

**Importancia de la Investigación de Mercado
en las contrataciones públicas**

Nancy Contreras Hernández*

*“Existe una gran diferencia
entre saber y entender:
puedes saber mucho
sobre algo y no entenderlo
realmente.”*

Charles F. Kettering

Resumen. El objetivo del presente artículo es ofrecer a los servidores públicos responsables de decidir, programar y ejecutar las contrataciones públicas, un panorama actual de la situación de las principales variables que intervienen en la elaboración de investigaciones de mercado eficientes, que son base para las contrataciones públicas exitosas.

Así mismo, se busca dejar sobre la mesa de análisis las conjeturas clave que deben considerarse para elaborar investigaciones de mercado (IM), que permitan diseñar y establecer estrategias de contratación pública, que

* Licenciada en Economía, Maestra en Administración Pública, Candidata a Doctor en Tecnologías de Información y Comunicación Aplicadas a la Educación; en el servicio público se ha desempeñado como Agente Contratante tanto en el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (SAGARPA) y en la Comisión Federal de Electricidad. Actualmente colabora en la Unidad de Negocio, CFE Telecom, en la Gerencia de Inteligencia de Mercado. Es académica en la Facultad de Economía de la UNAM y en el Instituto Nacional de Administración Pública. Además es Consultora en materia de Investigaciones de Mercado y Contrataciones Públicas.

incrementen la eficacia, eficiencia y oportunidad de las mismas.

Palabras clave: Contrataciones públicas, investigación de mercado, México, Administración Pública Federal, eficacia, eficiencia, oportunidad, licitación, procedimientos de contratación, adquisiciones, arrendamientos y servicios.

Importance of market research in the public procurement

Abstract. The aim of this paper is provide to the public policymakers in charge to decide, to perform and to manage public contracts, a current overview of the status of the main variables involved in the construction of efficient market research, which are the base for successful public hiring.

At the same time, is sought to leave on the analysis discussion, the key conjectures which should be considered to develop research markets (RM), which allow to design and to establish public hiring strategies to increase effectiveness, efficiency.

Keywords: Public Procurement, Market Research, Mexico, Federal Public Administration, effectiveness, efficiency and opportunity, tendering, procurement procedures, acquisitions, leases and services.

Fecha de recepción del artículo: 26-junio-2019
Fecha de aceptación: 19-julio-2019

Introducción

El objetivo del presente artículo es ofrecer a los servidores públicos responsables de decidir, programar y ejecutar las contrataciones públicas, un panorama actual de la situación de las principales variables que intervienen en la elaboración de investigaciones de mercado eficientes, y que son base para las contrataciones públicas exitosas.

Asimismo, se busca dejar sobre la mesa de análisis las conjeturas clave que deben considerarse para elaborar

investigaciones de mercado (IM), que permitan diseñar y establecer estrategias de contratación pública, que incrementen la eficacia, eficiencia y la oportunidad de las mismas.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LASSPP), define a la Investigación de mercado como la acción de verificar la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y de su respectivo precio estimado.

Se entiende entonces que la IM es el documento en el que se hace constar que los servidores públicos encargados de realizar las contrataciones verificaron, previo al inicio de un procedimiento de contratación, la existencia, el origen y el precio aceptable de los bienes, arrendamientos o servicios a contratar.

El artículo 2, fracción X, de la LAASSP, a literalidad define que:

“X. Investigación de mercado: *la verificación de la existencia de bienes, arrendamientos o servicios, de proveedores a nivel nacional o internacional y del precio estimado basado en la información que se obtenga en la propia dependencia o entidad, de organismos públicos o privados, de fabricantes de bienes o prestadores del servicio, o una combinación de dichas fuentes de información; “*

Con base en el resultado del análisis de la IM, se determina el tipo de procedimiento de contratación a realizarse, los cuales se clasifican en: nacional, internacional, o internacional bajo la cobertura de tratados; esta acción es particularmente importante, ya que es la primera forma en que puede restringirse la participación de ciertos licitantes.

Por ejemplo, al elegir un procedimiento de carácter Internacional bajo la Cobertura de Tratados de Libre Comercio, automáticamente se restringe la participación de licitantes originarios de países que no son socios comerciales de México, de igual manera, al elegir un procedimiento de carácter nacional, se impide la participación de cualquier licitante que no sea mexicano.

Esta situación si bien en primera instancia puede parecer favorable a la proveeduría nacional y el desarrollo del mercado interno, el estudio de la política económica ha demostrado que no siempre es adecuado para el crecimiento económico de un país.

Las políticas proteccionistas utilizadas indiscriminadamente, constriñen la innovación, el desarrollo y la competencia de la proveeduría, ocasionan sobreprecios en las contrataciones gubernamentales, debido a la formación de mercados cautivos y propician la formación de carteles y monopolios.

En el otro extremo, un país que carece de directrices para el desarrollo del mercado interno, tendrá severas dificultades para que el mercado por sí solo, logre mantener las condiciones necesarias para que la economía crezca y se desarrolle.

Tomando en consideración que la contratación pública es un instrumento de ejecución del gasto y una actividad económica en sí misma, es posible entender el impacto que las contrataciones públicas tienen en el desarrollo de un país.

Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ¹ en México la contratación pública representa en promedio el 5% del PIB, lo que es equivalente al 20% de todo el presupuesto público.

La injerencia positiva que pueden llegar a tener las contrataciones públicas, tiene como primer eslabón para alcanzar el éxito, la conformación de IM verídicas, eficientes e inteligentes, que permitan una acertada toma de decisiones, con una visión prospectiva de los cambios que presentarán los mercados analizados y de las condiciones derivadas de sus influencias conjugadas.

1 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Estudios Económicos – México, Visión General. Enero 2017.

La problemática actual entorno a las Investigaciones de Mercado

La obligación de integrar la IM previo a los procedimientos de contratación se estableció en la reforma que se realizó a la LAASSP en mayo de 2009, aunado a ello en el artículo 30 del Reglamento de la LAASSP, se estableció que:

*“...La **investigación de mercado** la realizará el área especializada existente en la dependencia o entidad o, en su defecto, será responsabilidad conjunta del Área requirente y del Área contratante, salvo en los casos en los que el Área requirente lleve a cabo la contratación. Dicha investigación deberá realizarse con la anticipación que permita conocer las condiciones que imperan en el mercado al momento de iniciar el procedimiento de contratación que corresponda...”*

No obstante, esta disposición no vino aparejada de un esfuerzo institucional para nombrar o capacitar al personal que realizaría dicha labor, lo que, en un ámbito público con severas restricciones presupuestales, propició que de manera emergente fueran los propios compradores quienes realizaran las IM.

Este hecho ocasionó que los compradores se convirtieran en “juez y parte” en la elección, diseño y ejecución de los procedimientos de contratación, que, aunado a otras problemáticas endémicas en las compras públicas, como la endeble planeación de las mismas o la recurrente necesidad de atender situaciones emergentes, convirtió a la IM en un requisito a cumplir, más que en un instrumento de análisis integral y contundente para el establecimiento de estrategias de contratación.

Actualmente, la materia prima para la elaboración de las IM incluye los registros del sistema CompraNet, publicaciones realizadas por las entidades de información como informes intersectoriales o índices globales o específicos, las cotizaciones con que cuenta la propia dependencia o entidad, o cualquier otra fuente formal de información.

En este punto vale la pena reflexionar si es a consecuencia de la generalidad y breve dirección que brinda la

normatividad vigente para la elaboración y contenido de las IM, ha ocasionado que los servidores públicos encargados de su realización se limiten a cumplir con la elaboración de un documento, que posteriormente formará parte del expediente de contratación.

Continuando con el análisis examinemos lo siguiente, el artículo 29 del Reglamento de la LAASSP, establece que la elaboración de las IM tiene como propósito que las Dependencias y Entidades:

- I. “Determinen la existencia de oferta de bienes y servicios en la cantidad, calidad y oportunidad requeridas por las mismas;
- II. Verifiquen la existencia de proveedores a nivel nacional o internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación, y
- III. Conozcan el precio prevaleciente de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, al momento de llevar a cabo la investigación.

La principal problemática que se tiene en la elaboración de las IM, es que no reflejen la realidad de los precios, la razón externa más común de esto, es la facilidad con la que las empresas que presentan sus cotizaciones “inflan los precios”, con el objetivo de que el Precio Aceptable – que es determinado por los entes públicos con base en las cotizaciones y registros con los que cuentan– se fije por encima de los precios del mercado real, lo que les permite obtener un mayor margen de utilidad.

Entre las razones internas que ocasionan que los resultados de las IM no reflejen la realidad, encontramos el enfoque miope o poco responsable que toman algunos servidores públicos, ya sea por falta de capacitación, desconocimiento o de compromiso institucional.

Esta flaqueza se hace tangible cuando los entes fiscalizadores revisan los documentos e identifican que quienes elaboraron las IM, simplemente utilizan referencias de contrataciones de vigencias anteriores o las de entidades que hayan adquirido un bien o servicio de “iguales o similares características” para presentar y cumplir con el requisito legal de integrar la IM.

En primera instancia podría identificarse como el principal y único objetivo de la IM determinar si los bienes o servicios a contratar, existen, de dónde provienen y cuánto cuestan; contrario a esta visión simplista, las IM son el sustento de decisiones sustanciales dentro de los procedimientos de contratación, que impactan directamente a la eficiencia del procedimiento de compra.

El artículo 29 del Reglamento de la LAASSP, es contundente, al menos de manera teórica de las implicaciones que tendrán los resultados de los análisis de las IM, las siguientes fracciones, si bien no precisan la forma en cómo deben integrarse las IM, su redacción delega una importante responsabilidad en los servidores públicos encargados de elaborar, analizar y aplicar la información obtenida.

“La investigación de mercado podrá ser utilizada por la dependencia o entidad para lo siguiente:

- I. Sustentar la procedencia de agrupar varios bienes o servicios en una sola partida;
- II. Acreditar la aceptabilidad del precio conforme al cual se realizará la contratación correspondiente;
- III. Establecer precios máximos de referencia de bienes, arrendamientos o servicios;
- IV. Analizar la conveniencia de utilizar la modalidad de ofertas subsecuentes de descuento;
- V. Determinar si existen bienes o servicios alternativos o sustitutos técnicamente razonables;
- VI. Elegir el procedimiento de contratación que podrá llevarse a cabo;
- VII. Determinar la conveniencia de aplicar alguna de las reservas contenidas en los capítulos de compras del sector público de los Tratados en relación al precio, cantidad, calidad y oportunidad de la proveeduría nacional;
- VIII. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierta, cuando la dependencia o entidad no esté obligada a llevarla a cabo bajo la cobertura de Tratados y se acredite fehacientemente que no existe en el país proveedor nacional, o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable, y

IX. Determinar la conveniencia de efectuar un procedimiento de contratación internacional abierto, cuando se acredite fehacientemente que en el territorio nacional o en los países con los cuales México tiene celebrado tratado de libre comercio con capítulo de compras del sector público, no existe proveedor o que el o los existentes no pueden atender el requerimiento de la dependencia o entidad en lo que respecta a cantidad, calidad y oportunidad, o que el precio no es aceptable”.

Las nueve fracciones anteriores, dan cuenta de la importancia y uso de la IM, sin embargo, la conveniencia de utilizar las estrategias de contratación planteadas en la redacción anterior como son: la agrupación de partidas, la utilización de esquemas de ofertas subsecuentes de descuento, esquemas de abastecimiento simultáneo o la realización de contrataciones consolidadas, entre otras que podrían implementarse; son seleccionadas de manera intuitiva por los servidores públicos involucrados en las contrataciones cuentan.

Ni en la LAASSP, ni su Reglamento, los servidores públicos cuentan con una guía para su utilización y en muchos otros casos, tampoco con los conocimientos profesionales para hacerlo y, peor aún, algunos servidores públicos prescinden de su utilización por temor y desconocimiento de su aplicación.

La omisión de la aplicación de dichos mecanismos y estrategias de contratación es una verdadera lástima, pues en un país con severos problemas de pobreza y desigualdad, esta condición perpetúa la concentración de capitales producto de las contrataciones y la acumulación de la riqueza en algunas cuantas empresas, en menoscabo del bienestar general.

De allí que la actividad sustantiva en la elaboración de las IM y la condicionante para contratar bajo las mejores condiciones para el Estado, es el análisis asertivo, por lo que es inaudito que frecuentemente se eche mano de los conocimientos empíricos o se repitan decisiones que se han convertido en tradición dentro de las oficinas públicas, para la selección de los procedimientos y estrategias de contratación.

Los vacíos normativos y la falta de capacitación permiten que se perpetúen malas prácticas en torno a las contrataciones públicas, para ejemplificar mejor esta problemática, reflexionemos lo siguiente, la LAASSP establece que para la elaboración de IM, es necesario contar con al menos tres cotizaciones de empresas interesadas en participar y que las fuentes de información deben ser oficiales.

Sin embargo, no detalla qué necesita una cotización o registro para considerarse formal y no considera que cada mercado tiene características propias, mientras para algunos mercados será suficiente consultar tan sólo un índice internacional, como sería el caso de los *commodities*, para otros será necesario contar con el mayor número de referencias posibles, como es el caso de los bienes o servicios creados con un propósito específico o para un ente público en particular.

Por lo tanto, explorar a todos los mercados bajo el mismo esquema o “medir a todos con la misma vara” resulta brutalmente ineficiente, aunque esto es complicado, cuando el servidor público no entiende objetivamente, qué es lo que está buscando, por lo que resulta vital, que se allegue de la información necesaria para entender el panorama.

De aquí que resulte una oportunidad de mejora la inversión en Soluciones de Gestión de la Investigación (RMS, por sus siglas en inglés: Research Management Solutions), para facilitar la evaluación en las investigaciones y entender las interacciones de los brókers.

Estos agregados globales de distintos tipos de información pueden ser usados para identificar proveedores potenciales y cotizar de manera inmediata o en lapsos breves y brindan un panorama general de una gran variedad de industrias, no sólo en cuanto a precio, también a tendencias macroeconómicas, acontecimientos relevantes de cada industria, cifras que impulsan los mercados financieros o cambios normativos.

Aun cuando el acceso a estos espacios representa una inversión, pueden no sólo contribuir a elaborar de manera pronta las IM, también pueden contribuir a allegar de herramientas de análisis a quien debe seleccionar el tipo, mecanismo y estrategia de contratación.

La falta de herramientas que le permitan a los servidores públicos explorar adecuadamente los mercados, permite que se continúen realizando contrataciones poco transparentes, como es el caso de las IM en donde se acredita que es procedente la realización de una adjudicación directa; el artículo 75 del Reglamento de la LAASSP, primer párrafo, para estos casos señala:

“... el Área Contratante deberá acreditar que en la zona o región geográfica de que se trate, no existen al menos tres proveedores que puedan cotizar el bien o servicio con las condiciones o características requeridas.”

Este breve texto, nos hace confirmar la idea de que la extremada generalidad de las directrices en la materia y la falta de recursos para ampliar las fuentes de información, ocasiona la perpetuidad de las malas prácticas, pues mientras por un lado se solicita a quienes elaboran las IM aseguren las mejores condiciones, por otro lado, la LAASSP señala que es suficiente conseguir a tres cotizadores que confirmen que no pueden proveer los bienes o servicios requeridos, para poder justificar una adjudicación directa.

Un ejemplo burdo pero ilustrativo de lo anterior, sería imaginar que siendo un consumidor típico que requiere la refacción de un vehículo, decida comprar dicha pieza al precio que le da el mecánico de la zona, tan solo por el hecho de que no existen más mecánicos en el barrio que cuenten con la pieza, esta decisión no asegura las mejores condiciones de precio, tan sólo asegura la inmediatez de la compra de la refacción.

Además, los servidores públicos a quienes se les encomienda procurar las mejores condiciones para el Estado, continuamente están tentados a contratar con los proveedores más próximos con tal de aligerar su carga de trabajo, por lo que se limitan a llenar lo que precisan los FO-CONes² 4 y 5 del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y

2 Documento externo que se utiliza para solicitar información a proveedores potenciales de los bienes, arrendamientos o servicios requeridos, que permite integrar la Investigación de Mercado, aplicable en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público.

Servicios del Sector Público, sin un análisis profundo de la asertividad de las fuentes de información y sus resultados.

Por si esto no fuera suficiente, es innegable que también existen dentro de toda la Administración Pública Federal (APF), servidores públicos que contrarios a su ética profesional “confeccionan convocatorias sastre” desalentando la pluralidad de oferentes.

La práctica de publicar convocatorias “a medida” consiste en llevar la especificación técnica de los requerimientos a niveles inconvenientes, para que un participante o un par de ellos puedan cumplir con los requisitos; naturalmente mientras más específico es un bien o servicio, mayor es su precio y menor la posibilidad de que el mercado pueda ofrecérselos.

Atendiendo a esa lógica, es deseable que las Dependencias y Entidades opten por contratar bienes o servicios estandarizados en el mercado, que resultarán de manera general en opciones más viables económicamente hablando.

Esa innecesaria especificidad de la que hablamos, lo único que ocasiona es oportunidad para que las contrataciones sean dirigidas a aquellas empresas que puedan cumplir los “caprichos técnicos” de las áreas requirentes.

Para contrarrestar los efectos de esta excesiva definición de características, los servidores públicos encargados de elaborar las Investigaciones de Mercado deben valerse de sus conocimientos y experiencia en la materia para identificar sustitutos perfectos o razonables, realizando IM con la amplitud suficiente para que los precios obtenidos reflejen la realidad del mercado y sean explorados nuevos mercados.

Con los conocimientos suficientes, los servidores públicos involucrados en los procedimientos de contratación estarán en condiciones de identificar las especificaciones técnicas dirigidas y estarán en posibilidad de contrarrestar los efectos nocivos de esas malas prácticas, además de convertirse en verdaderos analistas de mercados y no en “pasa papeles”.

Sin embargo, dirigir las especificaciones técnicas hacia un determinado posible proveedor no es la única práctica que podría realizar un Área Requirente con apoyo de un comprador, de ahí que sea indispensable la separación de actividades entre quienes elaboran las IM y quienes realizar los procedimientos de contratación.

Frecuentemente, de manera inocente o dolosa, los compradores tratan de allanar la labor del desarrollo del procedimiento de contratación, invitando a proveedores conocidos o amigos, quienes tradicionalmente cumplen con los requisitos o con quienes el trato cotidiano y recurrente les ha generado un lazo amistoso.

Lo anterior, presupone que los proveedores recurrentes conocen a detalle el procedimiento de contratación y la forma de operar de cada entidad, por lo que no oponen demasiada resistencia a cambios técnicos o administrativos relacionados con la contratación, con tal de continuar contratados.

En estos casos, la innovación queda aniquilada, junto con la posibilidad de encontrar bienes o servicios de mejor calidad, mejores precios o nuevos productos; asimismo, los precios contratados se actualizan conforme a arreglos privados y no mediante la libre oferta y demanda de los mercados.

Es bien sabido que la búsqueda de nuevos participantes en procedimientos licitatorios genera competencia y mejora de los precios, pero también presupone juntas de aclaraciones más extensas, un mayor número de documentos que revisar y un sinfín de cambios en las rutinas de suministro en caso de que sean adjudicados nuevos proveedores en contrataciones recurrentes o clásicas, lo que presupone un incremento en la cantidad de trabajo de los contratantes.

Por lo antes expuesto, se constata que resulta imprescindible que los servidores públicos que realizan las IM, por principio de transparencia, equidad e imparcialidad, estén totalmente ajenos a la función de ejecutar contrataciones.

Asimismo, es indispensable que cuenten con los conocimientos y habilidades necesarias para recabar,

cuantificar y en su caso consolidar³ las necesidades de contratación, buscar y obtener información veraz y oportuna del mercado que se esté investigando; y cuenten con la suficiente pericia para interpretar correctamente la información.

La asignación correcta de funciones, la profesionalización y la concientización de los principios rectores para los servidores públicos encargados de la elaboración de IM, es pieza clave para eficientar los procesos en toda la APF.

Sólo de esa forma se puede avanzar para que en los procedimientos de contratación se seleccione la combinación de tipo de procedimiento correcto y estrategias de contratación, que promuevan la libre participación de la proveeduría, se anulen los comportamientos colusivos, se actúe con transparencia, se fortalezca la eficiencia del suministro y se consiga el objetivo de obtener las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad.

En otro nivel de problemática, nos encontramos con que una de las fuentes más concurridas para la elaboración de IM, son los registros del Sistema CompraNet, los cuales pertenecen al universo de registros de precios ofertados a Dependencias y Entidades de la APF, que de ninguna manera abarcan la amplitud de los mercados mundiales, por el simple hecho de que dicho sistema fue concebido exclusivamente para el gobierno mexicano, es decir, son precios para un determinado sector, de un determinado país.

La limitada amplitud del universo de referencias utilizadas con más frecuencia en las IM ocasiona que como resultado del análisis, se obtengan en muchos casos precios elevados, lo cual es visible sobre todo al comparar los precios de CompraNet con fuentes externas, por ejemplo, páginas de ventas por internet.

3 De acuerdo a la definición contenida en el numeral 1. “Definiciones y Siglas” del Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, publicado en el D.O.F. del 9 de agosto de 2010, **Consolidación** es: “*La integración en un procedimiento de contratación de los requerimientos de varias unidades administrativas de una dependencia o entidad o entre varias dependencias y/o entidades*”.

Otro problema recurrente es la determinación de los Precios Aceptables, cuya fórmula de cálculo es muy fácil de intuir por los posibles licitantes, la LAASSP en su artículo 2, fracción XI, señala:

“XI. Precio no aceptable: es aquél que, derivado de la investigación de mercado realizada, resulte superior en un diez por ciento al ofertado respecto del que se observa como mediana en dicha investigación o en su defecto, el promedio de las ofertas presentadas en la misma licitación...”

Y abunda en la fracción **XII**, indicando lo correspondiente a precio conveniente:

“XII. Precio conveniente: es aquel que se determina a partir de obtener el promedio de los precios preponderantes que resulten de las proposiciones aceptadas técnicamente en la licitación, y a éste se le resta el porcentaje que determine la dependencia o entidad en sus políticas, bases y lineamientos”.

Derivado del riesgo latente de fuga de información y a que la metodología utilizada para el cálculo del precio conveniente es muy fácil de suponer y es inamovible aun cuando se trate de contrataciones de diferentes bienes y servicios, bajo distintas condiciones, la determinación del precio aceptable no resulta ser un recurso eficaz para evitar contratar con sobreprecio o a precios fuera de mercado.

El **Precio Aceptable**, se obtiene calculando la mediana de las referencias obtenidas en las IM y aumentándole a esta medida de tendencia central, el diez por ciento, lo cual carece de toda lógica económica y razón financiera sana, pues ningún consumidor típico, estaría dispuesto a pagar 10% más del precio de un bien o servicio cuya mediana es bien conocida en el mercado, por el contrario, buscará comprar o contratar al precio más bajo disponible.

Ahora bien, como reflexión personal ¿Usted estaría dispuesto a pagar con su dinero, 10% adicional por un producto que tiene una etiqueta con el precio máximo al público?, de ser así, ¿Bajo qué circunstancia?, ahora calcule el 10% adicional del que hablamos, respecto al 5% del PIB en México, que representan las contrataciones públicas.

Dicho monto equivale a la inversión en desarrollo y bienestar que se está dejando de realizar, a causa de la falta de profesionalización del servicio público, a la falta de normatividad específica y a la falta de información oportuna y suficiente para la realización de IM.

Lo anterior, en caso del mecanismo de evaluación Binario, por el cual sólo se adjudicará al Licitante que cumpla con los requisitos establecidos por la Convocante y al que oferte el precio más bajo, **cuando no sea posible utilizar el mecanismo de puntos y porcentajes**. La LAASSP en su artículo 36 establece que el mecanismo de evaluación Binario sea utilizado **cuando no sea posible utilizar los criterios de puntos y porcentajes** o de costo beneficio y para el caso de contrataciones de bienes, arrendamientos o servicios que conlleven el uso de características de alta especialidad técnica o de innovación tecnológica, se deberá utilizar el criterio de evaluación de puntos y porcentajes o de costo beneficio.

Los Puntos y Porcentajes, es a través de una ponderación, se evalúan las ofertas técnicas y económicas del licitante, con el objeto de adjudicar la contratación al licitante que obtenga la puntuación o unidades porcentuales más altas, siempre y cuando primero sea evaluada la propuesta técnica y en caso de no ser solvente, se fundamentara y motivara las causas de desechamiento, para continuar con la evaluación de la propuesta económica, posteriormente con la evaluación de ésta última. Dichos mecanismos de evaluación son las herramientas de las que disponen las Áreas Requirientes, técnicas con el apoyo de las Contratantes en las Dependencias y Entidades para analizar y evaluar la propuesta económica de las proposiciones presentadas por los licitantes durante los procedimientos de contratación de Licitación Pública e Invitación a Cuando Menos Tres Personas, al elaborar el Cuadro Comparativo Análisis Económico del Resultado de la Evaluación Económica (FO-CON-12).

En la otra cara de la moneda, cabe resaltar la manera en la que influyen las contrataciones públicas en los mercados, existen entes públicos como CFE, PEMEX y el IMSS, SEP, entre muchos otros, que ya sea por la especialidad que rige su objeto o por el nivel de presupuesto que ejercen,

se convierten en agentes económicos con la capacidad de incidir en los mercados en los que intervienen.

El volumen de medicamentos y material quirúrgico que demanda el IMSS, el volumen de postes de concreto que requiere la CFE, el volumen de recursos que se ejercen para la exploración de pozos profundos en PMEX, o el volumen de libros de texto requeridos por SEP, ocasiona que tan sólo el acto de salir a preguntar al mercado el precio de los bienes y servicios en la cantidad que se demanda, cree especulación e incrementos de precio.

Máxime que en algunas ocasiones son estos entes públicos el principal o único cliente de algunas industrias, ¿Quién requiere más cable o carbón que CFE? ¿Quién compra más medicamentos que el IMSS? ¿Quién requiere más estudios de ingeniería para la construcción de oleoductos que PEMEX?

Lo anterior, da pie a que en ocasiones la investigación de mercado resulte más efectiva si se toman en cuenta para su elaboración, exclusivamente estadísticas, registros preexistentes, o bien se realiza “*mystery shopping*” con la finalidad de obtener información de los mercados, sin “calentar”⁵ la respuesta de la proveeduría potencial, evitando comportamientos colusivos o inflaciones derivadas de la especulación o las falsas expectativas.

Bajo estas circunstancias, una vez más resulta indispensable que las Dependencias y Entidades, cuenten con personal capacitado, o mejor dicho profesionalizado, que identifique incluso, cuando no es conveniente la realización de una IM, o al menos, no bajo los parámetros establecidos en la LAASSP o la normatividad aplicable.

- 4 El *Mystery Shopping*, también llamado cliente misterioso, cliente fantasma, comprador secreto, evaluador encubierto, es la técnica para conocer la calidad y precios ofrecidos “reales” de un mercado, mediante la exploración encubierta. En estos estudios los *mystery shoppers* visitan tiendas simulando ser un cliente normal y se comportan como cualquier otro cliente haciendo preguntas, comprando algo o haciendo devoluciones, evitando que las características del comprador modifiquen las condiciones del trato.
- 5 Entiéndase como el acto de generar especulación en el mercado o un aumento generalizado de los precios.

Conclusiones y Recomendaciones

Para que se consiga el objetivo de alcanzar las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad, en las contrataciones públicas y cumplir con los preceptos establecidos en el artículo 134 Constitucional, los servidores públicos implicados en la elaboración de IM y en la toma de decisiones para el desarrollo de los procedimientos de contratación, deben desarrollar sus capacidades profesionales y talentos gerenciales, para hacer frente a las prácticas desleales de comercio y a la corrupción.

El primer eslabón para la realización de contrataciones exitosas es la elaboración de IM eficientes y transparentes. La normatividad para la elaboración de IM sin duda tienen numerosas áreas de oportunidad de mejora, sin embargo, la operación diaria en la APF requiere acciones inmediatas para que las IM sean confiables y permitan eficientar los procedimientos de contratación.

Por lo anterior, es altamente recomendable que las Dependencias y Entidades de la APF:

- Procuren la debida y pronta creación, fortalecimiento y estructura, de áreas responsables de la elaboración de las IM, con un carácter autónomo a las áreas que realizan los procedimientos de contratación, que cuenten con profesionales técnicos, legales y administrativos, que realicen IM globales, con enfoques de orden territorial y nacional, sin someterlos a riesgos por la falta de planeación.
- Analicen la conveniencia de que sea el área encargada de la realización de la IM quien determine de manera formal el momento, alcance y tipo de contratación a desarrollarse, tomando en cuenta las verdaderas condiciones existentes en los mercados nacional e internacional.
- Atiendan las necesidades de capacitación de los servidores públicos implicados en la elaboración de las IM y el desarrollo de los procedimientos de contratación, coadyuvando al cumplimiento de los perfiles de puesto existentes en las Dependencias y Entidades.

- Pongan al alcance de los servidores públicos implicados en la elaboración de las IM las herramientas que les permitan captar información para la elaboración de las IM, de manera rápida sencilla, formal y sobre todo transparente.
- Implementar para el análisis de la información de las IM, modelos de inteligencia de mercado, que permitan la identificación de nuevos bienes y servicios, proveedurías potenciales u oportunidades de creación de cadenas productivas y de suministro.
- Poner al alcance de los servidores públicos implicados en la elaboración de las IM herramientas de tecnología, comunicación y medios de procesamiento de información y análisis global que brinden una perspectiva amplia de los mercados nacional e internacional.
- Para toda la APF resultaría provechosa la creación de un espacio físico o virtual en donde todas las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras puedan promover los productos que ofrecen y presentar cotizaciones, minimizando las asimetrías de información de los mercados, que son causa de muchas prácticas anticompetitivas o corruptas.

Bibliografía

- Gómez de Lara, Fernando y Sosa Arciniega, Alejandro, **Comentarios a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, Editorial Liber Iuris Novum, S. de R.L. de C.V., Segunda Edición, México, 2016.
- Gómez de Lara, Fernando, **Como aplicar correctamente la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y su Reglamento**, Editorial Tirant lo Blanch México, Primera Edición, México, 2018.
- Gómez de Lara, Fernando y Huacuja Betancourt, Sergio Eduardo, **La Contratación de Bienes, Arrendamientos y Servicios en la Administración Pública Federal**, Editorial Liber Iuris Novum, S. de R.L. de C.V., Primera Edición, México, 2016.

- McDaniel, C., & Gates, R. (2005). **Investigación de mercados**. Cengage Learning Editores, 2011.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), **Estudios Económicos – México**, Visión General. Enero 2017; disponible en www.oecd.org/eco/surveys/economic-survey-mexico.htm
- Ramos Torres, Daniel, **Los Contratos Administrativos de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios**, Editorial Public Management de México, Primera Edición, México, 2012.

Leyes

- Cámara de Diputados, **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Diario Oficial de la Federación del 5 de febrero de 1917, última reforma del 6 de junio de 2019, pp. 313.
- Cámara de Diputados, **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, Diario Oficial de la Federación del 4 de enero de 2000, última reforma 10 de noviembre de 2014, pp. 68.
- Cámara de Diputados, **Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, Diario Oficial de la Federación del 28 de julio del 2010, pp. 71.
- Secretaría de la Función Pública, **Manual Administrativo de Aplicación General** en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, numeral 2, Diario Oficial de la Federación del 9 de agosto de 2010 y la última reforma del 3 de febrero de 2016.