimientos electrónicos deberían ser limitadas.

Las recomendaciones de la OCDE se centran en abordar las limitaciones del régimen de contrataciones de la CFE

A continuación se detallan algunas de las recomendaciones:

1. Combate a la colusión en licitaciones

Las políticas de compras ayudan a los compradores públicos a obtener más valor por el precio que pagan. Dichas políticas deberían proporcionar orientación a los funcionarios de compras públicas para diseñar procedimientos de licitación competitivos y permitir la detección de acuerdos ilegales entre los licitantes. Desde hace mucho tiempo, la OCDE ha ayudado a los países, y a sus entidades públicas, a diseñar procesos competitivos de compras y a establecer métodos para detectar acuerdos colusorios.¹ La recomendación del Consejo de la OCDE sobre la Lucha contra la Manipulación de Licitaciones en la Contratación Pública, y los Lineamientos que esta encomienda incluye son

instrumentos pioneros en la lucha contra la colusión en licitaciones, con base en las mejores prácticas internacionales.²

La manipulación de licitaciones es un riesgo grave y generalizado que afecta a las compras públicas en todo el mundo y cuesta miles de millones de dólares a los contribuyentes. Cuando las empresas se coluden, el costo de los bienes y servicios puede aumentar en un 20 por ciento.³ Este porcentaje puede ser aún mayor: por ejemplo, en México, la COFECE ha calculado que el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) estaba pagando un sobrepago del 57.6 por ciento por insulina como resultado de prácticas colusorias en el sector farmacéutico.⁴ Más recientemente,

² <http://oe.cd/recfbr>

³ Smuda, F. (2015), "Cartel Overcharge and the Deterrent Effect of EU Competition Law", Centre for European Economic Research Discussion Paper 12-050, <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp12050.pdf>

⁴ www.cofece.mx/cofece/attachments/article/37/IMSS_Evaluacion_ex-post.pdf

¹ www.oecd.org/competition/bidrigging



La OCDE ha ayudado a los países, y a sus entidades públicas, a diseñar procesos competitivos de compras y a establecer métodos para detectar acuerdos colusorios

compras y acelerar su lucha contra la colusión en las licitaciones. Desde entonces, muchas fueron las agencias mexicanas que solicitaron la ayuda de la OCDE para analizar sus prácticas de adquisición como: IMSS (2011), GEM (2012), ISSSTE (2013), CFE (2015, 2018), y Pemex (2017).

COFECE ha establecido que el sector salud ha estado pagando un sobrepago de al menos 174 millones de MXN por guantes de látex como resultado de un esquema de colusión en licitaciones que tuvo lugar entre los años 2009 y 2015.⁵ La colusión en compras públicas perjudica directamente a los recursos públicos y, por lo tanto, a la economía de un país en general.

La colaboración OCDE-MÉXICO para luchar contra la colusión en compras públicas

La colusión en compras públicas implica que grupos de empresas conspiran para aumentar los precios o disminuir la calidad de los bienes o servicios ofrecidos en las licitaciones públicas. Aunque es ilegal, esta práctica anticompetitiva está ampliamente extendida y sigue costando a los gobiernos y a los contribuyentes miles de millones de dólares cada año en todo el mundo. Los lineamientos de la OCDE para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas tienen como objetivo dificultar que los contratantes se coludan en procesos de licitaciones y ayudar a los funcionarios públicos a identificar ofertas sospechosas. En 2011, México se asoció con la OCDE para mejorar sus prácticas de

⁵ <https://cofece.mx/sanciona-cofece-a-cinco-empresas-proveedoras-de-guantes-de-latex-por-coludirse-en-licitaciones-publicas-del-sector-salud/>

2. Principales hallazgos

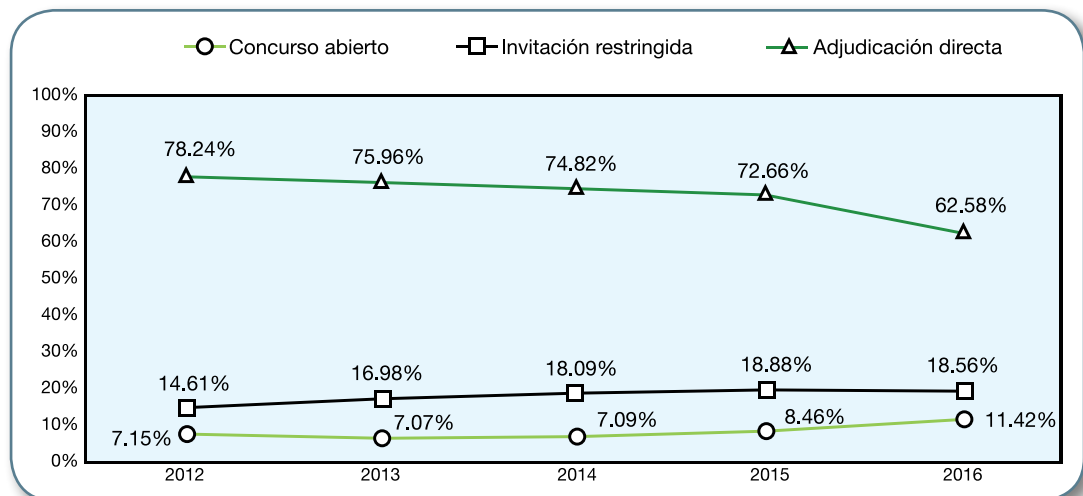
Este informe muestra que el nuevo régimen de adquisiciones de la CFE ya toma en consideración los riesgos de colusión en licitaciones. Sin embargo, se deben realizar mayores esfuerzos para hacer que las compras de la Empresa Productiva del Estado sean más competitivas.

Uno de los hallazgos más destacados del informe es que los criterios para decidir llevar a cabo una investigación completa de mercado no toman en cuenta el riesgo de manipulación de licitaciones o el nivel de competencia. La CFE utiliza muchas excepciones a los concursos abiertos y las excepciones al uso de procedimientos electrónicos deben ser limitadas. Las recomendaciones de la OCDE abordan éstas y otras cuestiones relacionadas con el régimen de adquisiciones de la CFE.

3. Definir los requisitos claramente y evitar la predictibilidad

Contar con la información adecuada antes de diseñar un procedimiento de licitación

La OCDE recomienda el uso de investigaciones completas de mercado, en particular



cuando el nivel de competencia es bajo o se ha observado un comportamiento colusorio anterior. También sugiere asegurar la independencia de la nueva unidad de investigación de mercado de la CFE para permitir que sea dicha unidad la que defina el alcance de dicha indagación de mercado y produzca así mejores resultados. El informe también recomienda emitir una guía que establezca los principios para realizar investigaciones de mercado y obtener información del mayor número posible de fuentes.

Definir los requisitos claramente y evitar la predictibilidad

De acuerdo con la recomendación emitida en 2015, el informe recomienda que la CFE limite el uso de suministro simultáneo a circunstancias excepcionales, en concreto cuando exista una preocupación real sobre la seguridad del suministro. En cualquier caso, la CFE debe

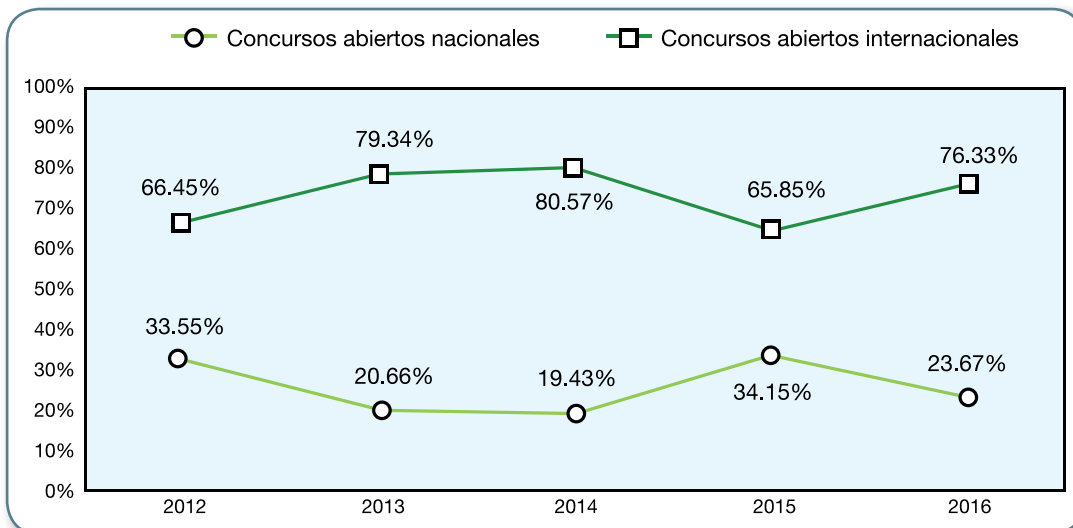
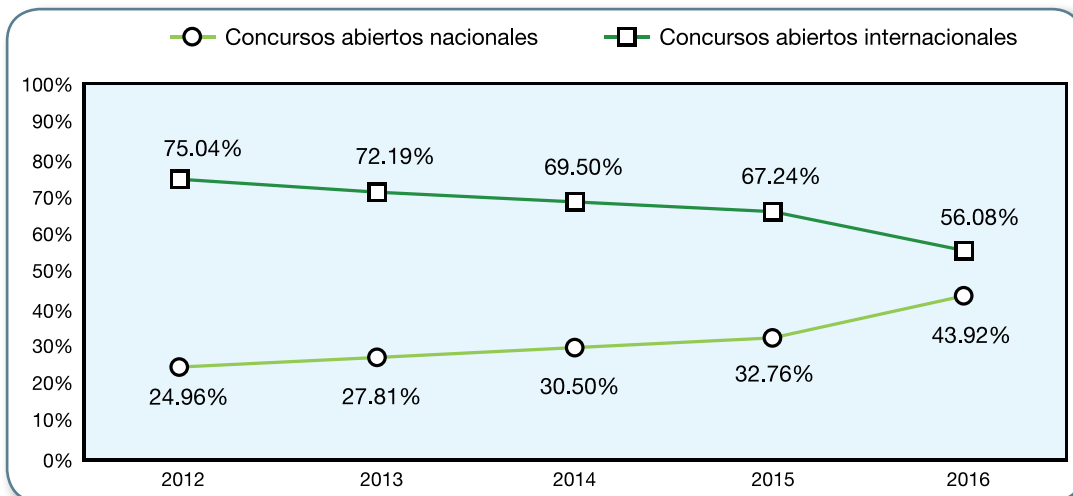
En las subastas para adquirir carbón que realizó la CFE en 2017, se registró un ahorro del 29 por ciento respecto a los precios inicialmente ofertados

evitar divulgar su intención de dividir la adjudicación de un contrato antes de que se hayan presentado las ofertas.

También se recomienda que las unidades técnicas de la Empresa Productiva del Estado ayuden a definir los términos de la licitación, en particular cuando las necesidades sean de alta complejidad técnica.

Reducir la comunicación entre los licitantes

La CFE ha diseñado una declaración de integridad y ausencia de impedimentos legales





que todos los licitantes están obligados a firmar y que toma en consideración las estipulaciones de la ley de competencia. Sin embargo, la OCDE recomienda enriquecer y fortalecer este instrumento, utilizando como modelo la declaración de integridad y no colusión propuesta por COFECE.

Maximizar la participación potencial de licitantes genuinamente competitivos

El informe muestra que las adjudicaciones directas se han utilizado ampliamente de 2012 a 2016. La OCDE recomienda limitar el uso de excepciones a los concursos abiertos.

El reporte también expone que entre 2012 y 2016 el número de concursos abiertos internacionales ha ido disminuyendo. La CFE debe prestar atención a esto y fomentar aún más el uso de concursos abiertos internacionales.

La OCDE también recomienda que la CFE maximice el uso del procedimiento de contratación electrónica y que utilice procedimientos competitivos de contratación para Acuerdos Marco Internacionales (AMI).

Sensibilizar a los funcionarios de compras

La capacitación profesional es importante para sensibilizar a los funcionarios de contratación sobre los temas de competencia en las adquisiciones. De hecho, la CFE exige que sus funcionarios de compras reciban capacitación sobre la posible manipulación de licitaciones. La OCDE recomienda que la Empresa Productiva del Estado desarrolle un mecanismo que permita a sus funcionarios de compras informar de forma anónima sobre las sospechas de manipulación de licitaciones. La CFE también debe proporcionar a sus funcionarios de compras incentivos financieros para informar sobre la manipulación de licitaciones.

El informe también sugiere que la CFE cree una base de datos con información de compras que permita el análisis de los mismos; y otorgar acceso a esta base a las autoridades de competencia. Finalmente, la Empresa Productiva del Estado debe considerar la posibilidad de rechazar las ofertas de los licitantes que han sido condenados previamente por manipulación de licitaciones, cuando las características del mercado pertinente así lo permitan.

La reforma del sector energético del 2013 abrió las actividades de generación y venta de electricidad a inversiones privadas, llevando a CFE a buscar mayores eficiencias y ahorro de costo.

