

ASPECTOS CLAVES



COMBATE A LA COLUSIÓN EN LOS PROCESOS DE CONTRATACIÓN PÚBLICA

Un examen de las normas y prácticas de contratación de PEMEX en México



Combate a la Colusión en los Procesos de Contratación Pública: Un examen de las normas y prácticas de contratación de PEMEX en México

El examen de las normas y prácticas de contratación de PEMEX (Petróleos Mexicanos) es fruto de un acuerdo entre PEMEX y la OCDE que en 2015 decidieron trabajar en estrecha colaboración para mejorar la organización y los métodos de adquisición de PEMEX.

La reforma energética mexicana de 2013 ha abierto el sector de la energía a la competencia a la vez que mantenía la propiedad de los hidrocarburos mexicanos bajo control del estado. Desde 2014, tras esta reforma, PEMEX está sujeta a nuevas normas de contratación, con el objetivo de hacer que sus procesos de adquisición sean más eficientes y eficaces. La OCDE examinó el nuevo régimen y los nuevos procedimientos de contratación de PEMEX y elaboró recomendaciones para promover la competencia y combatir la colusión a la luz de buenas prácticas internacionales.

1. El combate a la colusión en compras públicas

Las políticas de contratación ayudan a los compradores públicos a obtener valor por el dinero que pagan. Estas 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, dando al mismo tiempo incentivos para que los proveedores compitan realmente en precio y calidad. Durante mucho tiempo, la OCDE ha ayudado a los países, y sus entidades públicas, a diseñar procesos de compras públicas que promuevan la competencia, y a establecer métodos para detectar acuerdos colusorios. La Recomendación del Consejo de la OECD 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 manipulación de licitaciones en base a buenas prácticas internacionales.¹ Desde 2011, México ha tratado de mejorar sus prácticas de contratación pública y luchar contra la colusión en compras públicas, en colaboración con la OCDE.²

La colusión entre licitantes es un problema serio y generalizado que afecta las compras públicas en todo el mundo y cuesta a los contribuyentes millones de dólares. La experiencia de la OCDE ha demostrado que cuando las empresas se coluden, el costo de los bienes y servicios puede aumentar en un 20%.³ Este porcentaje puede ser incluso mayor: por ejemplo, en México, el precio por unidad de insulina que compra el IMSS bajó un 57.6% después de

¹ oe.cd/rectbr

² oe.cd/tbrmex

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>

que la COFECE detectara y sancionara prácticas de colusión.⁴ Los cárteles dañan directamente a los recursos públicos y, por lo tanto, a la economía de un país en general.

2. Principales hallazgos

Los principios básicos del régimen de contratación pública de PEMEX se encuentran establecidos por la ley de PEMEX, su reglamento de aplicación⁵, y normas internas adoptadas por la misma PEMEX.

Este nuevo régimen interno de contratación contiene avances importantes en relación al régimen general de contrataciones que regulaba las compras públicas en PEMEX antes. Por ejemplo, el análisis de mercado, que es la principal fuente de información para tomar decisiones sobre contratación, se hace ahora tomando en cuenta un grupo de fuentes más amplio. Asimismo, PEMEX ha adoptado una nueva metodología, llamada Abastecimiento Estratégico y Gestión por Categorías. Esta metodología permite a PEMEX, con base en un análisis de gastos históricos y de las necesidades de la compañía, así como en los resultados del análisis de mercado, definir las estrategias de contratación que cubren sus necesidades de abastecimiento y a la vez ofrecen las condiciones óptimas en términos de relación calidad-precio. Además, PEMEX ha creado herramientas electrónicas para conocer mejor a sus proveedores.

A pesar de estos avances, el informe de la OCDE identifica áreas de mejora y demuestra que PEMEX puede seguir desarrollando sus normas internas con el objeto de hacer que sus procedimientos sean más competitivos e inmunes a la colusión.

Algunos de los hallazgos más destacados del informe son que PEMEX no cuenta con un departamento especializado para llevar a cabo análisis de mercado, usa muchas excepciones al concurso público abierto y las herramientas creadas para agrupar datos de compra no incluyen señales de alerta sobre la colusión. Las recomendaciones de la OCDE están enfocadas a abordar éstas y otras limitaciones del régimen de contratación pública de PEMEX.

3. Recomendaciones clave

Estar informado sobre el mercado

La OCDE recomienda a PEMEX crear un departamento especializado dedicado al análisis de mercado para todos los procedimientos de contratación, con el objeto de recoger información de contratación más exhaustiva y fiable. Dicho departamento deberá contar con los recursos necesarios de tecnologías de información, humanos y materiales, así como la capacitación y el presupuesto necesarios.

En el reporte también se recomienda a PEMEX que establezca una metodología nueva, clara y definida paso por paso para la realización de análisis de mercado, para identificar las características del mercado que facilitan la colusión.

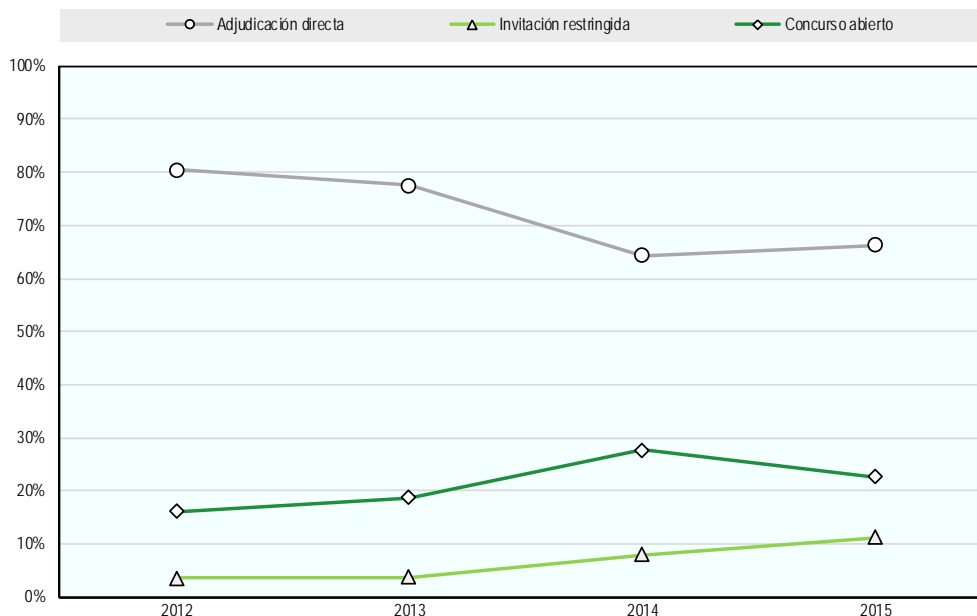
⁴ https://www.cofece.mx/cofece/attachments/article/37/IMSS_Evaluacion_ex-post.pdf

⁵ www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf,
www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/reglev/Reg_LPM_090215.doc

Maximizar la posible participación de licitantes genuinos

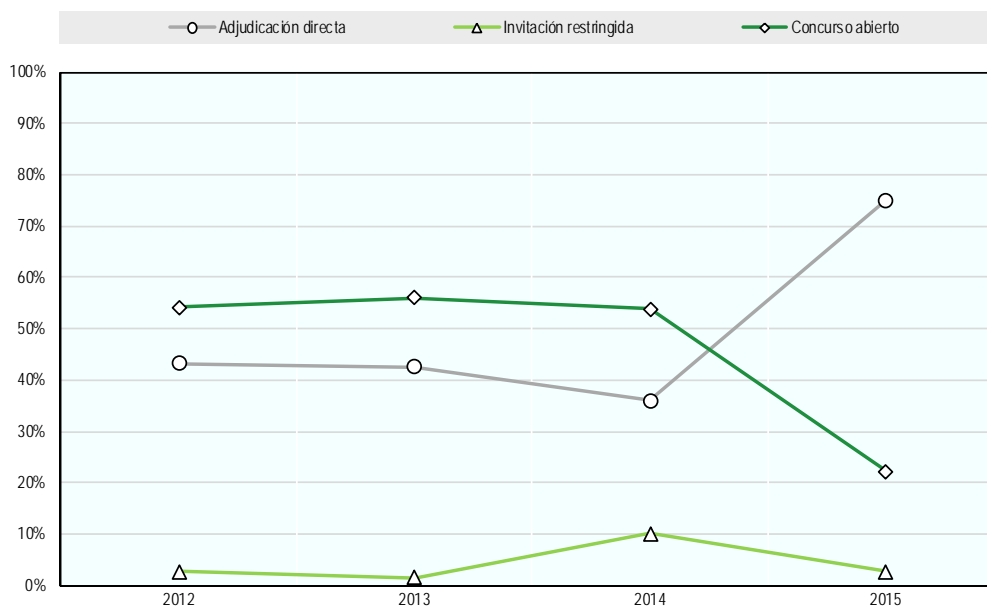
El reporte muestra que durante el periodo 2012-2015, se ha hecho un uso extensivo de las excepciones al concurso abierto.

Gráfica 1. Uso de diferentes tipos de procedimientos de contratación (por volumen), 2012-2015



Fuente: Basado en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 28 de marzo de 2016 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

Gráfica 2. Uso de diferentes tipos de procedimientos de contratación (por valor), 2012-2015

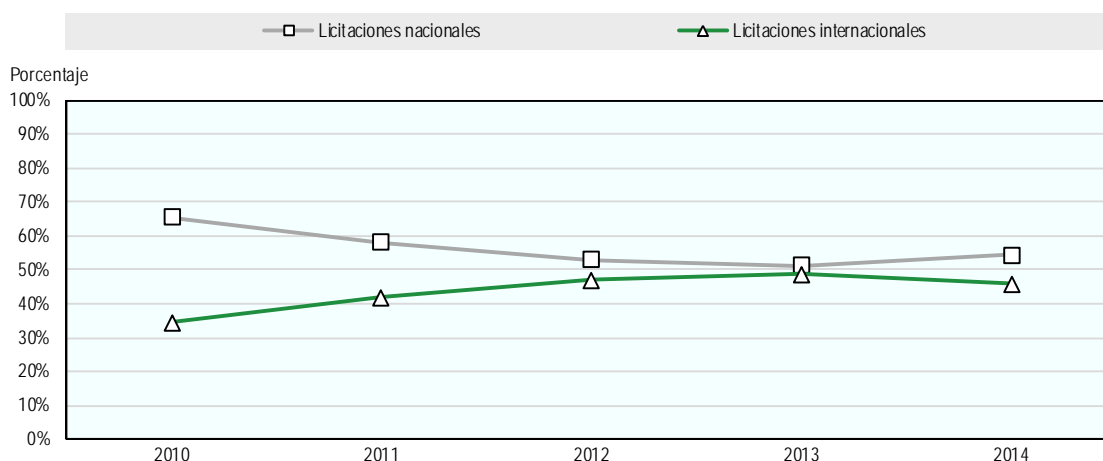


Fuente: Basado en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 28 de marzo de 2016 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

En base a estos datos, se recomienda a PEMEX limitar el uso de excepciones al concurso público abierto, que actualmente puede ser excesivo e injustificado.

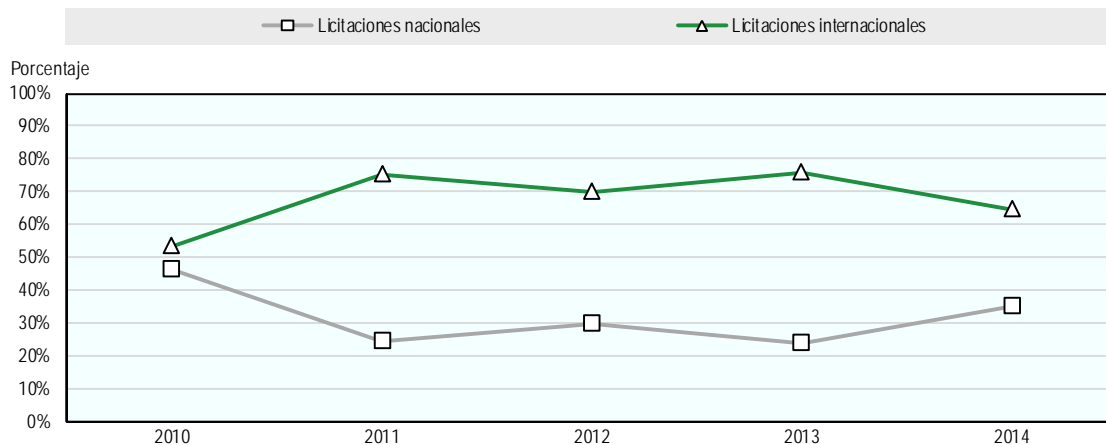
El informe también concluye que durante el periodo de 2010-2014, el número de licitaciones públicas nacionales ha sido mayor que el número de licitaciones públicas internacionales. El valor representado por las licitaciones públicas internacionales ha descendido un 11% desde 2013.

Gráfica 3. Porcentaje de licitaciones nacionales e internacionales respecto de todas las licitaciones públicas de PEMEX (en volumen) 2010-2014.



Fuente: Basado en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

Gráfica 4. Porcentaje de licitaciones nacionales e internacionales respecto de todas las licitaciones públicas de PEMEX (en valor) 2010-2014.

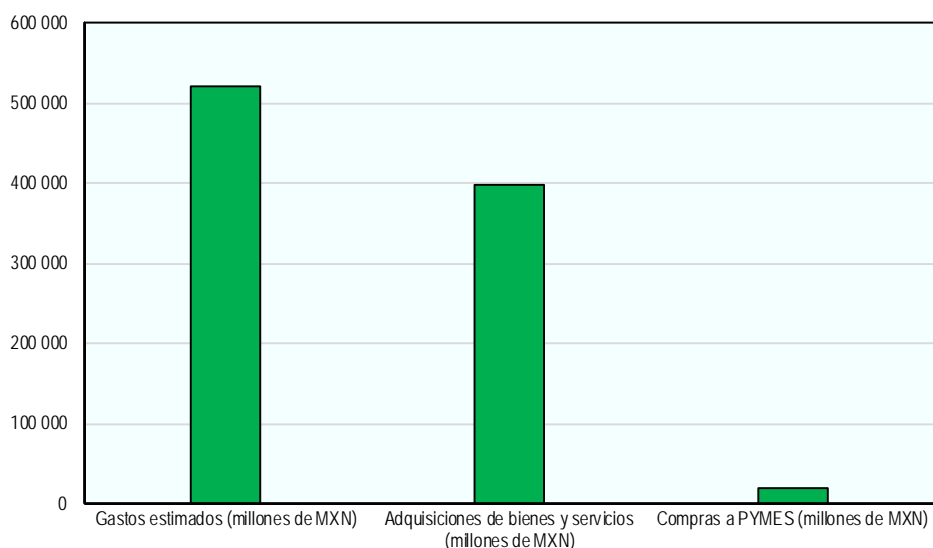


Fuente: Basado en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

Se recomienda a PEMEX hacer un esfuerzo por abrir el mercado a licitantes extranjeros, eliminando las actuales restricciones a su participación, sin contravenir el marco normativo en la materia.

El informe halló que PEMEX solo gastó 5% de su presupuesto del 2014 en bienes y servicios que provenían de PYMES.

Gráfica 5. Presupuesto de PEMEX, 2014



Fuente: Basado en datos proporcionados en la respuesta de PEMEX del 31 de agosto de 2015 al cuestionario de la OCDE para este proyecto.

Sería recomendable fomentar la participación de PYMES, relacionadas con la industria, que agreguen valor al negocio, para maximizar el número de participantes en concursos públicos abiertos.

La licitación electrónica debería ser el sistema de licitación predeterminado. Adoptar procedimientos de licitación electrónicos ayudará a reducir los costos del procedimiento de licitación para los participantes y para PEMEX.

Por último, el pago por documentos de licitación debería ser excepcional, con el objeto de reducir los costes de participación en un procedimiento de contratación y de no desincentivar a potenciales participantes.

Reducir la comunicación entre oferentes

Una transparencia innecesaria en la contratación pública, y sobre todo la divulgación de información comercial, puede facilitar acuerdos colusorios. La OCDE recomienda a PEMEX que gestione el flujo de información hacia terceros de manera que se evite revelar información

sensible, por ejemplo creando una versión pública y otra interna del Programa Anual de Adquisiciones de PEMEX⁶, y publicando solamente la versión pública.

También, se debería evitar crear oportunidades innecesarias que faciliten que los licitantes se encuentren durante el proceso de licitación, tales como las reuniones presenciales entre PEMEX y licitantes, o por lo menos estas ocasiones se deberían limitar al mínimo necesario.

Por último, se recomienda a PEMEX incluir una cláusula en las convocatorias de las licitaciones que advierta de las sanciones por cometer colusión en compras públicas e incluir una penalización contractual para los proveedores cuya participación en actos de colusión en compras públicas se descubra. PEMEX podría también excluir temporalmente de las licitaciones a empresas sancionadas por haber participado en acuerdos colusorios.

Crear conciencia entre los funcionarios responsables de la contratación pública

Se recomienda a PEMEX instaurar una formación constante para los funcionarios de contratación sobre cómo evitar o reducir los riesgos de colusión. Asimismo, PEMEX podría crear una línea directa anónima para denunciar sospechas.

La OCDE recomienda que PEMEX establezca una cooperación más estrecha con las autoridades de competencia mexicanas, la COFECE y el IFT.

El informe puede encontrarse aquí:

oe.cd/fbrmex

⁶ Este programa está basado en el plan de negocios de PEMEX y en las directrices del Consejo de Administración e incluye una descripción general y los costos estimados de las adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios que PEMEX pretende contratar durante el año fiscal.

www.oecd.org/competition/bidrigging

