

# MEJORES PRÁCTICAS EN LOS PROCESOS DE LICITACIÓN EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y ADQUISICIONES

Contratación Pública

Controversias

**Servicios**

Responsabilidades

Obras Públicas

**Servicios**

Responsabilidades

Adquisiciones

Transparencia

Adquisiciones

Transparencia

Arrendamientos

Controversias

Arrendamientos

Contratación Pública

Obras Públicas

Asociaciones Público Privadas

Asociaciones Público Privadas

Lic. Roberto Zavala Chavero.

Febrero 2013.

# MEJORES PRÁCTICAS EN LOS PROCESOS DE LICITACIÓN EN MATERIA DE OBRAS PÚBLICAS Y ADQUISICIONES

*I.- Introducción.- II.- Las mejores prácticas en los procesos de Contratación Pública y los criterios para su identificación.- III.- Las mejores prácticas como herramientas para aumentar la competencia en los procedimientos de licitación.- IV.- Conclusiones.*

## I. INTRODUCCIÓN

Para que el Estado se encuentre en posibilidades de satisfacer las necesidades públicas (aquellas comunes a todos los miembros de la sociedad), cuenta con una Administración Pública que se encarga de hacer eficiente la actuación administrativa, contando para ello con los recursos necesarios para cumplir con las actividades que le son propias.

De esta manera, la Administración Pública para el desempeño de sus actividades, lleva a cabo la contratación de bienes, arrendamientos, servicios y obras públicas, mediante la celebración de contratos administrativos; para lo cual es necesario que previamente lleve a cabo un procedimiento mediante el cual selecciona la mejor opción de entre diversos ofertantes, de manera que se asegure al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

En el caso particular de México, las contrataciones que llevan a cabo los Órganos de la Administración Pública, se rigen bajo el sistema de restricción, el cual implica que cualquier contratación de bienes, arrendamientos, servicios y obras públicas, que realice el Estado, debe llevarse a cabo mediante el procedimiento de licitación pública, o de manera excepcional mediante los procedimientos de adjudicación directa e invitación a cuando menos tres personas.



En este tenor, es de comentar que los procedimientos licitatorios celebrados por las Dependencias y Entidades, deben atender a las siguientes pautas:

- **Transparentes.-** entendiéndose con ello que dichos procedimientos de contratación deben ser claros y abiertos, formalizándose contratos justos para ambas partes, buscando la implementación de mecanismos para la rendición de cuentas y supervisando de manera constante el desarrollo de los procesos de licitación.
- **Valor por el dinero.-** a este respecto es de comentar que las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas contratadas por las Entidades y Dependencias, deben atender, entre otras cosas, al diseño, características, cualidades y calidad requeridos, de manera que reflejen su utilidad, eficiencia y eficacia.
- **Valor de los bienes.-** las contrataciones de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas debe asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio y financiamiento, debiéndose considerar el precio justo.

De acuerdo con lo anterior, la contratación de bienes, servicios y obras públicas, debe atender a los procedimientos correspondientes, buscando en todo momento garantizar al Estado las mejores condiciones.

Es por ello, que en la práctica se emplean a menudo las mejores prácticas en materia de contratación pública, para aumentar la eficiencia de dichos procedimientos y frenar en la medida de lo posible las prácticas de corrupción; así pues las mejores prácticas toman día a día una mayor importancia dentro de los procedimientos licitatorios, razón por la cual se abordará a continuación dicho tema.



## **II. LAS MEJORES PRÁCTICAS EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA Y LOS CRITERIOS PARA SU IDENTIFICACIÓN.**

Las expresiones "buenas prácticas" o "mejores prácticas", son traducciones de la expresión inglesa "best practices", sin embargo existen otras acepciones que se emplean a manera de sinónimos como son: mejores soluciones, mejores métodos, procedimientos más adecuados, prácticas recomendables, etc.

En este tenor, podemos definir de manera general a las "Mejores Prácticas" como un conjunto heterogéneo de acciones, términos o teorías, unas nuevas e innovadoras, y otras que simplemente renombran prácticas administrativas que ya se utilizaban en la práctica profesional.

Para el caso que nos ocupa, el término "Mejores Prácticas" en materia de contratación pública, debe entenderse como el conjunto coherente de acciones que han rendido buenos resultados dentro de los procedimientos de contratación celebrados por las diversas Dependencias y Entidades, y que se espera que en contextos similares, se obtengan los mismos resultados.

Asimismo, es de recalcar que estas "Mejores Prácticas" pueden variar de acuerdo con la época en que se presenten, el país de que se trate, la persona que la aplique, entre otras causas.

Por otra parte, para identificar las mejores prácticas que pueden ser empleadas en materia de contratación pública, se debe verificar que las mismas responden a las necesidades y expectativas propias de los procedimientos licitatorios, ya sea para adquisiciones, arrendamientos y servicios, o bien, para Obras Publicas y Servicios relacionados con las mismas.

Así pues, para identificar las mejores prácticas aplicables a los procedimientos licitatorios, se deben tomar como base los siguientes criterios:



- Debe ser transparente.
- Debe ser efectiva en combatir las prácticas de corrupción.
- Debe ser eficiente económicamente, de manera que en las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, se obtengan al menor precio posible y en las mejores condiciones.
- Debe ser sostenible, rentable, y tener un impacto a largo plazo dentro de los procedimientos licitatorios.

### **III. LAS MEJORES PRÁCTICAS COMO HERRAMIENTAS PARA AUMENTAR LA COMPETENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE LICITACIÓN.**

A efecto de incrementar la competencia entre empresas, reducir las prácticas de corrupción e instruir la adecuada participación de Servidores Públicos, dentro de los Procedimientos Licitatorios, resulta necesario la implementación y usanza de las mejores prácticas que resulten aplicables a la materia.

Así pues, tomando en consideración que existen un gran número de prácticas recomendables en materia de contrataciones públicas, deben ser consideradas y aplicables aquellas que se ajusten al caso de que se trata, es por ello que a continuación señalamos de manera enunciativa y no limitativa, algunas de las acciones que pueden ser consideradas como mejores prácticas en materia de contrataciones públicas:

- a) Leyes claras y precisas.

Es necesario establecer leyes claras y precisas que normen los procedimientos de licitación en materia de arrendamientos, adquisiciones, servicios y obras públicas,



realizando una constante evaluación de dicha normatividad, a efecto de que se actualicen y se subsanen aquellas lagunas legales que se presenten. Sin caer en una excesiva normatividad, que en lugar de ayudar complique dichos procedimientos.

- b) Capacitar a los Funcionarios Públicos, con relación a los procedimientos licitatorios.

Durante el desarrollo de los procesos de licitación, algunas dependencias o entidades carecen de los conocimientos técnicos para diseñar un proceso eficiente de contratación, lo cual incrementa el riesgo de enfrentarse a colusiones entre los participantes; es por ello, que resulta conveniente capacitar a los funcionarios públicos encargados de dirigir y desarrollar los procedimientos licitatorios, de tal manera que cuenten con los elementos mínimos para vigilar que dichos procedimientos se desarrollen acorde a la normatividad aplicable.

- c) Especificar cuidadosamente los requerimientos contenidos en las bases de licitación.

Las bases de licitación, deben estar elaboradas de tal manera que permitan la libre participación de los interesados, es decir, dichas bases deben contener las características, cantidades, bienes, servicios u obras que serán contratados, de tal manera que los interesados en participar en dicho procedimiento de contratación, puedan elegir de entre varias opciones aquellas que les permita cumplir con el objeto de la licitación.

De esta manera, quedaría incluida la posibilidad de sustituir los bienes solicitados por otros que cuenten con similares características, siempre que ello no afecte la función o el uso que debe darse a los mismos.

- d) Reducir las barreras, que impiden la participación en los procedimientos licitatorios.



Una manera de aumentar el número potencial de proveedores dentro de los procedimientos licitatorios, es reduciendo las barreras que les frenan a participar dentro de los procedimientos de contratación pública; como son el solicitar requisitos específicos en cuanto al número, tamaño, estructura o naturaleza de las empresas que pueden presentar ofertas; así como el establecimiento de políticas que favorecen a ciertas empresas basándose en criterios que resulten irrelevantes desde el punto de vista económico.

Asimismo, los costos hundidos son una barrera a la entrada significativa para la provisión de determinados bienes, por lo que sería recomendable que el gobierno implemente medidas para la eliminación o absorción de estos costos.

e) No revelar el nombre del ganador y los términos y condiciones del contrato.

Como se argumentó, las prácticas colusivas se facilitan cuando la información sobre el ganador de la licitación y los términos y condiciones de la misma son ampliamente conocidos. Entonces una forma de reducir la posibilidad de colusión es limitar dicha información, sin embargo, sería necesario evaluar las ventajas y desventajas de dicha práctica, puesto que también reduciría la transparencia del proceso.

f) Notificar a los participantes no ganadores.

En la notificación proporcionada a los participantes no ganadores, debe de reflejarse además de lo señalado en la normatividad aplicable en cada caso, las ventajas comparativas con relación al licitante ganador, a fin de no señalar únicamente que el desechamiento fue solo el resultado de una propuesta económica más alta.

g) Realizar compras centralizadas.



Cuando exista la necesidad de adquisiciones de bienes y/o servicios de características iguales o similares por parte de distintas Dependencias y Entidades del sector público, pudiera llevarse la consolidación de las mismas a efecto de realizar una licitación por el total de bienes y/o servicios, con la cual se garantice al Estado que está adquiriendo las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad, oportunidad, financiamiento y demás características.

Por otra parte, la solicitud de cotizaciones sobre los bienes y servicios a licitar, puede ser de utilidad para establecer rangos de precios para las compras cuando éstas se realizan de manera consolidada.

h) Contar con un Registro de Contratistas.

La existencia de un registro de proveedores o contratistas agrupados por rubros o especialidades, que contenga el tipo de servicios o los bienes que puede ofrecer, así como el tipo de obras públicas que pueden ejecutar.

En el entendido de que dicho registro, debe estar al alcance de las dependencias y entidades licitantes; buscando la implementación de mecanismos para notificar a dichos proveedores y contratistas cada vez que se publica en el sistema una solicitud de licitación en la cual pueden participar.

i) Reducir el número de licitaciones.

Una forma de limitar la posibilidad de que las empresas se coludan es sustituir licitaciones pequeñas y frecuentes, por un número reducido de licitaciones más grandes. De esta forma las empresas tienen menos oportunidades de repartir a los ganadores y disminuir la competencia.

j) Implementar sistemas alternativos dentro de los procedimientos de licitación.





Existen diversas formas que pueden adoptar los procesos de licitación, en el caso más tradicional, los participantes presentan ofertas en sobre cerrado y el ganador, previa aprobación de la etapa de requisitos técnicos, es aquél que presenta el menor precio, es decir la menor “oferta económica”, este proceso se conoce como una licitación de “primer precio”.

Un sistema alternativo es el conocido como licitación “de segundo precio”. La mejor oferta económica gana la licitación, pero recibe el precio que ofertó el segundo mejor oferente. Este sistema presenta algunas ventajas. En particular, en las licitaciones de “primer precio”, las empresas tienden a ofrecer un mayor precio que el mínimo posible, de tal manera que si ganan la licitación obtengan una cierta “renta económica” (dada por la diferencia entre el precio ofertado y el costo promedio.). En cambio, en las licitaciones de “segundo precio” los oferentes tienden a ofertar el mínimo precio posible.

k) Resultados aleatorios.

Otra forma de reducir los beneficios de la colusión es seleccionar un ganador de entre las ofertas que se encuentren en un predeterminado rango. Esto evitaría que un grupo de proveedores coludido supiera con certeza quien sería el ganador de una licitación. Sin embargo, conocido el esquema el cartel podría simplemente aumentar la diferencia entre la oferta ganadora y las ofertas “comparsas” de manera que no quedaran en el rango de ofertas de entre las cuales se escogería aleatoriamente el ganador.

l) Implementar sanciones más severas para aquellos licitantes que lleven a cabo actos de colusión.

Una forma de evitar la colusión dentro de los procedimientos de contratación, es implementando sanciones más severas para aquellos participantes que incurran en dicho infracción.



m) Aplicación estricta de las leyes de competencia.

Un instrumento eficaz para evitar la colusión dentro de los procedimientos de contratación, es la aplicación estricta de las leyes de competencia de un país, como es el caso de las sanciones derivadas por prácticas monopólicas.

n) Establecimiento de procedimientos de inconformidades y solución de controversias.

Es necesario implementar mecanismos que garanticen a los inconformes que los procedimientos relativos a las inconformidades y controversias, serán resueltos con imparcialidad por una autoridad administrativa distinta a las involucradas en los procesos de licitación; de tal manera que no exista duda alguna en cuanto a la legalidad de la resolución correspondiente.

#### **IV. CONCLUSIONES.**

Al hablar de las “Mejores Prácticas” en los procesos licitatorios, nos referimos al conjunto coherente de acciones que han rendido buenos resultados dentro de los diversos procedimientos de contratación celebrados por la Administración Pública, y que son aplicados en contextos similares, esperando obtener los mismos resultados.

De acuerdo con lo anterior, podemos deducir que existen un sin fin de mejores prácticas, sin embargo, para el caso que nos ocupa se deben emplear aquellas que respondan a las necesidades y expectativas propias de los procedimientos licitatorios, ya sea para adquisiciones, arrendamientos y servicios, o bien, para Obras Publicas y Servicios relacionados con las mismas.



Algunas de estas mejores prácticas son la capacitación que se realice de los funcionarios públicos que se encuentran al frente de los procedimientos licitatorios, la implementación de normas que regulen adecuadamente los procesos de contratación, etc.

Finalmente, es de comentar que el uso de las mejores prácticas en los procesos de licitación, busca que dichos procedimientos se desarrollen eficientemente, garantizando al Estado las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y financiamiento.

