



## **Mesa Redonda**

### **Compras públicas, corrupción y transparencia**

[www.cidac.org](http://www.cidac.org)

twitter: @CIDAC

Facebook: /cidac.org

YouTube: /CIDAC1

\*Agradecemos los comentarios y conclusiones de los expertos en compras públicas, tanto del sector público como del privado, que fueron consultados para la elaboración de este documento.

En los países de la OCDE las compras públicas representan en promedio el 15% del PIB.<sup>1</sup> Aunado a esto, según la experiencia internacional las compras públicas y la contratación son de las actividades gubernamentales más vulnerables al desperdicio, el fraude y la corrupción. Por esta razón, en la cumbre de Cannes, celebrada en noviembre de 2011, el G-20 reconoció la importancia de un sistema de contratación pública transparente e imparcial sujeto a mayor transparencia.<sup>2</sup> Reconociendo esto, la Red Mexicana de Competencia y Regulación tomó la iniciativa de coordinar una mesa de debate con invitados internacionales y nacionales. Entre estos se contó con la destacada presencia de John Davies e Ian Nielsen-Jones, expertos internacionales en el tema. De igual manera, nos acompañó Paolo Benedetti director general de Enlace de la Comisión Federal de Competencia (CFC), quien complementó el debate con su experiencia y perspectiva interna sobre los avances y problemas del trabajo en materia del ejercicio de las atribuciones de la Comisión en México.

En general, las compras públicas representan un reto interesante para el regulador pues presentan problemas que no se observan en otro tipo de escenarios de licitación, por ejemplo, la formación de amplios cárteles de oferentes. En este respecto, la relevancia de la norma y su aplicación se relacionan a ciertos factores fundamentales: (1) la posibilidad de enfrentar persecución de conductas ilícitas, y la (2) expectativa real de los actores acerca de las sanciones impuestas en caso de ser descubiertos en conductas ilícitas. Pero también se debe considerar (3) el objeto de las sanciones impuestas, es decir si se ejerce sobre individuos o sobre las compañías. De la atención a estos elementos depende una parte importante de la eficiencia, efectividad y fortaleza del regulador y de sus acciones punitivas.

Sin embargo, más de una de estas características se vincula a otros elementos relacionados a la construcción conjunta de capacidades de persecución legal. Transparencia, resguardo de información, capital humano y persecución pasiva o activa son solamente algunos de estos elementos que forman parte de una respuesta efectiva y eficiente por parte de los reguladores. Todos estos elementos formaron parte del debate en la mesa redonda a la que convocó la Red. A continuación se presentan los principales argumentos expuestos en esta reunión divididos en dos grandes temas: transparencia y priorización de recursos.

## **1. Transparencia**

**Información ¿para qué?** El ejercicio de la transparencia está relacionado no solamente al acceso a la información *per se*, sino también que la información disponible sea pertinente, oportuna y veraz. Esta información debe estar disponible con, al menos, dos fines: (I) construcción de casos sobre violaciones a la norma y (II) alimentar los requerimientos del análisis académico para realizar estudios relevantes sobre el tema.

**¿Qué resguardar para asegurar la legalidad?** Existen dos niveles de evidencia cuando la normatividad es aplicada. Por un lado, hay información que sirve para iniciar un caso y, por el otro, hay información necesaria para construir un caso sólido. Por esta razón se necesitan establecer lineamientos de qué tipo de información se debe hacer pública, cuándo, quién lo debe de hacer y bajo qué formatos. Estos resguardos deben vincularse a un cálculo dual relacionado a la evolución orgánica de este tipo de organismos:

---

<sup>1</sup> OCDE (2010). *Policy Roundtables: Collusion and Corruption in Public Procurement*. OECD Publishing, p. 23. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/19/46235884.pdf>

<sup>2</sup> OCDE (2012), *Estudio sobre la contratación pública. Aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica: Instituto Mexicano del Seguro Social*. OECD Publishing, p. 5. <http://www.oecd.org/dataoecd/50/52/49383781.pdf>

**Corto plazo:** La experiencia de Canadá sugiere que inicialmente el acercamiento con las agencias gubernamentales es importante. En estos esfuerzos se debe transmitir la importancia de que estas mantengan registros de información lo más amplios posibles y ordenados de manera apropiada. En México, el gobierno tomó la iniciativa al establecer el sistema *Compranet* con el cual contará con un archivo digitalizado de las propuestas de proyecto para cada licitación. Esto fortalecerá la labor de la institución en el seguimiento a los procesos de adquisición.

**Mediano plazo:** Con el tiempo, el ajuste de las instituciones a la normatividad induce un resguardo excesivo de información. Esto transforma el problema hacia uno de discriminar información y no uno de buscarla proactivamente. Sin embargo, es importante evitar solamente guardar ciertos tipos de información pues la flexibilidad es clave para ajustarse a los distintos perfiles de conductas ilícitas en las compras públicas. No hay una cara única para el fraude en licitaciones públicas.

**Transparencia y competencia económica.-** ¿Es posible que haya una tensión entre transparencia en las licitaciones y la competencia económica? En la mesa surgieron argumentos en dos posibles sentidos:

**La tensión existe:** Es cierto que existe un cierto *trade off*, sin embargo, se relaciona a condiciones particulares que surgen del arreglo institucional que las aplica. Éstas se deben afinar para reducir posibles problemas mediante medidas como: evitar sobrerregulación; establecer qué tipo de información debe transparentarse, y evitar incentivar prácticas perniciosas *v.g.* Se debe de vigilar no establecer un incentivo para construir barato sino para construir buenas obras a buenos precios.

**La tensión no existe:** La estructura las compras públicas no hace viable el argumento. En realidad, la tensión está relacionada a otro tipo de conductas como la formación de carteles de oferentes que solamente se pueden descubrir con una mayor transparencia. Por esto, aún si existiera esta tensión, evitar la corrupción y otras violaciones supera con creces el valor de relajar la misma. En síntesis, desde una perspectiva internacional la transparencia y la competencia no sostienen una tensión relevante.

## **2. Uso priorizado de fondos**

**¿Priorizar casos con criterios definidos *ex ante*?** La priorización demasiado rígida induce a que los actores regulados violen bajo otros patrones de comportamiento. En realidad, el objetivo debe ser atender licitaciones de todo tipo con un mayor énfasis en a quién se dirigen las sanciones (instituciones o individuos) y la solidez de los casos construidos. Las agencias de regulación y los encargados de las compras públicas deben estar más atentos y preparados en múltiples temas para evitar una especialización que genere zonas de atención y zonas de libertad.

**Acción o reacción.** La decisión de si el órgano regulador debe ser reactivo o proactivo depende del momento en la vida del mismo.

---

**Acción.** En una etapa inicial es común que los órganos reguladores de competencia sean proactivos en sus búsquedas de casos pero esto cambia con el tiempo. Por esta razón, la preocupación no debe ser quién (qué institución) ejercerá las funciones de revisión activa sino qué casos ayudarán a la autoridad reguladora a establecerse como valiosa para los mercados. Internacionalmente, la participación en los esquemas tiende a invertirse hacia un esquema en el que los actores se acercan más a la institución de lo que esta podrá hacerlo con ellos.

**Reacción.** Con el tiempo, las agencias reguladoras se dedican más a una labor de discriminación de casos presentados por terceros. En esta transición, es necesario establecer criterios para la selección de casos con relevancia no solamente para el mercado sino también para el público general. Antes que priorizar, se vuelve importante hacer un mapeo de las industrias más proclives a violar la normatividad.

Como se puede ver, la agenda de los órganos reguladores presenta un importante elemento de planeación en mediano y largo plazos. En este sentido, la experiencia internacional nos proporciona herramientas útiles para prever como priorizar los temas en la agenda de la regulación económica en materia de compras públicas. Por esta razón, el análisis de expertos internacionales de la OCDE como John Davies e Ian Nielsen-Jones fortalece el debate y proporciona nuevas variables a la ecuación de prospectiva institucional y de las expectativas que debemos tener de su evolución orgánica. La mesa nos sugiere repensar los principios de especialización y priorización de recursos. Se debe dejar a la Comisión desenvolverse y adquirir más experiencia, pero, al mismo tiempo, mantener un ojo vigilante sobre su maduración crecimiento orgánicos.

---

## Responsables de la publicación

- María José Contreras ([mariajose@cidac.org](mailto:mariajose@cidac.org))
- Miguel Ángel Salamanca ([msalamanca@cidac.org](mailto:msalamanca@cidac.org))

---

## Acerca de CIDAC

Con 25 años de existencia, el Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. es un *think tank* independiente, sin fines de lucro, dedicado al estudio e interpretación de la realidad mexicana y a la presentación de propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazos. Elabora propuestas: que contribuyan al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el Desarrollo Económico y Social de México; que enriquezcan la opinión pública; y que aporten elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.