



Abril 2008

Propuestas de Cambio

LICITACIONES GUBERNAMENTALES EN MÉXICO:

ESTRUCTURA Y PRODUCTIVIDAD

Rodrigo Centeno Caballero

Resumen

La licitación es uno de los mecanismos de asignación mediante el cual el gobierno mexicano adquiere bienes y servicios. En materia de licitaciones, el marco jurídico se ha orientado a definir los criterios formales de transparencia que rigen el proceso mismo de la licitación, dejando a un lado la perspectiva de productividad económica del proyecto mismo. Esto es evidente, específicamente en tres características de las licitaciones: 1) No dejan clara la responsabilidad de la autoridad en el sentido de hacer un documento de licitación claro y asertivo. 2) No fijan estándares de revisión y evaluación de las ofertas presentadas, permitiendo la discrecionalidad de los servidores públicos. 3) No segmentan los tipos de adquisiciones del gobierno considerando los incentivos económicos intrínsecos en cada transacción, sino únicamente lo hacen con base en términos procesales.

1. Introducción 2. Implicaciones en la productividad 3. El proceso de selección de la oferta ganadora 4. Recomendaciones para mejorar la productividad de las licitaciones

ANÁLISIS DE LA ESTRUCTURA Y PRODUCTIVIDAD DE LAS LICITACIONES GUBERNAMENTALES EN MÉXICO

1. Introducción

Las licitaciones son el mecanismo de asignación de proyectos definido por la ley que el gobierno mexicano usa para la adquisición de bienes o servicios. Sin embargo, pocas veces nos hemos puesto a analizar con detalle en qué consisten y cómo se llevan a cabo estas licitaciones. Pocas veces ponemos en tela de juicio el *statu quo*.

En México, una licitación tiene su fundamento jurídico en el Artículo 134 de la Constitución, que dice "... Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes... se llevarán a cabo a través de licitaciones públicas... a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles...". Sin embargo, el artículo estipula también que en caso de que las licitaciones no sean idóneas para el objetivo, las leyes serán las encargadas de establecer los procedimientos y las reglas que permitan asegurar al Estado dichas condiciones, en aras de asegurar la imparcialidad y la eficiencia.

Sobre el autor:

Rodrigo Centeno es economista egresado del ITAM, cuenta con diplomados en Mercadotecnia y Administración por el ITESM, y fue primer lugar en el concurso de emprendedores del ITAM. Ha sido investigador de mercados y consultor en inteligencia de negocios. Desde Octubre de 2002, forma parte del equipo de mercadotecnia de Nissan Mexicana donde actualmente es Gerente de Marketing y Comunicación.

Las leyes fundamentales que rigen lo expresado en el Artículo 134 constitucional son la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público, y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas. En estas leyes, si bien se fija la licitación como forma primordial de asignación del gasto público, se abre la puerta a dos formas adicionales (definidas como excepciones) para los casos en que la asignación de recursos no pueda ser realizada mediante una licitación: el mismo Estado puede definir el proceso a seguir ya sea reduciendo a 3 el número de licitantes (recordemos que por definición una licitación no tiene un límite de participantes), o bien mediante la adjudicación directa (seleccionando a uno).

No queda claro, sin embargo, si el uso de mecanismos alternos a la licitación tiene un fundamento en la eficiencia y productividad del proyecto público. Es decir, la selección del método de asignación se fija en relación al procedimiento mismo y no a la eficiencia o productividad deseables en cualquier proyecto público.

2. Implicaciones en la productividad

El cuestionamiento más relevante en el proceso de asignación de gasto público es el que refiere a la productividad; al final de todo, eso es lo que como ciudadanos debería importarnos más. Sin embargo, antes de hablar de productividad es preciso definir qué se debe entender por ella en el proceso de asignación de gasto público. De acuerdo con la Real

Academia de la Lengua Española, "productividad" se define como:

a. Capacidad o grado de producción por unidad de trabajo, superficie de tierra cultivada, equipo industrial, etc.

b. La relación entre lo producido y los medios empleados, tales como mano de obra, materiales y energía.

Entonces, la asignación productiva de gasto público podría entenderse como la distribución eficiente de los recursos del Estado que tiene como objetivo maximizar el bien común, expresado en términos de bienes y servicios públicos.

La importancia de la productividad es fundamental, pues es un concepto muy amplio (muchas veces minimizado por cierto) que implica no sólo el resultado, sino todo el proceso de definición de necesidades y objetivos, análisis de alternativas, planeación, selección y ejecución involucrados en el ejercicio de una licitación. Productividad es el concepto que permite juzgar de manera efectiva y objetiva no sólo si el gasto estuvo correctamente asignado, sino determinar si el uso de los recursos de los contribuyentes fue maximizado (en función de los objetivos previamente definidos).

Esta definición de productividad trae gran cantidad de interrogantes, por ejemplo, ¿es el mecanismo de licitación eficiente?, ¿el hecho de entregar una propuesta en sobre cerrado (como marca la ley) tiene implicaciones directas sobre qué tan productiva resultará la asignación de los recursos? No necesariamente. A fin de cuentas, la secrecía del

formato de licitación así como la justa selección del ganador pueden resultar completamente inútiles si cualquiera de las siguientes sucede:

- La solicitud de bienes o servicios realizada por la autoridad no es clara, asertiva ni concreta. Es decir, si no se encuentra especificado el propósito del proyecto a licitar.
- La revisión y evaluación de las propuestas emitidas no es realizada por un equipo de expertos suficientemente conocedores de los objetivos, recursos, oportunidades, riesgos, fortalezas y debilidades inherentes a todo proyecto.
- La tipificación de los mecanismos de asignación se encuentra definida en términos procedimentales más que en función del objetivo de la licitación; es decir, al final del proceso la selección del ganador se convierte de forma (definición de procesos y métodos) en lugar de fondo (eficiencia productiva).

Los vicios generados por las pasadas nociones repercuten directamente en el bien común, pues en primer término, si los requisitos de la licitación no se encuentran correctamente definidos, dejan en un posible estado de indefensión a los licitadores, ya que no les es posible contar con la información necesaria para el justo desarrollo de sus ofertas.

En segundo lugar, el proceso de revisión y evaluación de propuestas es el que define si una oferta

cumple o no con los objetivos del proyecto licitado. Si quienes son responsables de estas acciones no tienen las capacidades técnicas y académicas suficientes, existe un riesgo de que la selección final se base sólo en argumentaciones que resultan obvias (tiempo y precio, por ejemplo), dejando pasar otros puntos relevantes.

El tercer punto resulta relevante cuando se piensa en la definición de qué tipo de licitación debe ser usada. Las leyes de Adquisiciones y de Obras Públicas describen, como se mencionó antes, alternativas al proceso de licitación (concurso restringido o asignación directa); sin embargo, estas alternativas se definen no con base en el objetivo del proceso de enajenación de gasto público, sino con base en la metodología de asignación. De esta forma, el objeto mismo de la licitación se pierde, y se ve superado por la forma, en lugar de por el fondo.

Al final de la reflexión, el ordenamiento legal sólo fija una metodología de presentación de propuestas, los pasos a seguir en su revisión, y los procedimientos que deben respetarse en el proceso de selección del ganador. Esta perspectiva resulta incompleta, dado que no se postula ni se dice nada en relación a los mecanismos mínimos a los que se sujeta el Estado para formular una licitación productiva y orientada al bien público, ni se establece un procedimiento claro para asegurar que la revisión, comparación y selección de la propuesta ganadora se realice con base en criterios de maximización de la productividad.

Otro ejemplo de cómo la ley no considera en su amplitud el concepto de productividad se encuentra en el dictamen definido como "económico", que se limita exclusivamente a evaluar las propuestas de precio fijadas por

los participantes en la licitación. Es claro que el sustantivo "económico" significa mucho más que sólo el precio. Significa muy puntualmente, si el proyecto licitado será realizado con los recursos justos, con los menores costos posibles, con el mejor y más eficiente uso de esos recursos (que son finitos), si las condiciones de competencia son adecuadas, si los incentivos entre gobierno y oferente se encuentran alineados, etc. El concepto de productividad tiene que ver más con una evaluación económica completa, que con un ordenamiento o proceso jurídico.

3. El proceso de selección de la oferta ganadora

Respecto a la selección de la oferta ganadora, razón de ser básica de toda licitación, la ley establece que el dictamen técnico requerido en el proceso de licitación consiste en revisar si las propuestas cumplen con los requisitos fijados en la misma; es decir, en todo momento la autoridad tiene la prerrogativa de definir cuáles son los requisitos. No hay una definición de parámetros o reglas que el Estado tenga la obligación de acatar en el desarrollo de una licitación. Nuevamente la ley no cuenta con una definición adecuada en materia de lo que un funcionario público debe entender por productividad.

Así, se dejan abiertas gran cantidad de puertas, de las cuales dos son las que resultan más relevantes para el impacto sobre la productividad. Primero, el riesgo moral, entendido como el incentivo de un particular con autoridad a fijar una definición del proyecto que sólo sea realizable por un mínimo de oferentes (o objetiva. Esto quiere decir que en el momento que se definen los requisitos de la licitación es inclusive reducirlo a uno sólo), de manera tal que aún antes de iniciada la licitación, esta ya esté prácticamente decidida para favorecer a un oferente.

Segundo, la capacidad de evaluación cuantitativa, en el sentido de tener la capacidad de comprar desde una perspectiva estrictamente fundamental también definir procesos y métricas objetivas que indiquen sin lugar a dudas cuál propuesta tiene un mayor beneficio en función del objetivo definido para el proyecto gubernamental. Si la evaluación se realiza, como indica la ley, en función de apego a la metodología, precio y tiempo; entonces se corre el riesgo de que no sea seleccionada la propuesta mejor en términos de costo-beneficio social.

De otra suerte, la capacidad de realizar un análisis y revisión de propuestas debe ser sujeta al más profundo escrutinio por parte del Estado, de forma que se elimine toda posibilidad de emitir juicios subjetivos. Esto es, resulta imperativo determinar antes de iniciada la licitación cuáles serán los criterios cuantitativos de evaluación que se considerarán en el proceso de evaluación y dictaminación.

4. Recomendaciones para mejorar la productividad de las licitaciones

En el presente ensayo se han identificado al menos 3 puntos focales que impactan la productividad de proyectos gubernamentales:

1. La falta de claridad en la definición de los objetivos de la licitación,
2. Fallas o vicios en los procesos de revisión y evaluación de ofertas, y
3. Poca transparencia en lo que se refiere a la diferenciación de incentivos entre tipos de proyectos.

4.1 Cómo hacer más claros y asertivos los procesos de licitación

En lo que refiere al primer punto, se sugiere definir en rango legal un mecanismo de evaluación de

las licitaciones en cuanto tal, uno que permita a los participantes en la licitación manifestar si el documento de licitación fue claro en sus objetivos, y si la posterior junta de resolución de dudas sirvió a su propósito.

Un posible método es la evaluación posterior y anónima por medio de una encuesta aplicada a los participantes en la licitación. Esta encuesta deberá ser realizada antes de que se seleccione al ganador de la misma, pero después de la junta de resolución de dudas. Asimismo, este proceso deberá ser realizado por una entidad gubernamental independiente de la licitante.

La encuesta no tiene que ser compleja y puede muy fácilmente ser administrada vía internet. Al mismo tiempo, un proceso como este serviría como una "prueba de ácido" para el mismo proceso de licitación, pues correctamente administrado podría generar un balance entre el licitante y el participante en la licitación; es decir, eventualmente podría servir como un contrapeso ante la discrecionalidad del servidor público.

4.2 Cómo hacer una revisión y evaluación más eficientes

Contar con personal calificado para realizar revisiones y evaluaciones es *per se* un reto

importante. Hoy día el gobierno enfrenta uno de sus mayores desafíos precisamente en esta materia. De hecho, el ámbito de influencia del gobierno en México es tan amplio que resultaría casi imposible contar con especialistas en todas y cada una de las disciplinas que cubre y regula.

Por lo tanto, se sugiere que el gobierno descentralice algunas de las funciones más específicas que tengan que ver con la revisión y evaluación de proyectos de licitación. En un ejemplo un poco abstracto, pensemos por un momento en la función indudablemente relevante de los notarios en el proceso de dar fe en la celebración de contratos entre particulares; podría surgir entonces un "tipo de notario" cuyo objetivo es acreditar que los dictámenes técnicos de las licitaciones gubernamentales sean adecuados para alcanzar los objetivos sociales del proyecto público.

Estos "consultores externos" deberían ser certificados por una autoridad competente (igual que como sucede con los notarios), y deberían encontrarse sujetos a formas constantes de actualización. Esta figura serviría para dar mayor transparencia y equidad al proceso, al tiempo que no limita la potestad del gobierno de tener la última palabra respecto a quién y cómo habrá de asignarse el proyecto. Un "consultor interno", que bajo la nómina del gobierno tuviese la

función básica de revisar y evaluar dictámenes técnicos, no resultaría práctico por dos razones: (i) la autoridad sería juez y parte, y (ii) resultaría oneroso para el gobierno sostener en su nómina a tantos especialistas. El "consultor externo" simplemente certifica que los dictámenes técnicos son consistentes en todos sus puntos con el objetivo último de la licitación.

Mientras que la existencia de un "consultor externo" que avale la revisión y evaluación de los requisitos de licitación cumple con los aspectos técnicos, es menester definir una serie de indicadores que nos permitan como ciudadanos evaluar el desempeño de nuestros servidores públicos.

Una segunda sugerencia para hacer más asertiva la revisión y evaluación de proyecto puede ser la fijación de estándares de medición concretos para los proyectos licitados; es decir, fijar como norma un conjunto de indicadores de desempeño que todo proyecto deba cubrir. El gobierno puede tomar interesantes aprendizajes del sector privado en esta materia, fijando como parte de su política de acción algunos parámetros dentro de los que el servidor público deba mantenerse para considerar un proyecto como productivo.

Cuadro 1
Ejemplos de posibles indicadores de desempeño de un proyecto

Indicador	Descripción	Objetivo
Retorno Sobre la Inversión (ROI)	Cociente de la diferencia costo-beneficio y el costo (expresado en %)	Asegurar que todo proyecto público genere valor financiero
Índices de satisfacción	% de usuarios del proyecto que se encuentren satisfechos con el servicio.	Asegurar que el proyecto satisface al "bien común", desde la perspectiva del ciudadano.
Diferenciales de costo	% de reducción de costo del bien licitado vs. el precio de mercado.	Asegurar que el gobierno tenga la posibilidad de comprar más con menos recursos.

4.3 De los tipos de licitaciones

Definitivamente cada tipo de adquisición del gobierno debe ser consistente con los esquemas de incentivos imperantes en cada tipo de licitación, de manera que se logre maximizar la productividad de la compra.

Como ya vimos, la legislación mexicana considera 3 formas de adquisición, la licitación pública, el concurso restringido y la asignación directa. Cada una de estas formas puede funcionar adecuadamente bajo un sistema específico de incentivos; siempre y cuando se encuentren diseñadas para satisfacer el fondo productivo de la adquisición más que la forma del proceso.

La sugerencia es definir un marco alternativo de segmentación de compras gubernamentales, orientado a administrar de mejor manera los incentivos que existen en cada tipo de transacción (Cuadro 2)

Como conclusión, es necesario que el orden jurídico de las licitaciones en México se sujete más a promover un entorno económico productivo que a transparentar el proceso. En la economía de mercado de hoy, ambos son igualmente necesarios.

Cuadro 2
Marco alternativo de segmentación de compras gubernamentales

Tipo	Descripción	Aplicaciones (ejemplos)
Adquisiciones	Usadas cuando se trate de adquirir bienes disponibles en el mercado (i.e. lápices), y que pueda compararse entre productos sustitutos.	- Compra de equipo de oficina. - Materiales de construcción. - Maquinaria y herramientas.
Obra pública	Construcción, mantenimiento o reparación de activos fijos que requieran de diseño y especificaciones únicas, y cuyo avituallamiento no se encuentre disponible en el mercado de forma directa.	- Construcción de aeropuertos. - Mantenimiento de edificios de gobierno.
Obra pública concesionada	Igual que la anterior, pero adicionando un periodo en el que el ganador de la licitación generará una utilidad de la administración y mantenimiento de la obra.	- Construcción, administración y mantenimiento de carreteras. - Espectro radioeléctrico.
Servicios	Adquisición de intangibles definidos como beneficios sustentados por el conocimiento y habilidades de terceros, o en beneficios y coberturas financieras.	- Consultoría. - Seguros. - Servicios profesionales.

Centro de Investigación para el Desarrollo, A.C.
Jaime Balmes 11, Edificio D, 2o. piso, Col. Los Morales Polanco, C.p. 11510, México D.F.
tel. (52-55) 59851010, Fax (52-55) 598510-30 Email: info@cidac.org