

Aspectos clave del Estudio de 2018 de la OCDE Sobre las Reglas y Prácticas de Contrataciones de la CFE en México

La Comisión Federal de Electricidad (CFE) se encuentra en un momento clave de su larga historia. 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 creciente competencia de parte de competidores nacionales y extranjeros que enfrentará en el futuro cercano.

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 ha pedido una vez más que la OCDE analice si dicho régimen de adquisiciones se ajusta a las recomendaciones del Informe de CFE de 2015. Este informe toma en consideración los datos disponibles para la OCDE hasta el 31 de julio de 2017.

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 Recomendación 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%.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 sobreprecio del 57.6% por insulina como resultado de prácticas colusorias en el sector farmacéutico.⁴ Más recientemente, COFECE ha establecido que el sector salud ha estado pagando un sobreprecio de al menos 174,8 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.

¹ www.oecd.org/competition/bidrigging

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

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 CFE sean más competitivas. El informe contiene recomendaciones para la CFE sobre cómo lograr este objetivo.

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 estas y otras cuestiones relacionadas con el régimen de adquisiciones de la CFE.

3. Recomendaciones clave

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 se 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 la investigación 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 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 CFE ayuden a definir los términos de la licitación, en particular cuando las necesidades sean de alta complejidad técnica.

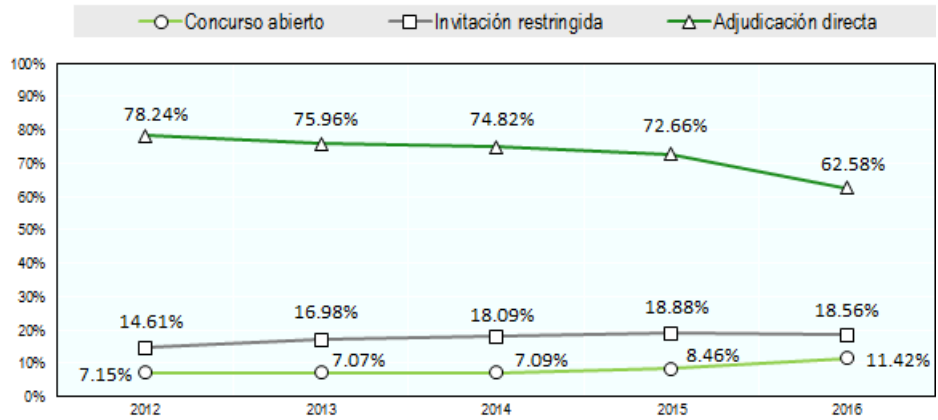
Reducir la comunicación entre los licitantes

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

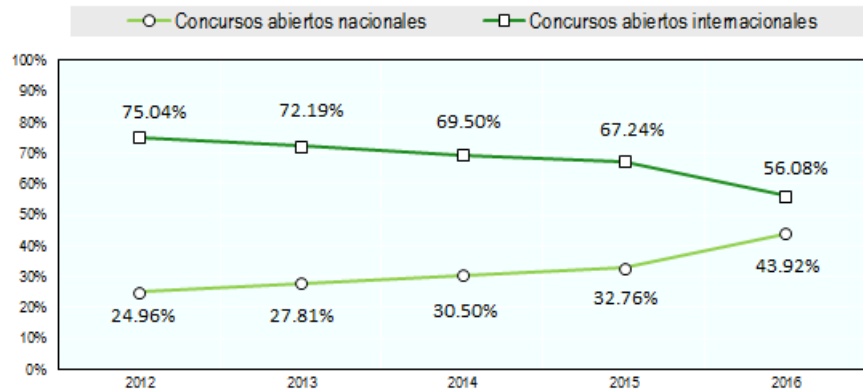
El informe muestra que las adjudicaciones directas se han utilizado ampliamente de 2012 a 2016. La OCDE recomienda limitar el uso de excepciones a los concursos abiertos.

Uso de distintos tipos de procedimientos contractuales (por volumen) 2012-2016

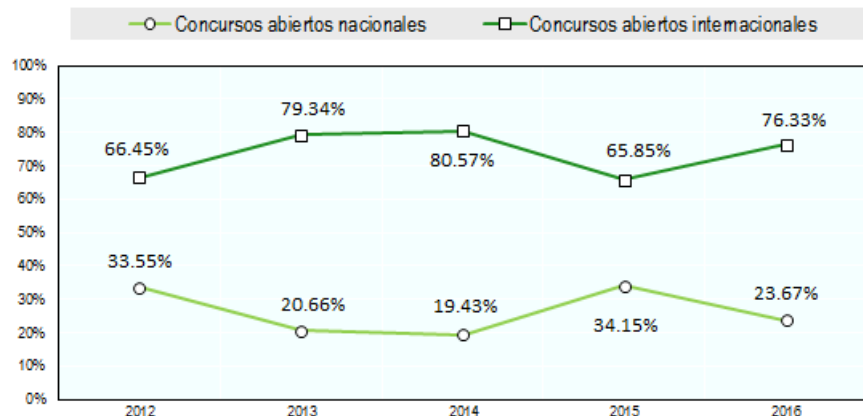


El informe también muestra que entre 2012 y 2016 el número de concursos abiertos internacionales ha ido disminuyendo. La CFE debe prestar atención a esto y fomentar aún más el uso de concursos abiertos internacionales.

Uso de licitaciones públicas nacionales e internacionales (en términos de volumen) 2012-2016



Uso de licitaciones públicas nacionales e internacionales (en términos de valor) 2012-2016



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.

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 CFE desarrolle un mecanismo que permita a los funcionarios de compras de la CFE 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 datos; y otorgar acceso a esta base de datos a las autoridades de competencia.

Finalmente, la CFE 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 colaboración OCDE-MÉXICO para luchar contra la colusión en compras públicas

La colusión en compras públicas implica que grupos de empresas conspiren 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 licitaciones públicas y ayudar a los funcionarios públicos a identificar ofertas sospechosas.

En 2011, México se asoció con la OCDE para mejorar sus prácticas de 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.

- IMSS (2011)
- GEM (2012)
- ISSSTE (2013)
- CFE (2015, 2018)
- y PEMEX (2017)

Más acerca de la colaboración entre la OCDE y México para luchar contra la colusión en licitaciones en oe.cd/fbrmex

Otros informes sobre la lucha contra la colusión en México

OCDE (2017), Un examen de las normas y prácticas de contratación de PEMEX en México, www.oecd.org/daf/competition/OECD-PEMEX-review-2016.pdf

OCDE (2015), Informe CFE 2015, www.oecd.org/daf/competition/fighting-bid-rigging-mexico-cfe-report-2015.htm

OCDE (2013), Informe sobre el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), www.oecd.org/daf/competition/mexicoissste2013.htm

OCDE (2012), Informe sobre el Gobierno del Estado de México (GEM), www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurementinmexicogemreport--2012.htm

OCDE (2011), Informe sobre el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), www.oecd.org/daf/competition/fightingbidrigginginpublicprocurementinmexico2011.htm

Materiales relacionados

Lineamientos de la OCDE para combatir la colusión entre oferentes en licitaciones públicas <http://oe.cd/gfbr>

Recomendación del Consejo de la OCDE para combatir la colusión en la contratación pública <http://oe.cd/recfbr>