

# Análisis de las compras de gobierno como instrumento para el fortalecimiento de la competitividad y del mercado interno en México

Daniel César Ordóñez Bustos

## Resumen

*El presente artículo analiza el papel que tienen las compras de gobierno en el funcionamiento actual de la economía nacional e internacional, a efecto de identificar su potencial como instrumento para fortalecer el mercado interno en México.*

*El análisis está referido al modelo de competitividad nacional de Michael Porter, y se basa en estadísticas y programas implementados en diversos países. En el caso de México, se considera una breve descripción de la normatividad aplicable a las compras de gobierno, incluyendo los alcances de esa materia en los textos de los tratados de libre comercio, así como la participación de las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) en las adquisiciones públicas.*

**Palabras clave:** compras de gobierno, modelo de competitividad nacional, normatividad, MIPYMES.

**Clasificación JEL:** H5, H57.

## Abstract

*This paper analyzes the role of government procurement in the current functioning of international economy, in order to identify its potential as an instrument to strengthen the domestic market in Mexico.*

*The analysis is referred to Michael Porter's National Competitiveness model, and based on statistics and programs implemented in various countries. In the case of Mexico, a brief description of the regulations applicable to government procurement is considered, including the scope of this matter in the texts of the free trade agreements, as well as the participation of micro, small and medium enterprises (MIPYMES) in public procurement.*

**Keywords:** Government procurement, National Competitiveness model, regulations, MIPYMES.

**JEL Classification:** H5, H57.

## 1. Introducción

Ante el contexto adverso e incierto que se ha generado con el cambio en la presidencia de Estados Unidos y con la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, es necesario buscar alternativas para el fortalecimiento de la competitividad del mercado interno del país, una de las cuales la engloba las compras de gobierno.

Entendidas como contrataciones públicas, adquisiciones o compras gubernamentales, las compras públicas se habían considerado tradicionalmente como un trámite netamente burocrático asociado con la satisfacción de necesidades colectivas a cargo del Estado, así como para su funcionamiento. Sin embargo, esta concepción ha evolucionado hasta llegar a concebirse como una herramienta que apoya el dinamismo de la economía nacional, con efectos en la generación de empleos, la canalización de inversiones y el desarrollo productivo.

Por ello es importante analizar sus fortalezas y debilidades, así como los resultados obtenidos en esta materia en el país, a efecto de identificar opciones que permitan sustentar su potencial papel como uno de los elementos que apoyen la necesaria reconfiguración de la perspectiva productiva y comercial de México.

Un elemento adicional a tomarse en cuenta en este análisis es el papel que tienen en la economía, no solo en México, sino en el resto del mundo, las micro, pequeñas y medianas empresas (MIPYMES),<sup>1</sup> especialmente en lo que respecta a su participación en los procesos de adquisiciones públicas.

Con base en estos objetivos, en principio como marco conceptual de referencia, se describen las principales aportaciones de la teoría del comercio internacional de Michael Porter (1991), toda vez que de manera explícita considera la relevancia de las compras públicas como un factor para fortalecer la demanda interna e incrementar la competitividad nacional. En una segunda instancia, se hará una revisión de la importancia de las compras de gobierno a nivel internacional, con especial énfasis tanto en su aportación al Producto Interno Bruto (PIB) de los países, como en el papel de las MIPYMES, para posteriormente enfocar el análisis en las características específicas de estos procesos en México. Para ello se tendrá una breve descripción del marco normativo aplicable a la materia, incluyendo los alcances en los acuerdos de libre comercio que contienen un capítulo específico sobre este tema, considerando la cuestión de las licitaciones como elemento para transparentar estos procesos.

---

1 En el texto se hace mención a las MIPYMES en general y se incluye lo que en algunos países refieren solo a pequeñas y medianas empresas (PYMES).

Una vez identificado el contexto global del análisis, se presenta una revisión de los principales resultados que se han generado en el ámbito nacional en materia de compras de gobierno, con especial atención en la aportación y participación de las MIPYMES para la provisión de bienes y servicios a las instancias públicas. Finalmente, a manera de conclusión, se enuncian algunas acciones cuyo objetivo, como ya se mencionó, es el fortalecimiento de la competitividad y del mercado interno en México.

## 2. Marco teórico

Michael Porter: *La ventaja competitiva de las naciones*

Como parte de la continua evolución de las teorías sobre el comercio internacional, Michael Porter (1991) se enfocó en la comprensión de los atributos nacionales que fomentan las ventajas competitivas en determinados sectores de la economía, así como en el rol de las empresas y los gobiernos. Para ello, desarrolló un modelo denominado “Diamante de la competitividad nacional”, que identifica cuatro factores determinantes de la competitividad: (1) los recursos y capacidades de los mercados locales; (2) las condiciones de la demanda del mercado local; (3) los proveedores y los sectores complementarios locales y (4) las características de la empresa local.

Además de los elementos señalados, Porter también refiere que los acontecimientos casuales y la política del gobierno desempeñan un papel relevante en la competitividad nacional de los sectores. Respecto al primer elemento, se consideran las cuestiones y circunstancias que con frecuencia están fuera del control de una nación y de la capacidad de influencia tanto de las empresas como del gobierno. Algunos ejemplos serían: discontinuidades tecnológicas, cambios significativos en los mercados financieros mundiales, alzas inesperadas de la demanda mundial y decisiones políticas de gobiernos extranjeros.

En lo que respecta a los gobiernos, señala que pueden influir positiva o negativamente en cada uno de los cuatro determinantes y, en esa medida mejorar o deteriorar la ventaja nacional. De esta manera, las condiciones de los factores se ven afectadas por los subsidios y las transferencias, las políticas de los mercados de capitales y otras intervenciones similares como las regulaciones, que tienen injerencia también en la estrategia, estructura y competencia de las empresas en una economía.

Por otra parte, el gobierno también suele ser un comprador importante de los bienes y servicios de una nación, entre los que destacan productos para la defensa y la salud, equipos de telecomunicaciones, infraestructura y mucho más. De esta forma, termina influyendo de manera decisiva en la demanda interna del país.

Con todos estos elementos, Porter señala: “La composición de la demanda interna conforma el modo en que las empresas perciben, interpretan y dan respuesta a las necesidades del comprador. Las naciones consiguen ventaja competitiva en los sectores donde la demanda interior brinda a las empresas locales una imagen de las necesidades del comprador más clara o temprana que la que pueden tener sus rivales extranjeros” (Porter, 1991, p. 129).

De ahí la importancia del fortalecimiento del mercado interno, en el cual las acciones del gobierno y, en especial las compras públicas pueden tener un papel fundamental.

### 3. Las compras públicas en el contexto internacional

De acuerdo con la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2015a), las compras de gobierno tienen como objetivo principal la obtención de bienes y servicios para apoyar el cumplimiento de su misión de una manera eficiente, económica y oportuna. Asimismo, refiere que tales compras también tienen objetivos secundarios como son:

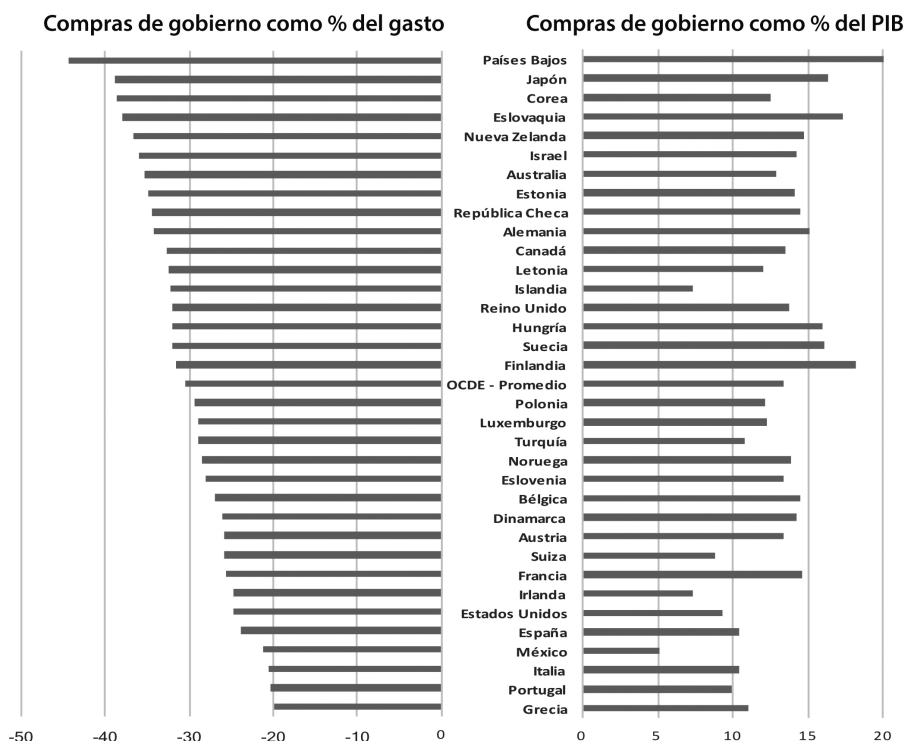
- Promover el crecimiento verde sustentable, lo que implica adquirir bienes y servicios que reduzcan el impacto ambiental.
- Apoyar el desarrollo de pequeñas y medianas empresas.
- Incentivar la innovación, entendida en el sentido de que se generen nuevos productos o se mejoren procesos de producción.
- Establecer estándares para una conducta responsable de los negocios.
- Apoyar el cumplimiento de la política industrial.

Por ello, en los países miembros de la OCDE los recursos destinados a las compras de gobierno representan, en promedio, 30% de su gasto total, lo que se traduce en una participación en el PIB de 13%.

Como puede observarse en la gráfica siguiente, el país en que se destinan mayores recursos a las compras gubernamentales es en los Países Bajos, donde casi 45% de su gasto se canaliza a ese fin y, por consiguiente, se refleja en 20% de su PIB. En el caso de México, las adquisiciones públicas representan 21% del gasto del gobierno y corresponden a 5.2% del PIB nacional. Cabe señalar que en términos de este último indicador, México se ubica en el último lugar de los países considerados, sin embargo, al enfocarse en el gasto de las compras como porcentaje del gasto total del gobierno, resulta que está por arriba de Italia, Portugal y Grecia.

Con estas estadísticas es posible señalar que, si bien en el país una parte importante del presupuesto público se asigna a las adquisiciones, que relativamente no está muy lejano al promedio, su impacto en el PIB es reducido, lo que en principio puede interpretarse como que los bienes, servicios y obra pública no están teniendo la repercusión esperada en el crecimiento de la economía y el fortalecimiento del mercado interno y, en esa medida, es importante revisar lo que se está adquiriendo en cada dependencia.

**Gráfica 1.** Participación de las compras de gobierno en el gasto y en el PIB



Fuente: OCDE (2015b). *Government at a Glance*.

Por otra parte, en referencia al cumplimiento de los objetivos secundarios, por la información disponible en la OCDE se tiene que casi 70% de los países han implementado medidas orientadas a promover las denominadas compras verdes (*green public procurement*), entre los cuales están Canadá, Francia, Hungría, Italia, Japón, España, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. En tanto, en países como México, Irlanda, Grecia y Alemania no se han generado acciones con ese fin.

En lo que respecta al tema de la innovación, cerca de 40% de los países sí han puesto en marcha medidas en ese sentido. Tal es el caso de Canadá, Francia, Italia, España y el Reino Unido, en tanto que en países como México, Estados Unidos, Japón, Alemania y Francia no se registran aún ese tipo de programas.

Un aspecto que vale la pena mencionar es que la misma OCDE proporciona información sobre la transparencia y eficiencia en las compras de gobierno, específicamente con referencia a los procesos de adquisiciones por vía electrónica (*e-procurement*). En estos procesos México ha realizado un esfuerzo importante para transparentar las adquisiciones de las entidades públicas.<sup>2</sup> Por esta razón figura entre los países que llevan a cabo este tipo de prácticas, como son Australia, Francia, Canadá, Alemania, España, Gran Bretaña y Estados Unidos.

Sin embargo, al desagregar el proceso de las compras vía electrónica, la mayoría de los países miembros de la OCDE (salvo Japón), hacen públicas sus bases de licitaciones, pero solo pocos, como México, Canadá, Francia, Italia y Estados Unidos, tienen establecido también el sistema para presentar electrónicamente sus propuestas u ofertas, así como la notificación de los ganadores de las mismas. Estos instrumentos necesariamente aportan a la transparencia en las adquisiciones públicas.

#### **4. Papel de las MIPYMES en las compras de gobierno a nivel internacional**

Sin lugar a dudas, las MIPYMES tiene una aportación relevante en el funcionamiento de la economía mundial, ya que por lo general son el principal oferente en materia de bienes y servicios, así como el mayor generador de empleos.

En el caso específico de su participación en las compras de gobierno, de acuerdo con la OCDE, hay países que tienen establecidos esquemas para asegurar su inserción en estas, como son los casos de México, Francia, Italia, Japón, España y el Reino Unido. En tanto que entre los países que no han implementado ese tipo de medidas están Suiza, Suecia, Portugal, Alemania y Canadá.

De la información disponible a nivel país, puede señalarse que en la Unión Europea las pequeñas y medianas empresas (*small and medium-sized*

2 Para las compras de gobierno en México se cuenta con el sistema CompraNet, gestionado por la Secretaría de la Función Pública. Página web: [compranet.funcionpublica.gob.mx](http://compranet.funcionpublica.gob.mx)

*enterprises*-SMEs) están consideradas como la columna vertebral de la economía de ese grupo de países, toda vez que representan el 99% de los negocios de la región. Así, en los últimos cinco años, han creado 85% de los nuevos empleos y con ello aportan las dos terceras partes del total del empleo en el sector privado. De esta manera, las consideran como la clave para el crecimiento económico, la innovación y la integración social.

Sin embargo, es importante resaltar que no se fija ningún tipo de cuota de participación de las MIPYMES en las compras públicas, aunque tienen iniciativas para potenciar su creación, desarrollo y crecimiento en los Estados miembros. Existe de hecho la Dirección General de Mercado Interior, Industria, Emprendimiento y PYMES, que es la encargada de elaborar las políticas sobre la contratación pública europea y el papel de ese grupo de empresas en tales procesos.

Por otra parte, en Japón las MIPYMES generan 67.2 millones empleos y el promedio de ocupación por empresa es de 7.4 personas. Las estadísticas indican que este tipo de empresas representa 99% del total de los establecimientos, 77% de las fábricas instaladas y 50% de las ventas minoristas y mayoristas del país. Asimismo, en Estados Unidos tienen un papel similar, ya que 99% de las empresas son MIPYMES y proveen aproximadamente 75% de los nuevos empleos que se generan cada año en la economía de ese país. En ambos casos hay programas para incentivar la participación de esas empresas en las compras públicas.

Otro caso es Chile, cuyo gobierno creó ChileCompra, una instancia que incluye el área de Desarrollo Empresarial, encargada de fortalecer el acceso de las MIPYMES al mercado público mediante la eliminación de barreras de entrada y homologando capacidades para competir.

En el caso de la India,<sup>3</sup> como parte de sus acciones para incentivar el desarrollo del país, el gobierno ha implementado una política de contratación pública de bienes y servicios provenientes de MIPYMES, cuyo propósito es mejorar el acceso a los mercados y elevar la competitividad a través de una mayor participación en las compras gubernamentales y de desarrollar vínculos entre las MIPYMES y las grandes empresas.

Brasil, por su parte, tiene una política de preferencias a favor de las MIPYMES entre las que destacan el establecimiento de una reserva del mercado, lo que implica que las adquisiciones por debajo de determinado monto son exclusivamente para este tipo de empresas. Asimismo, se determina una preferencia de precios, con lo que se fija un 10% sobre precios de venta en licitaciones, además de licitaciones exclusivas y, en algunos casos, se exige a los licitantes que lleven a cabo subcontrataciones con MIPYMES. Esta

---

3 Cabe recordar que India y Brasil no forman parte de la OCDE.



política obliga a los ministerios centrales, departamentos y empresas públicas a establecer una meta anual a partir de un mínimo de 20% de las compras totales exclusivamente para estas empresas.

## 5. Normatividad en materia de contrataciones públicas en México

En este apartado, en principio se enuncian los principales elementos que integran la normatividad vigente en contrataciones públicas y, en segundo término, se presentan los aspectos que forman parte del programa de compras a MIPYMES del gobierno federal.

Actualmente, el marco legal vigente aplicable a las contrataciones públicas está formado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los capítulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por México, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como acuerdos, reglas, lineamientos y manuales expedidos básicamente por las Secretarías de Economía y de la Función Pública. Los principales instrumentos se enlistan en el cuadro siguiente:<sup>4</sup>

**Cuadro 1.** Marco normativo aplicable a las compras de gobierno en México

Normatividad	
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	
<b>Tratados de Libre Comercio firmados por México</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TLC de América del Norte: México, Estados Unidos y Canadá (TLCAN)</li> <li>• Grupo de los Tres: México y Colombia (G-3).</li> <li>• México - Israel</li> <li>• México - Unión Europea (TLCUE)</li> <li>• México - Asociación Europea de Libre Comercio (AELC)</li> <li>• México - Japón</li> <li>• México - Chile</li> <li>• Acuerdo Marco de la Alianza del Pacífico (México, Colombia, Chile y Perú)</li> </ul>

*Continúa en la siguiente página...*

<sup>4</sup> La lista tiene un carácter ilustrativo, no es exhaustiva y no cumple necesariamente con la jerarquía jurídica. Toda la normatividad puede consultarse en el portal de compras del gobierno de la Secretaría de Economía: <https://www.comprasdegobierno.gob.mx/>

## Normatividad

### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

<b>Leyes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público</li> <li>• Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas</li> </ul>
<b>Reglamentos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De ambas leyes</li> </ul>
<b>Acuerdos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Acuerdo por el que se crea con carácter permanente la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa</li> </ul>
<b>Reglas</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos o títulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos</li> <li>• Reglas para la celebración de licitaciones públicas internacionales bajo la cobertura de tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos</li> <li>• Reglas para la determinación, acreditación y verificación del contenido nacional de los bienes que se ofertan y entregan en los procedimientos de contratación, así como para la aplicación del requisito de contenido nacional en la contratación de obras públicas, que celebren las dependencias y entidades de la administración pública federal</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia.

Estos ordenamientos contienen las normas aplicables a los procedimientos de adquisiciones públicas de bienes y servicios en México, teniendo a las licitaciones públicas como la norma general para llevar a cabo las adquisiciones por parte de las dependencias y entidades públicas.

Así, el Artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposicio-

nes solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

Por otra parte, los capítulos sobre contrataciones públicas incluidos en los acuerdos comerciales vigentes firmados por México, comprometen a las dependencias y entidades de la administración pública federal, como regla general, a realizar sus procedimientos de contratación bajo el esquema de licitación pública internacional. Ello implica permitir la participación de empresas extranjeras, sin que haya prácticas discriminatorias, ni se soliciten o impongan condiciones compensatorias. De esta manera, en el Artículo 1008 del TLCAN se tiene establecido lo siguiente para los procedimientos de licitación:

Cada una de las Partes se asegurará de que en los procedimientos de licitación de sus entidades:

- Se apliquen de manera no discriminatoria.
- No proporcionen a proveedor alguno, información sobre una compra determinada de forma tal que tenga por efecto impedir la competencia; y
- Proporcionen a todos los proveedores igual acceso a la información respecto a una compra durante el periodo previo a la expedición de cualquier convocatoria o bases de licitación.

Por su parte, en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público se establece lo siguiente:

Artículo 26. Las dependencias y entidades seleccionarán de entre los procedimientos que a continuación se señalan, aquél que de acuerdo con la naturaleza de la contratación asegure al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes:

- Licitación pública;
- Invitación a cuando menos tres personas, o
- Adjudicación directa.

En la misma Ley, en su artículo 28 se señala que el carácter de las licitaciones públicas será:

- *Nacional*, en la cual únicamente podrán participar personas de nacionalidad mexicana y los bienes a adquirir sean producidos en el país.

- *Internacional bajo la cobertura de tratados*, en la que solo podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros de países con los que nuestro país tenga celebrado un tratado de libre comercio con capítulo de compras gubernamentales.
- *Internacionales abiertas*, en las que podrán participar licitantes mexicanos y extranjeros, cualquiera que sea el origen de los bienes a adquirir o arrendar y de los servicios a contratar.

En la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, se establece lo siguiente:

Artículo 27.- [...]

Los contratos de obras públicas y los servicios relacionados con las mismas se adjudicarán, por regla general, a través de licitaciones públicas, mediante convocatoria pública, para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente.

Como puede observarse, hay un marco normativo integral que establece las condiciones de equidad y transparencia para las adquisiciones de las instancias públicas en el país.

## 6. Programa de compras de gobierno a MIPYMES en México

En lo que respecta a la normatividad correspondiente a las compras de gobierno, el 15 de enero de 2009, por acuerdo presidencial se crea la Comisión Intersecretarial de Compras y Obras de la Administración Pública Federal a la Micro, Pequeña y Mediana Empresa, la cual tiene por objeto emitir recomendaciones a las dependencias y entidades que permitan una mayor participación de las MIPYMES en sus procesos de adquisiciones, contrataciones de servicios y de obras públicas.

El citado acuerdo también estableció que durante 2009 esas instancias tendrían como objetivo contratar el 20% del total de las adquisiciones que sean susceptibles de proveerse por las MIPYMES,<sup>5</sup> así como incrementar tal porcentaje de forma gradual en los siguientes ejercicios, hasta alcanzar el 35%.

---

5 Se considera susceptible de adjudicarse a MIPYMES aquellos montos de compras no cubiertos por tratados o que caen en algunas de las excepciones permitidas dentro de estos.

Es importante señalar que las dependencias y entidades se comprometen para alcanzar su meta de compras y tienen la libertad de elegir el tipo de bienes o servicios a contratar con MIPYMES, así como el tipo de procedimiento que utilizan en tales contrataciones. Esto con el objetivo de que la oportunidad de acceso que se busca brindar a las MIPYMES no se contraponga con la misión de administrar los recursos con eficiencia y asegurar las mejores condiciones disponibles en las contrataciones públicas.

## 7. Las compras de gobierno en México en la práctica

Para el análisis de los resultados obtenidos en materia de compras de gobierno, se propone en principio considerar las cifras registradas en materia de transparencia y uso eficiente de recursos a través de los procesos de adquisiciones, para en un segundo término enfocarse en las opciones generadas por los tratados de libre comercio y, finalmente, verificar la participación de las MIPYMES en todo este proceso.

### *Adquisiciones*

Como punto de partida, es importante señalar que para transparentar los procedimientos de contratación y evitar el posible intercambio de información sobre precios o posturas entre competidores, se desarrolló el portal de compras CompraNet, donde se pone a disposición de cualquier interesado la información necesaria para participar en los procedimientos de contratación y se garantiza que todos los documentos requeridos para presentar una oferta estén en línea. Además, cuando la licitación es electrónica, se evitan los contactos físicos entre los oferentes, reduciendo el riesgo de colusión.

Como ya se había señalado, hay tres alternativas para la asignación de contratos públicos cuya distribución se muestra en el cuadro siguiente:

**Cuadro 2.** Distribución de procedimientos de contratación  
(Porcentajes)

Año	Licitación pública	Invitación a tres	Adjudicación directa
2011	65.6	8.0	26.3
2012	62.1	12.7	25.2
2013	61.0	12.4	26.6
2014	66.3	9.9	23.9
2015	60.7	11.8	27.6

Fuente: Unidad de Compras de Gobierno. Secretaría de Economía (2016).

Como puede observarse, la licitación es la opción que se presenta con mayor frecuencia en los procesos públicos, y las dependencias que mayores adquisiciones hicieron por este medio, según información de Transparencia Mexicana, son el IMSS, la SCT, SEDESOL y CONAGUA,<sup>6</sup> en tanto que entre las que menor uso hicieron de esta alternativa están SENER, SECTUR, SEMAR y SEDENA,<sup>7</sup> estas dos últimas quizá por el carácter estratégico de sus adquisiciones.

Si bien se han establecido una serie de medidas para asegurar la equidad en las licitaciones, su ejecución no ha estado exenta de problemas de falta de transparencia, por lo que hay quejas constantes de los distintos participantes por prácticas totalmente anticompetitivas.

Por ello, la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), como el órgano que tiene a su cargo garantizar la libre competencia y concurrencia en el mercado, ha tenido que intervenir ante tales quejas y, como resultado de sus investigaciones, hace unas semanas presentó una denuncia penal en contra de individuos por prácticas monopólicas absolutas, ya que se coludieron en licitaciones de compras públicas del sector salud entre 2009 y 2015; se estima que con esta situación las instituciones públicas pagaron sobreprecios de hasta 52% en los insumos adquiridos.

En este mismo sentido, la Secretaría de la Función Pública inhabilitó a cuatro empresas por cinco años para presentar propuestas o celebrar contratos con la administración pública federal, toda vez que presentaron información falsa para obtener contratos.

Si a lo anterior añadimos que si bien la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público considera también como opciones la invitación a cuando menos tres personas y las adjudicaciones directas, estos procesos tampoco resultan ser los de mayor transparencia porque implican discrecionalidad de los funcionarios públicos en las mismas. Dependencias como SEDATU y SAGARPA<sup>8</sup> utilizan comúnmente este medio, “casualmente” ambas relacionadas con cuestiones agrarias, de ganadería y rurales, en donde la asignación de los recursos debe ser con la mayor eficiencia por el efecto que tiene en los sectores más vulnerables de la sociedad.

Vale la pena añadir otro elemento al análisis, porque los recortes presupuestales del gobierno federal han provocado que en los últimos años el número de empresas que participan en las licitaciones se haya multiplicado y se hagan

6 Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y Comisión Nacional del Agua (CONAGUA).

7 Secretaría de Energía (SENER); Secretaría de Turismo (SECTUR); Secretaría de Marina (SEMAR) y Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA).

8 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).

ofertas muy bajas con tal de ganar los concursos, que en algunos casos son imposibles de cumplir, entorpeciendo los procesos y afectando su eficiencia.

Por ello, es necesario buscar opciones que aseguren que las decisiones en esta materia sean tomadas con la mayor equidad posible y con la aplicación de la normatividad, a efecto de que todos los participantes tengan las mismas oportunidades. Una de estas podría ser incrementar la presencia de los testigos sociales, que actualmente está limitada a los casos de las licitaciones públicas cuyo monto rebase el equivalente a cinco millones de días de salario mínimo general, aunque cabe la salvedad de incluirse en aquellos casos en que así lo determine la Secretaría de la Función Pública.

Otra opción podría ser aumentar el número de licitaciones de carácter internacional, pero eso iría en detrimento de los proveedores nacionales, ya que en muchos casos no podrían competir con las posturas de las empresas extranjeras. Por ello, prácticamente 7 de cada 10 licitaciones son de carácter nacional.

## **8. Las compras de gobierno en los tratados de libre comercio**

Por otra parte, los capítulos sobre contrataciones públicas incluidos en los acuerdos comerciales vigentes firmados por México, si bien comprometen a las dependencias y entidades de la administración pública federal como regla general a realizar sus procedimientos de contratación según el esquema de licitación pública internacional, también contemplan excepciones que permiten cierto margen en la utilización de la contratación pública como herramienta de fomento de la proveeduría nacional.

Entre tales opciones destaca la reserva permanente como mecanismo de excepción, mediante el cual, en caso de que así lo determine la convocante, es posible realizar un procedimiento de compra de carácter nacional utilizando exclusivamente la normatividad local por el valor anual de la reserva. Los Tratados de Libre Comercio que incluyen un capítulo de compras de gobierno están en el Cuadro 1.

### *Fundamento legal para el uso de la reserva permanente*

#### **Capítulos de compras del sector público de los Tratados de Libre Comercio**

- México podrá reservar contratos de compra de las obligaciones de este capítulo, conforme a los montos pactados en cada uno de los tratados.

#### **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**

- Artículo 26.- [...] La Secretaría de Economía, mediante reglas de carácter general determinará los criterios para la aplicación de las reservas, mecanismos de transición u otros supuestos establecidos en los tratados.

*Reglas para la aplicación de las reservas contenidas en los capítulos o títulos de compras del sector público de los tratados de libre comercio suscritos por los Estados Unidos Mexicanos*

- Esas reglas tienen por objeto establecer las disposiciones de carácter general que las dependencias y entidades deben observar, para la aplicación de las reservas de compras negociadas por México en el marco de los tratados de libre comercio, a fin de administrar y aprovechar al máximo dichas reservas en materia de compras públicas.

Así, de conformidad con lo dispuesto en los capítulos de compras de los tratados de libre comercio, las contrataciones públicas se encuentran cubiertas cuando se cumplen las siguientes tres condiciones:

- La compra la realiza una dependencia o entidad listada en los anexos respectivos.
- El bien, servicio u obra pública está considerado dentro de la cobertura negociada.
- El valor estimado de la compra es igual o superior a los umbrales de referencia.

De esta manera, la reserva permanente puede utilizarse cuando, además de las condiciones mencionadas, la convocante determine realizar un procedimiento de contratación de carácter nacional.

Los resultados en el uso de la reserva permanente por parte de México se muestra en el siguiente cuadro:

**Cuadro 3.** Uso de la reserva permanente

<b>Año</b>	<b>Reserva permanente (millones de dls)</b>	<b>Aprovechamiento (porcentaje)</b>
2009	2,072.0	75.1%
2010	2,081.0	90.9%
2011	2,126.0	74.0%
2012	2,167.0	69.3%
2013	2,191.0	89.2%
2014	2,204.0	93.3%
2015	2,225.0	92.0%

Fuente: Unidad de Compras de Gobierno. Secretaría de Economía (2016).



Por lo tanto, el porcentaje de uso de la reserva es un indicador de la derrama económica obtenida por la proveeduría nacional de bienes y servicios, mediante procedimientos nacionales de compra. Sin embargo, si bien de acuerdo con los datos mostrados se observa un uso adecuado de este instrumento, los recursos se han destinado a la adquisición principalmente de servicios de respaldo y procesamiento de datos, papel y cartón, material de curación, estudios médicos y de salud, medicamentos, mantenimiento y reconstrucción e instalación de bienes y equipos, ropa quirúrgica y de hospital, y suministros de oficina.

Por ello, es menester seguir utilizando este mecanismo, pero implementando procedimientos concretos que permitan a las dependencias hacer un uso adecuado de su reserva permanente, enfocándose en la adquisición de bienes y servicios que favorezcan el crecimiento y fortalecimiento del mercado interno.

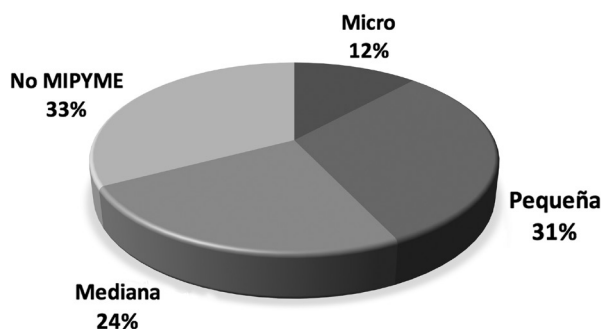
## 9. Compras a micro, pequeñas y medianas empresas

Prácticamente en todas las economías del mundo, las MIPYMES se constituyen como el principal oferente en materia de bienes y servicios y el mayor empleador, por ello se convierten en un factor relevante en el diseño de políticas para las compras públicas.

De acuerdo con datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México existen aproximadamente 4 millones de unidades empresariales, de las cuales 99.8% son PYMES que generan 52% del PIB y 72% del empleo en el país: de ahí su relevancia.

Por ello, con base en la información disponible en CompraNet, casi 70% de las adquisiciones se han llevado a cabo con MIPYMES, como puede observarse en la siguiente gráfica:

**Gráfica 2.** Compras de gobierno por tamaño de empresa



Fuente: Unidad de Compras de Gobierno. Secretaría de Economía (2016).

Cabe añadir que en 2016, a través de esa herramienta que cuenta con un padrón de 28,848 empresas, se celebraron 194,374 contratos con instancias públicas.

Por otra parte, en lo referente a la participación de las MIPYMES en los procesos de licitación, de acuerdo con información de CompraNet, 8 de cada 10 contratos son adjudicados a ese sector de empresas y prácticamente 6 de cada 10 se adjudican de manera directa, como puede observarse en el siguiente cuadro:

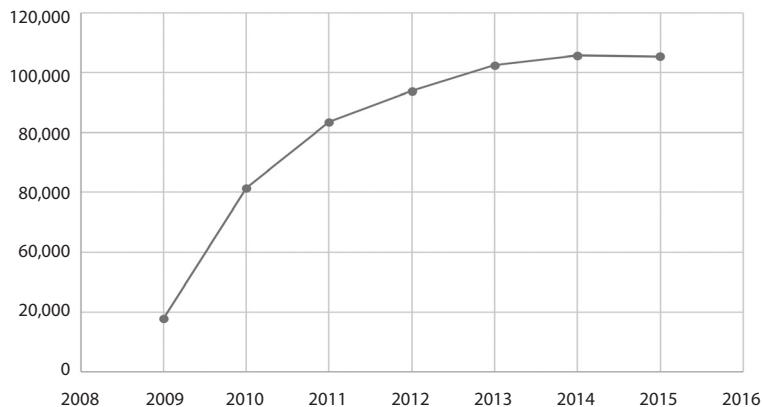
**Cuadro 4.** Distribución de procedimientos por tipo de adjudicación a MIPYMES (Porcentajes)

<b>Año</b>	<b>Licitación pública</b>	<b>Invitación a tres personas</b>	<b>Adjudicación directa</b>
2011	22	16	62
2012	21	16	63
2013	21	17	62
2014	21	17	62
2015	19	14	67

Fuente: Secretaría de la Función Pública (2016). CompraNet.

Lo anterior es reflejo de las barreras que enfrentan las MIPYMES para participar en procesos de licitación, ya que tienen que competir con empresas grandes y no tienen la capacidad de desarrollar cadenas productivas que les permitan tener mayor posibilidad de respuesta. Por ello su mayor participación en las compras públicas se da través de procesos de adjudicación directa.

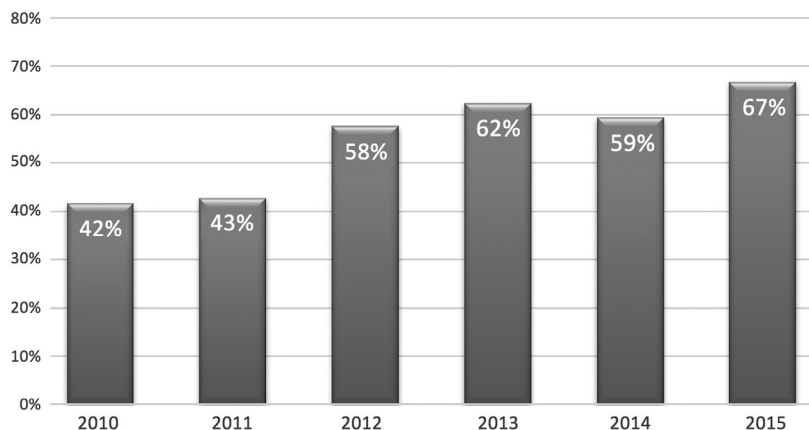
De este modo, incluyendo las tres modalidades señaladas, las compras a MIPYMES entre 2009 y 2015 suman un total de 570 millones de pesos, distribuidos de la forma siguiente:

**Gráfica 3.** Compras de gobierno a MIPYMES por año

Fuente: Unidad de Compras de Gobierno. Secretaría de Economía (2016).

Para 2016, se estableció como objetivo alcanzar un monto de 104,000 millones de pesos y se registraron adquisiciones por 110,000 millones, es decir, se superó en casi 6%.

Asimismo, es importante recordar que se estableció que las dependencias y entidades de la administración pública federal tienen como objetivo contratar con las MIPYMES el 35% de sus compras, meta que se ha cumplido desde 2010, como puede constatarse a continuación:

**Gráfica 4.** Porcentaje de compras a MIPYMES por año

Fuente: Unidad de Compras de Gobierno. Secretaría de Economía (2016).

Es importante señalar que si bien se han venido cumpliendo las metas establecidas, hay un grupo de dependencias que por el tamaño de su presupuesto acaparan las compras y terminan influyendo en los resultados finales.<sup>9</sup> Por ejemplo, para 2016 se tuvo que 70 entidades no alcanzaron los montos que se les asignaron, en tanto que casi 140 cumplieron o rebasaron sus compromisos. Entre ellas se encuentran el IMSS y el ISSSTE, que superaron sus metas en 200% y 81% respectivamente, ayudando así al cumplimiento del monto global.

Otro aspecto que vale la pena mencionar es que no hay un procedimiento específico para determinar los montos asignados a cada instancia, por lo que se ha venido determinando de acuerdo con sus resultados previos. En esa medida, es necesario un mecanismo que permita establecer los parámetros tomando en cuenta variables como los ajustes presupuestales que se presentan cada año, además de que no hay ningún tipo de estímulo o sanción para las organizaciones que no llegan a sus metas. De esta manera podría incentivarse a las instituciones a eficientar el uso de sus presupuestos.

## 10. Conclusiones

De acuerdo con la información analizada en el texto, es evidente la importancia de las compras de gobierno y de las MIPYMES en la economía internacional. En el caso de México, si bien tienen un papel importante, su aportación está aún rezagada en comparación con el resto de los países de la OCDE.

Por otra parte, se cuenta con un marco legal establecido y lo importante es su cumplimiento, especialmente en materia de licitaciones. Esta opción tiene que ser más ágil y transparente, de tal forma que la mayor parte de las compras públicas se realicen por este medio, con un papel más activo de la COFECE, la Secretaría de la Función Pública y los testigos sociales.

En relación con este último tema, y a efecto de incrementar la participación de las MIPYMES, pueden establecerse esquemas como los de Chile y Brasil, en los cuales los ganadores de las licitaciones tienen que incorporar un porcentaje de su proveeduría proveniente de pequeñas y medianas empresas.

9 Los principales compradores son: Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT); Petróleos Mexicanos (Pemex); Comisión Federal de Electricidad (CFE); el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); Leche Industrializada Conasupo (LICONSA); Comisión Nacional del Agua (CONAGUA); Caminos y Puentes Federales (CAPUFE); Instituto de Servicios y Seguridad Social para Trabajadores del Estado (ISSSTE) y Distribuidora Conasupo (DICONSA).

Adicionalmente, en el marco de la renegociación del TLCAN, es importante que se conserve el tema de la reserva permanente, porque ha sido un factor que ha favorecido a la proveeduría nacional.

A manera de conclusión general, puede señalarse que hay elementos para que efectivamente las compras de gobierno tengan un mayor impacto en la economía en México, lo importante es identificar aquellos sectores que, por su relevancia, deben ser apoyados y hacia ellos dirigir las adquisiciones públicas, estableciendo metas coherentes para cada dependencia y algún tipo de sanción por no alcanzarlas. Con ello, se tendría repercusión en las cuatro aristas identificadas por Porter y se fortalecería el mercado interno y la competitividad del país en su conjunto.

## **El autor**

Daniel Ordóñez Bustos es doctor en Economía, con experiencia laboral principalmente en el sector de las telecomunicaciones, donde ha participado tanto en el sector privado, como en dependencias gubernamentales. En materia de investigación ha escrito artículos y un par de textos, uno de los cuales resultó ganador de la 1ª Convocatoria Nacional NYCE. En el ámbito académico fue profesor de asignatura durante 14 años en el Departamento de Economía de la Universidad Iberoamericana y actualmente es profesor de la Facultad de Economía y Negocios de la Universidad Anáhuac México.

daordone@gmail.com

## Bibliografía

- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2015a). *Government at a Glance 2015: Country factsheets*. Recuperado el 12 de julio de 2017 de: <http://www.oecd.org/gov/govataglance.htm>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2015b). *Recommendation of the Council on Public Procurement*. Recuperado el 28 de julio de 2017 de: <https://www.oecd.org/gov/ethics/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2016). *Metodología para la Evaluación de los Sistemas de Compras Públicas (MAPS)*. Recuperado el 2 de mayo de 2017 de: [https://www.oecd.org/governance/ethics/ES\\_MAPS\\_Draft\\_consultation.pdf](https://www.oecd.org/governance/ethics/ES_MAPS_Draft_consultation.pdf)
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (2017). *Panorama de las Administraciones Públicas. América Latina y el Caribe 2017. Ficha Factual. México*. Recuperado el 26 de mayo de 2017 de: <https://www.oecd.org/gov/alc-mexico.pdf>
- Portal Compras de Gobierno. Recuperado el 10 de abril de 2017 de: <http://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/compras-de-gobierno>
- Porter, M. (1991). *La ventaja competitiva de las naciones*. Argentina: Javier Vergara Editor.
- Rozemberg, R. y Gayá, R. (2012). *La dimensión internacional de la contratación pública*. Washington, DC: Red Interamericana de Compras Gubernamentales. Recuperado de: <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2013/12310.pdf>
- Secretaría de Economía (2017). *Quinto Informe de Labores 2016-2017*. Recuperado de: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253421/Informe\\_de\\_Labores\\_SE\\_2016-2017\\_web.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/253421/Informe_de_Labores_SE_2016-2017_web.pdf)
- Sistema Económico y Latinoamericano del Caribe (2015). *Las compras públicas como herramienta de desarrollo en América Latina y el Caribe*. Caracas: autor. Reunión Regional sobre Sistemas de Compras Públicas en América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador, 15 y 16 de julio de 2015 (SP/RRSSCPALC/DT N°2-15). Recuperado de: <http://www.sela.org/media/268508/las-compras-publicas-como-herramienta-de-desarrollo-en-alc.pdf>