



Contrataciones Públicas Centralizadas. El tránsito de instrumentos de eficacia y eficiencia a instrumentos anti-corrupción

Centralized public procurement. Transit from effective and efficient
instruments to anti-corruption instruments

Ana Cristina Hernández Velázquez*

Recibido: 25 de octubre 2020
Aceptado: 03 de mayo de 2021

Resumen

Se observa como a partir de los distintos objetivos que atribuyen a los instrumentos de contratación centralizada en México –de eficacia, eficiencia y combate a la corrupción– ha cambiado la política en la materia en los últimos 14 años, para transitar de un modelo de contratación voluntario a uno obligatorio, con resultados distintos a los originalmente esperados.

Summary: It is observed how, based on the different objectives attributed to centralized contracting instruments in Mexico –of effectiveness, efficiency and fight against corruption– the policy on the matter has changed in the last 14 years, to move from a voluntary contracting model to a mandatory one, with results different from those originally expected.

Palabras clave

Contrataciones públicas centralizadas, contratación consolidada, contrato marco, eficacia, eficiencia, combate a la corrupción.

Keywords

Centralized public procurement, consolidated public procurement, framework agreement, effectiveness, efficiency, fight against corruption.

* Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública, así como en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, con Maestría en Compras Públicas por la Universidad Nacional de San Martín, Argentina y actualmente maestrante en Gobierno y Asuntos Públicos también en la UNAM.

1. Introducción

A nivel mundial el rol de las contrataciones públicas ha evolucionado, para dejar de ser un mero trámite o procedimiento administrativo y atribuirle una naturaleza estratégica, dando lugar al análisis de las contrataciones públicas como un eje de las actividades esenciales de la Administración Pública, por su relevancia para allegar al gobierno de los bienes, servicios y obras que requiere para satisfacer las demandas sociales.

Partiendo de la hipótesis de que el uso de instrumentos de la política de contratación pública que tengan por objeto combatir la corrupción pueden a su vez restar eficacia a las mismas y, por lo tanto, dejar de cumplir con su objetivo principal, en el presente estudio se analizarán dos instrumentos de la política de contratación centralizada en la APF, que tradicionalmente son utilizados para cumplir con objetivos de eficiencia y eficacia, a los que también se les ha atribuido el objetivo de combate a la corrupción, bajo criterios de selección política, sin considerar criterios técnicos; de modo que al revisar los resultados de su instrumentación en el caso concreto de las contrataciones consolidadas de medicamentos, pueda identificarse si cumplieron los objetivos propuestos o bien se tuvieron efectos inesperados.

Para el propósito expuesto, conforme a las prácticas internacionales se identifican los aspectos que caracterizan a los modelos de contratación centralizada, para posteriormente revisar tales características en el modelo adoptado por México, utilizando para ello un análisis comparativo diacrónico que permita identificar las similitudes y las diferencias de los instrumentos de contratación centralizada del sistema de contrataciones públicas de la Administración Pública Federal (APF) mexicana –contratos marco y contrataciones consolidadas- y de los resultados registrados en la instrumentación de una de estas estrategias, en el caso específico de la compra consolidada de medicamentos y otros insumos, a lo largo de diferentes momentos históricos, considerando para ello los periodos de las administraciones 2006-2012, 2012-2018 y 2018-2020.

2. La contratación pública, de sus procedimientos y estrategias

De acuerdo con Arrowsmith, la contratación pública es la frase generalmente utilizada para referirse a la actividad del gobierno de comprar los bienes y servicios que necesita para llevar a cabo sus funciones. Tradicionalmente en la legislación de la Unión Europea, se utiliza el término “*public procurement*” en el idioma inglés, mientras que otros sistemas, como el de la Organización Mundial del Comercio se refiere a “*government procurement*” y el de los Estados Unidos, en general, se refiere a contratos gubernamentales o contratos públicos (Arrowsmith,

Treumer, Fejø, y Jiang, 2010:1), en los países de América Latina se traduce como “compras públicas” y, particularmente en México, se utiliza el término “contrataciones públicas”.

Es de señalar que tradicionalmente la actividad de la contratación pública se divide en fases que consideran esencialmente tres aspectos que a su vez suelen subdividirse: a) la planeación, en la que se deciden los bienes, servicios u obras que cubren la necesidad; b) la adjudicación, fase en la que se elige quien será el que suministre los bienes o preste los servicios, y c) la administración del contrato, que considera hasta el final de un contrato de servicios o la vida útil de un bien (Arrowsmith, Treumer, Fejø, y Jiang, 2010:1; Khan, 2018:1,2 y (Thai, Khi V., 2009:3).

De las fases antes señaladas es evidente que el eje central de la actividad contractual es la de la adjudicación, que conlleva la realización del procedimiento de contratación, del que deriva una larga clasificación partiendo de consideraciones como las siguientes: si se realizan de manera abierta o restringida (en cuanto a la participación de los licitantes); por medios electrónicos o presenciales y en el ámbito nacional, internacional o bajo la cobertura de tratados internacionales con capítulos de compras.

Así, en el derecho internacional de las contrataciones públicas, destaca la Ley Modelo sobre Contratación Pública de Bienes, Obras y Servicios —es una ley marco emitida Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional en 1994 y actualizada en 2011, no vinculatoria para los países- (Ley Modelo de la CNUDMI), que de manera generalizada, enuncia los métodos y las técnicas que puede abarcar la diversidad de circunstancias que pueden presentarse en la práctica de la contratación, previendo los siguientes: a) La licitación abierta; b) La licitación restringida; c) La solicitud de cotizaciones; d) La solicitud de propuestas sin negociación; e) La licitación en dos etapas; f) La solicitud de propuestas con diálogo; g) La solicitud de propuestas con negociación consecutiva; h) La negociación competitiva; i) La subasta electrónica inversa, y la j) La contratación con un solo proveedor o contratista.

Al respecto, es de aclarar que corresponde a cada país adaptar el empleo de los métodos previstos en la Ley Modelo a sus condiciones existentes, por lo que no necesariamente los sistemas de contratación pública adoptan todos los tipos de procedimientos de contratación señalados y tampoco conservan el mismo nombre. En México, considerando lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (artículos 26, 26 Bis y 28), la clasificación de los procedimientos de contratación puede sintetizarse en los siguientes términos: por el tipo de procedimiento, se clasifican en licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa; por su carácter, pueden ser nacionales, internacionales abiertos y bajo la cobertura de tratados; por el medio, son electrónicos, presenciales o mixtos.

Adicionalmente, hay que señalar que la actividad de la contratación pública constantemente se enfrenta a diferentes tensiones tales como la reducción de costos, mayor transparencia, medidas para combatir la corrupción y, en general, el apoyo a objetivos de otras políticas públicas que desafían a los profesionales de la contratación pública no sólo a seleccionar entre los métodos existentes, si no a diseñar estrategias de contratación sustentadas en el marco legal, lo que le da una gran relevancia a la fase de la planeación de la contratación, y exige de los hacedores de la política de contratación pública la realización de modificaciones al sistema de contrataciones en alguno de sus componentes para ofrecer a los compradores públicos mejores alternativas para llevar a cabo la contratación.

De modo que, en la fase de planeación se considera, por ejemplo, el volumen de los bienes o servicios requeridos para determinar si es conveniente conjuntar las necesidades de las unidades administrativas al interior del ente público o incluso con las de otros entes públicos (agregación de la demanda), para generar economías de escala y que el mercado ofrezca mejores precios. A partir de tales consideraciones, el comprador público determinará la conveniencia de utilizar los diversos instrumentos de contratación que contemple la regulación nacional, como es el caso de las estrategias de agregación de la demanda, tradicionalmente conocidas como compras conjuntas y acuerdos marco, cuya denominación y características varían en razón del grado de centralización en la configuración institucional y organizativa de las contrataciones públicas de cada país.

Para el caso de México, como estrategias de contratación en consideración al volumen de los bienes o servicios a contratar, tenemos que la legislación federal en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, regula la contratación consolidada, los contratos marco y las ofertas subsecuentes de descuento, respecto de lo que es oportuno señalar que en el uso de estas estrategias tiene lugar el desarrollo de los procedimientos de contratación antes señalados, como herramienta central de la contratación.

Ahora bien, no debe perderse de vista que estrategias como los contratos marco y las contrataciones consolidadas, son instrumentos propios de una política de contratación centralizada. Al respecto, los sistemas de contratación pública en cada país, presentan diferentes grados de centralización, buscando por un lado controlar el poder de compra del Estado, pero también asegurar “el profesionalismo, la coherencia y la rendición de cuentas que permita maximizar la planificación de las adquisiciones, estandarizar la compra de bienes y servicios de uso común y combinar requisitos para aprovechar las economías de escala” (McCue y Pitzer, 2000:400).

Teniendo en cuenta que la elección del grado óptimo de centralización lo determina cada país en consideración a las ventajas para sus contrataciones y la estructura organizativa de que

dispone, en el siguiente apartado se analizan las características de los modelos de contratación centralizada.

3. La contratación pública centralizada

El modelo de contratación centralizada en el sector público no es nuevo. De acuerdo con la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), sobresalen casos como el de Finlandia, que estableció un sistema central de adquisiciones para el gobierno central en 1941, y Dinamarca, que creó un organismo central de adquisiciones para el Estado en 1976 (OECD, 2011: 37).

Para partir de una definición de lo que debe entenderse por contratación centralizada, es conveniente señalar que la misma surge a partir del grado de centralización que se da en la función de la contratación: 1) centralización total: cuando todas las decisiones relevantes de contratación (qué, cómo y cuándo) están en manos de una unidad pública central dedicada a la contratación de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de todos los entes públicos; 2) descentralización total: las adquisiciones se descentralizan cuando a las divisiones o administraciones locales se les delega el poder de decidir cómo, qué y cuándo contrata, y 3) modelos híbridos: entre la centralización total y la delegación total, existe una amplia gama de modelos de contratación intermedios en los que las unidades de contratación centrales y locales comparten el poder en las decisiones de contratación, generalmente en este tipo de modelos una agencia gubernamental se encarga de agregar artículos de uso común y no complejos y realizar la adquisición de estos artículos de manera centralizada (Nicola, Piga y Spagnolo, 2006: 48 y Khan, 2018:12).

Si bien la implementación de un modelo de contratación centralizada puede traer importantes beneficios, los riesgos que se asumen también son altos, por lo que es crucial el diseño del sistema de contrataciones en torno a ello.

Tabla 1. Ventajas y desventajas del modelo centralizado de contratación

Ventajas	Desventajas
La reducción de costos de transacción	Riesgo de concentración del mercado
Mayor eficiencia administrativa en la administración pública	Reducción de oportunidades de participación de las Pyme
Se cubren falta de capacidades en entes contratantes	El gobierno adquiere riesgos comerciales innecesarios
Se brinda certeza a las entidades contratantes	Insensibilidad a los cambios continuos del mercado
Se simplifican procesos de contratación	Restricciones técnicas derivadas de la uniformidad

Fuente: elaboración propia con base en el estudio de la OCDE, 2011.

Las ventajas que ofrece un modelo de contratación centralizada son evidentes, pero en igual medida conlleva riesgos que pueden aminorar los beneficios originalmente esperados, de ahí la determinación de países como Estados Unidos, Finlandia, Austria, Italia, Reino Unido, Dinamarca, Armenia y Hungría de optar por modelos híbridos (Khan, 2018:12).

En 2011 la OCDE realizó un análisis comparativo de las instituciones centrales de contratación existentes países de la Unión Europea –Dinamarca, Finlandia, Francia, Hungría e Italia, y con información más acotada, los casos de Suecia y el Reino Unido– en términos de organización, cobertura, objetivos y justificación, modelos de financiamiento, tipos de acuerdos marco y sistemas de *call-off*, así como la tecnología de la información utilizada, a partir del cual ha sido posible identificar tres aspectos característicos de un modelo de contratación centralizada –los instrumentos de contratación que utilizan; los servicios que presta la agencia centralizadora, y la cobertura de los bienes y servicios– cuya configuración definirá el grado de centralización de cada país, mismos que se exponen a continuación:

a) Instrumentos de contratación utilizados

Una problemática común en los sistemas de contrataciones públicas es la atomización del poder de compra, que se agrava en determinados casos, como el de la Unión Europea. “Se estima que existen más de 350,000 poderes adjudicadores individuales operando en los Estados Miembros” (Gallego Córcoles, 2019). En la búsqueda por nuevas técnicas dirigidas a dotar a la contratación administrativa de la flexibilidad, se introducen al sistema de contrataciones públicas instrumentos de contratación centralizada.

El modelo de contratación centralizada puede ser visto en sí mismo como instrumento, utilizado con el objetivo de racionalizar la adquisición de bienes y servicios mediante contratos (Lamela Díaz, Varela Valera, y Castejón González, 2015). No obstante, resulta más conveniente identificar los instrumentos específicos que engloban este modelo de centralización.

La Directiva 2004/18/CEE de la Unión Europea reconoce como instrumentos de esta naturaleza a los siguientes (Pleite Guadamillas, 2006: 116 y Gallego Córcoles, 2019):

- Acuerdos marco: son un acuerdo entre uno o varios poderes adjudicadores y uno o varios operadores económicos, cuyo objeto consiste en establecer las condiciones que rijan los contratos que se vayan a adjudicar durante un período determinado, en particular las relativas a los precios y, en su caso, a las cantidades previstas. Se desarrollan en dos fases, una primera en la que se selecciona los empresarios dando lugar a un listado de empresarios, productos y precios, y una segunda en la

que se adjudican los contratos que se fundamentan en ese acuerdo entre aquellos empresarios.

- **Sistemas dinámicos de adquisición:** son procesos de adquisición enteramente electrónicos para compras de uso corriente, cuyas características generalmente disponibles en el mercado satisfacen las necesidades del poder adjudicador, limitado en el tiempo y abierto durante toda su duración a cualquier operador económico que cumpla los criterios de selección y que haya presentado una oferta indicativa que se ajuste al pliego de condiciones. Se desarrolla de acuerdo con las normas del procedimiento abierto a lo largo de todas sus fases y hasta la adjudicación de los correspondientes contratos.
- **Centrales de contratación:** se encargan de adquirir suministros y servicios para otros órganos de contratación, o adjudicando contratos o celebrando acuerdos marco para la realización de obras, suministros o servicios destinados a los mismos.
- **La contratación colaborativa:** cooperación de los poderes adjudicadores para contratar en forma conjunta las necesidades de varios entes públicos.

La Ley Modelo de la CNUDMI posibilita que se lleve a cabo la contratación a cargo de un grupo de entidades adjudicadoras, por aportar ventajas desde el punto de vista económico, a lo que le denomina adquisición centralizada y en la que pueden emplearse los procedimientos de acuerdo marco, aclarando que no debe confundirse la adquisición centralizada con un régimen de contratación que centralice la adopción de las decisiones pertinentes en la entidad adjudicadora u otro órgano. Es más común que esas agrupaciones se formen dentro de cada país, pero la Ley Modelo también admite agrupaciones de diferentes países (CNUDMI, 2014). Además, dicho marco de referencia concibe a la “contratación con arreglo a un acuerdo marco” como a todo proceso que se programe en dos etapas: la primera para seleccionar a uno o más proveedores o contratistas que vayan a ser partes en un acuerdo marco concertado con una entidad adjudicadora, y la segunda para adjudicar algún contrato, con arreglo a ese acuerdo marco, a un proveedor o contratista que sea parte en el acuerdo -artículo 1, inciso e) de la Ley de Modelo de la CNUDMI-.

Tratándose de la Unión Europea, puede apreciarse que la mayoría de las oficinas centrales de compra han concentrado sus esfuerzos en la contratación mediante acuerdos o convenios marco, en lugar de buscar comprar al por mayor o de manera consolidada, como en el caso finlandés que dejó de realizar compras mayoristas desde 2004 (OCDE, 2011:16 y 30).

La tendencia en los países analizados por la OCDE sobre las estrategias de contratación centralizada que se utilizan, son los acuerdos marco realizados por órganos centrales de contratación destinados para el uso de otros entes públicos, salvo en el caso de Francia, que también realiza acuerdos marco, pero con la entidad centralizadora como único usuario del posterior contrato de compra múltiple para revender los productos a los clientes, las entidades contratantes (OCDE, 2011: 49).

Los modelos y condiciones de acuerdos marco adoptados por los países de la Unión Europea son diversos: de proveedor único y multiproveedor. A su vez, en esta última categoría, la segunda etapa del proceso, consistente en adjudicar al proveedor, puede realizarse por el *ranking* asociado a la evaluación de cada proveedor, o mediante una “mini-competencia”.

Por otro lado, el caso de los Estados Unidos de América, tratándose de acuerdos marco, se han adoptado diferentes opciones como “contratos de adquisición para todo el gobierno (GWAC, por sus siglas en inglés Government-Wide Acquisition Contracts), contratos de entrega indefinida / cantidad indefinida (IDIQ, por las siglas en inglés de Indefinite Delivery/Indefinite Quantity) y programas de adjudicación múltiple (MAS, Multiple Award Schedules) que implican múltiples contratos permanentes con competencia posterior por tareas o pedidos de entrega” (Albano y Sparro, 2010: 17).

Como ha podido observarse, en la práctica internacional y en la teoría de contrataciones públicas, la contratación colaborativa o consolidada y los acuerdos o convenios marco se asocian a las contrataciones centralizadas, es decir, a la existencia de una unidad central de compra especializada, que tenga por objetivo reducir los precios de compra y asegurar un suministro adecuado de insumos necesarios para el ejercicio de las funciones del Estado.

b) Obligatoriedad de utilizar los servicios de las agencias centralizadoras

En los diferentes países analizados por la OCDE existen agencias gubernamentales, asociaciones sin fines de lucro, sociedades de responsabilidad limitada, entre otras, que se han constituido como órganos centrales de contratación, que financian sus operaciones con presupuesto del Estado, sus ingresos por ventas, o con cuotas cobradas a los proveedores o autoridades compradoras. Destaca, por ejemplo, el caso de Suecia, país en el que su órgano central de contratación consiste en 11 agencias especializadas.

Actualmente las directivas que regulan los procedimientos de adjudicación en la Unión Europea, incluyen disposiciones específicas sobre las centrales de compras, que permiten a los

Estados miembros prever en su legislación nacional la existencia de órganos centrales de contratación pública. De acuerdo con tales directivas, las funciones de un Órgano Central de Contratación, se enfocan esencialmente en adquirir bienes o servicios, adjudicar contratos y celebrar acuerdos marco, de obras, bienes o servicios destinados a otros entes públicos (OECD, 2011: 16).

En algunos los países de la Unión Europea, el modelo centralizado de contrataciones es obligatorio sólo para el gobierno central o semi-obligatorio, mientras que en otros es voluntario y corresponde a las entidades adjudicadoras utilizar el esquema que les dé el mejor valor por el dinero.

En favor de un esquema obligatorio de compras centralizadas puede decirse que es más sencillo lograr la estandarización y facilita a los órganos centrales de contratación estimar la demanda agregada. También da mayor certeza a los proveedores respecto del nivel de ventas a alcanzar, lo que puede producir mejores precios. Por otro lado, tener compras centralizadas obligatorias, presenta el riesgo de que el abasto del gobierno esté en manos de unos cuantos proveedores muy grandes, que estarán en condiciones de dictar los precios y otros términos.

Mientras que, como ventajas del esquema voluntario, el que los órganos centrales de contratación tengan que ofrecer servicios en términos competitivos, de modo que si no hay demanda en sus servicios, está en riesgo su existencia.

c) Bienes y servicios que deberían o no estar cubiertos

Una de las dimensiones de análisis para determinar qué bienes o servicios deberían estar cubiertos por una agencia centralizadora, depende de la posibilidad de estandarizar el bien o servicio y del uso de la estrategia (adquisición por mayoreo o por acuerdos marco).

Cuando las características del producto que se adquiere están estandarizadas, es natural que se incremente el grado de centralización, principalmente por dos razones: facilita la recopilación y el procesamiento de información y permite a los proveedores explotar importantes economías de escala para producir grandes volúmenes del mismo producto. Por otro lado, la decisión de qué bienes o servicios deben centralizarse se basa en la importancia estratégica de los mismos para la institución pública (Nicola, Piga, y Spagnolo, 2006: 57).

De acuerdo con el análisis de la OCDE (2011:42), tratándose de los bienes o servicios cubiertos por un acuerdo marco, éstos deben de interés común y de uso frecuente por toda la administración pública.

4. Análisis del modelo de contratación centralizada

Los estudiosos de la política pública comparada están interesados en analizar sistemáticamente las políticas públicas y sus orígenes para comprender mejor las causas y factores que motivan las decisiones de política de diferente índole, al compararlas en situaciones y contextos que llevan a los responsables de la formulación de políticas a acordar políticas similares o divergentes. A partir de este enfoque centrado en las políticas públicas, se propone otra clasificación a partir de sus enfoques analíticos: los centrados en la formulación de la política pública, los que se enfocan en la terminación o desmantelamiento de la política y los que se enfocan en determinar los factores o causas que determinan la toma de decisiones de los gobiernos (Schmitt, 2012: 29).

Así, “dentro de marco de las políticas públicas comparadas los objetivos siempre se relacionarán con un aspecto del fenómeno estudiado que tendrán que ver con similitudes y diferencias de procesos similares en varios casos, o el mismo proceso en un caso mirando diferentes momentos históricos” (Bulcourf, 2008: 17), en este último tipo de comparación de la evolución de una política pública a través del tiempo se llama comparación diacrónica, que atiende preguntas sobre coyunturas históricas que atravesó el problema.

En ese sentido, son objeto del presente estudio los instrumentos de la política de contratación pública utilizados bajo este modelo de centralización, de los que se realiza un análisis comparativo diacrónico las últimas tres gestiones de la APF mexicana (de 2006-2012, 2012-2018 y 2018 a 2020), en los siguientes aspectos clave: el tipo de estrategias de contratación implementadas (instrumentos), la obligatoriedad del modelo, la determinación de los bienes y servicios, y los objetivos que persiguen con tales instrumentos, conforme a lo siguiente:

Tabla 2. Modelo de contratación centralizada por administración.

Administración	Estrategias de contratación	Obligatoriedad del modelo	Cobertura de bienes y servicios	Objetivos
<u>2006-2012:</u> Presidente Felipe Calderón Hinojosa	Contratación consolidada-transfiere facultades reguladoras de la SE a la SFP. Contrato marco-se crea la figura.	Mixta – opcional en contratación consolidada y obligatorio en el contrato marco.	Consolidaciones obligatorias de seguros para servidores públicos, y optativas en los demás bienes y servicios. En contrato marco, los determinados por la SFP.	Mayor valor por el dinero y objetivos de tipo económico. Mitigar el riesgo de concentración de mercados.
<u>2012-2018:</u> Presidente Enrique Peña Nieto	Contratación consolidada-Permanece igual. Contrato marco-permanece igual.	Permanece igual	En consolidaciones, permanecen los seguros y la directriz para los demás bienes y servicios es: sólo para los casos en que se acredite un mejor precio. En contrato marco permanece igual.	Reducir los gastos de operación.
<u>2018-2020:</u> Presidente Andrés Manuel López Obrador	Crea unidad centralizadora de contratación para toda la APF.	Obligatorio el uso de las contrataciones consolidadas y de los contratos marco determinados por la SHCP.	En ambas estrategias, los que determine la SHCP.	Eliminar la corrupción, y liberar recursos económicos mediante la reducción de precios.

Fuente: elaboración propia.

a) El tipo de estrategias de contratación implementadas

En el sistema de contrataciones públicas de la APF en México, los instrumentos (estrategias) de contratación centralizada que existen son las contrataciones consolidadas, relativas a las compras colaborativas o conjuntas, así como los contratos marco, en referencia a los acuerdos o convenios marco, de modo que es importante hacer una distinción conceptual de lo que debe entenderse por contratación consolidada y contratos marco en nuestro contexto normativo:

En el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público -expedido mediante Acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 9 de agosto de 2010- las consolidaciones son definidas como “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”.

De manera más precisa, en una guía orientadora sobre contrataciones consolidadas de la Secretaría de la Función Pública (SFP), se define a las contrataciones consolidadas como “una estrategia de contratación, cuyo fundamento legal es el artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), mediante la cual los requerimientos de varias unidades administrativas de una dependencia o entidad o de varias dependencias y/o entidades, se agregan, con la finalidad de que los contratos correspondientes sean adjudicados”.

cados mediante un procedimiento de contratación único, con el fin de obtener mejores condiciones en cuanto a precio” (SFP, 2017: 3)

El artículo 14 del Reglamento de la LAASSP define a los contratos marco como “los acuerdos de voluntades que celebran una dependencia o entidad con uno o más posibles proveedores, mediante los cuales se establecen de manera general las especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regularán la adquisición o arrendamiento de bienes o la prestación de servicios que, posteriormente, mediante contratos específicos, en su caso, formalicen las dependencias o entidades, con fundamento en la fracción XX del artículo 41 de la Ley”.

Los conceptos anteriores cobran relevancia, ya que es frecuente mezclarlos para referirse a la misma cosa o bien, entender a uno como consecuencia del otro. Ejemplo de lo anterior, es la interpretación que la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) tenía de las contrataciones públicas consolidadas –al menos hasta diciembre de 2018-, mismas que son de su competencia conforme a las fracciones XXVI y XXVII del artículo 31 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), incluyendo a los contratos marco, como se desprende del borrador del “Modelo Operativo de Contrataciones Consolidadas” de la Oficialía Mayor de la SHCP, en su versión del 3 de diciembre de 2018, en el que se definía a las contrataciones consolidadas como “una estrategia de compra de bienes, arrendamientos o contratación de servicios, por el cual la Secretaría de Hacienda y Crédito Público consolida los requerimientos de una o más dependencias de la Administración Pública Federal (APF), estableciendo un convenio marco con uno o más proveedores para su suministro a estas dependencias, bajo ciertas condiciones comerciales y técnicas”.

Al respecto, cabe señalar que a abril de 2021 no hay reformas a la LAASSP o a su Reglamento que modifiquen el tratamiento que debe darse a la contratación consolidada y al contrato marco bajo esta visión conceptual.

Sobre el particular, es de señalar que las contrataciones consolidadas no surgen de ni concluyen en un contrato marco, se trata de estrategias de contratación independientes.

Una vez expuestas las definiciones anteriores, es conveniente analizar cómo han ido evolucionando el diseño y la instrumentación de los contratos marco y las contrataciones consolidadas.

Evolución de la contratación consolidada

La contratación pública consolidada en México no es una estrategia nueva, fue reconocida a nivel federal por primera vez en el artículo 19 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios relacionados con Bienes Muebles, publicada en el DOF, el día 8 de febrero de 1985, que a la letra señalaba:

“Artículo 19. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, oyendo la opinión de la Secretaría (de Programación y Presupuesto), mediante disposiciones de carácter general podrá determinar los bienes y servicios de uso generalizado, cuya adquisición o contratación, en forma consolidada, llevarán a cabo directamente las dependencias y entidades, con objeto de ejercer el poder de compra del sector público, apoyar a las áreas prioritarias de desarrollo y obtener las mejores condiciones en cuanto a precio y oportunidad.”

La emisión de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, publicada en el DOF el 30 de diciembre de 1993, que abrogó la de 1985, en su artículo 26 conservó la esencia de la contratación consolidada, suprimiendo únicamente la frase “con objeto de ejercer el poder de compra del sector público”. El mismo texto de la Ley de 1993 se retomó en el artículo 17 de la LAASSP publicada en el DOF el 4 de enero de 2000.

Con las reformas al precitado artículo 17 de la LAASSP, publicadas el 28 de mayo de 2009, la facultad para determinar los bienes y servicios a consolidar se confirió a la SFP, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía (SE), además se estableció la obligación para la SHCP de implementar procedimientos de contratación consolidada y celebrar los contratos correspondientes, en materia de seguros para los servidores públicos de las dependencias, dando la posibilidad a las entidades de incorporarse a las contrataciones que se realizaran para las dependencias, siempre que no implicara dualidad de beneficios para los servidores públicos.

Cabe señalar que, a diferencia del modelo monopólico que imperaba en los primeros años en que se instauró un esquema de centralización en Europa, en México si bien se reguló la centralización de la contratación a través de la contratación consolidada, no se estableció a ninguna instancia como agencia centralizadora, dando la posibilidad de que cualquier ente público se constituyera como ente consolidador, generando entonces un esquema de tipo voluntario.

Con las recientes reformas a la LOAPF, publicadas en el DOF el 30 de noviembre de 2018, las atribuciones que tenía la SFP en su carácter de órgano central de contrataciones fueron transferidas a la SHCP (el artículo 31, fracciones XXVI y XXVII), para fungir como área consolidadora de los procedimientos de compra de bienes y contratación de servicios que la propia

Secretaría determine; ejercer el control presupuestario de las contrataciones públicas consolidadas a través de la Oficialía Mayor, y planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la LAASSP.

Bajo esta última reforma, puede advertirse que, tratándose de contrataciones consolidadas, se pasa de un esquema voluntario a un esquema obligatorio, en el que ya hay una instancia única para fungir como central de compras para la APF.

Evolución del contrato marco

Con las precitadas reformas a la LAASSP de 2009, se incorporó la figura del contrato marco al régimen jurídico de las contrataciones públicas. Con la publicación del Reglamento de la LAASSP el 28 de julio de 2010, se estableció en su artículo 17 que, previamente a la celebración de un contrato marco, la SFP debe, entre otras acciones, acordar con las dependencias y entidades que considere cuenten con elementos para ello, las características técnicas y de calidad de los bienes a adquirir o arrendar o de los servicios a contratar que requiera la APF, susceptibles de ser materia de un contrato marco.

Asimismo, en el precitado ordenamiento reglamentario, se previó que las dependencias y entidades podrían adquirir o arrendar los bienes o contratar los servicios objeto de los contratos marco celebrados, sin sujetarse a éstos, sólo en los casos en que acreditaran con una investigación de mercado, que obtendrían mejores condiciones a las convenidas en el contrato marco.

La incorporación de la figura del contrato marco al sistema de contrataciones públicas mexicano, tiende a fortalecer el esquema de centralización de compras y darle un matiz obligatorio, desde el momento en que las dependencias y entidades que pretendan contratar bienes y servicios que sean objeto de un contrato marco, lo deben hacer bajo los procedimientos, términos y condiciones acordados en el mismo.

Cabe señalar que, con las reformas de 2018 a la LOAPF, la SHCP también es la dependencia competente tratándose de la elaboración y celebración de contratos marco.

b) La obligatoriedad del modelo

Fue en 2009 cuando al incorporar a la legislación de la materia la figura del contrato marco, se da un cambio trascendente en el modelo de centralización –al menos formalmente–, ya que con la contratación consolidada predominaba hasta entonces un modelo semi-obligatorio, en los términos planteados por la OCDE (2011: 44), y el contrato marco se regula como un instrumento de tipo obligatorio.

En ese sentido, es obligatorio que las dependencias contraten de manera consolidada los seguros para servidores públicos; las dependencias y entidades, utilicen los contratos marco celebrados por la SFP, y para los entes públicos locales, cuando la contratación que éstos pretendan realizar sea financiada total o parcialmente con recursos públicos federales, distintos a los previstos en el Capítulo V de la Ley de Coordinación Fiscal. Mientras que era voluntario para las entidades, sumarse a la contratación consolidada de los seguros para servidores públicos, y para las dependencias y entidades, agruparse¹ para adquirir en forma consolidada sus bienes, arrendamientos o servicios.

En 2018, aun sin reformas a la LAASSP que cambiaran el modelo de contratación centralizada, las nuevas atribuciones conferidas a la SHCP con las reformas a la LOAPF, que le otorgaban el reconocimiento de ente público consolidador con facultades de control presupuestario, dieron lugar a que, mediante oficios circulares, la Oficialía Mayor de dicha dependencia instruyera la obligatoriedad de las contrataciones consolidadas (o contratos marco) que determinara llevar a cabo.

c) Determinación de los bienes o servicios

Respecto a los bienes y servicios que forman parte del esquema de contratación centralizada, atendiendo al “principio de interés común” (OCDE, 2011: 57) que rige a este tipo de modelos, es que se contempla en la legislación mexicana la posibilidad de que:

- Mediante disposiciones de carácter general, se determinen los bienes y servicios de uso generalizado que se podrán contratar de manera consolidada, es decir, que sean bienes o servicios requeridos por la mayoría de los entes públicos.
- Mientras que para los contratos marco, se prevé que la SFP, previamente a la celebración de los contratos marco, debe acordar con las dependencias y entidades las características técnicas y de calidad de los bienes o servicios a contratar, lo que implica que no hay una imposición del tipo de bienes o servicios a contratar.

No obstante, a partir de 2018 la determinación de bienes o servicios se torna compleja. Como se desprende del texto del artículo 31, fracción XXVI, de la LOAPF, corresponde a la SHCP determinar los bienes y servicios a consolidar, lo que supone un conflicto con el texto del también vigente artículo 17 de la LAASSP, que establece que los bienes, arrendamientos o servicios

¹ Cabe señalar que en algunas dependencias o entidades esta función de carácter facultativa la convirtieron en obligatoria, mediante en el establecimiento en sus políticas, bases y lineamientos internos, de la obligación de llevar a cabo consolidaciones internas.

de uso generalizado que se podrán adquirir, arrendar o contratar de forma consolidada, se determinarán mediante disposiciones de carácter general, oyendo la opinión de la Secretaría de Economía.

Ante la presencia de esta antinomia jurídica, la Oficialía Mayor de la SHCP, en sentido contrario al criterio de especialidad de la norma², como primera acción del modelo de centralización de tipo obligatoria, determinó los bienes y servicios que se contratarían de manera consolidada durante el primer semestre de 2019 (por sí sola, sin considerar la opinión de la SE), con oficio número 700.2019.0435 del 18 de febrero de 2019, por el que se comunicó a los Titulares de las Unidades de Administración y Finanzas (UAFs) en las dependencias y sus homólogos en las entidades de la APF, la programación de las acciones de consolidación que se llevarían a cabo para la contratación de arrendamiento de equipo de transportes, arrendamiento de ambulancias, combustibles, limpieza, jardinería y fumigación, servicio de vigilancia, materiales y útiles de oficina.

Adicionalmente, con la emisión de la Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada en el DOF el 19 de noviembre de 2019, en su artículo 10, segundo párrafo, se establece que, la SHCP y la SFP, en sus respectivos ámbitos de competencia emitirán los “lineamientos para la adquisición de bienes y servicios de uso generalizado de los entes públicos, de manera consolidada, con objeto de obtener las mejores condiciones con relación a precio, calidad y oportunidad...”, lo que suma a la complejidad de entender si la determinación de bienes y servicios a consolidar es una facultad exclusiva de la SHCP, o la debe realizar en coordinación o con la opinión de la SE y/o de la SFP.

d) Objetivos que persiguen

Por lo que hace a los objetivos que persiguen, en un principio, las contrataciones consolidadas tenían el propósito de obtener el mayor valor por el dinero –al buscar las mejores condiciones en cuanto a calidad, precio y oportunidad–, así como alcanzar objetivos de tipo de económico –al pretender generar condiciones de competencia a las áreas prioritarias del desarrollo–.

Al menos desde 2006 (Artículo Décimo cuarto del Decreto de Austeridad) se concibió a la consolidación como un mecanismo de contratación susceptible de contribuir a la austeridad de

² La regla general es el principio “ley posterior general no deroga anterior especial”, y el conflicto aparece porque al aplicar el criterio de especialidad se da prevalencia a la norma especial (LAASSP), pero al aplicar el criterio cronológico se da prevalencia a la norma posterior (LOAPF). El conflicto debe ser resuelto a favor del criterio de especialidad, es decir, ley General posterior no elimina ley especial anterior. Se trata de una excepción al principio ley posterior deroga ley anterior, pues desaparece cuando la ley posterior es inferior y cuando la ley posterior es general y la ley anterior es especial.

las finanzas públicas, propiciando la eficiencia y reducción de costos administrativos, cuando el Titular del Poder Ejecutivo estableció la obligación a las dependencias y entidades de promover la contratación consolidada de materiales y suministros, mobiliario y demás bienes, así como servicios, incluyendo telecomunicaciones, con el objeto de generar ahorros en dichas contrataciones.

Asimismo, se observa que como forma de mitigar el riesgo de concentración de mercados, se estableció que para la realización de procesos consolidados era imprescindible que los bienes o servicios a consolidar –que debían ser de uso generalizado- debían ser sometidos a la consideración de la SE (Numeral 18, párrafo segundo, de los Lineamientos de Austeridad) desprendiéndose que se requería la venia de dicha dependencia para la realización de procedimientos consolidados, previendo quizá la posibilidad de que la consolidación pudiera tener efectos monopólicos pronunciados en determinados mercados.

Para 2009, con el traslado de la responsabilidad de la emisión de las disposiciones generales para establecer los bienes y servicios a adquirir de manera consolidada por las dependencias y entidades, de la entonces Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a la SFP –en virtud de las reformas a la LAASSP–, pareció dejarse de lado la preocupación que se tenía de los posibles efectos concentradores del mercado que puede tener la consolidación, en favor de las políticas de contratación pública que la recomiendan por la generación de ahorros.

Otras directrices del Titular del Ejecutivo Federal que utilizaron a la contratación consolidada para reducir los gastos de operación, tuvieron lugar en 2012, con la emisión de las medidas para el uso eficiente y eficaz de recursos públicos, en las que se determinó que el uso de esta estrategia para la contratación de bienes y servicios (artículos Décimo primero y Décimo segundo del Decreto de Disciplina Presupuestaria, 2012) como fotocopiado, telefonía, vigilancia, mensajería, materiales, suministros y mobiliario.

En agosto de 2018, el Presidente de la República electo anunciaba que durante su gobierno se realizarían compras nacionales consolidadas de medicamentos para eliminar la corrupción, abatir el precio en el que se compran y liberar recursos económicos para garantizar medicina gratuita para la población (Mares, 2018). Ello en congruencia con la principal promesa de su campaña para presidente, consistente en “erradicar la corrupción” que había prevalecido en México durante 36 años, misma que lo llevó a ganar las elecciones.

De acuerdo con el comunicado No. 052–2019 del 24 de mayo de 2019, en conferencia de prensa, la Oficial Mayor de la SHCP señalaba que el nuevo modelo de compras consolidadas representa un cambio de paradigma y una transformación cultural en cuanto a las compras

públicas, mismo que se basa en las mejores prácticas internacionales y consiste en eliminar el número de compras realizadas por las diversas unidades compradoras³ para abatir la corrupción y lograr procesos de compras más eficientes, lo que además permitiría mejorar los precios, tener mejor estructurada la información, contar con un solo modelo de contrato, tener mayor participación de la proveeduría y mayor transparencia.

Por otro lado, en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública 2019-2024 (DOF del 30 de agosto de 2019), dentro de su objetivo prioritario número 3 “Promover la eficiencia y eficacia de la gestión pública”, orientado a coordinar las acciones referentes a promover la austeridad en el gasto público, y la eficiencia y eficacia en la gestión pública, considera como aspectos fundamentales a la supervisión de las UAFs en la ejecución de los procesos de las compras consolidadas y el desarrollo de estrategias eficientes para el control, vigilancia y reducción de costos en contrataciones públicas, evitando la corrupción y las malas prácticas en el manejo de recursos, de modo que, particularmente respecto de las contrataciones consolidadas, se determinan estrategias y acciones.

5. Resultados de la instrumentación de estrategias de contratación centralizadas

Con el propósito de identificar si la instrumentación de las estrategias de contratación centralizadas cumplió con los objetivos originalmente planteados o bien, tuvo otros efectos inesperados, a continuación se presenta el caso de las contrataciones consolidadas de medicamentos y otros insumos para la salud.

De acuerdo con estudios de la OCDE (2014:16), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) emprendió diversas iniciativas para mejorar sus contrataciones, entre las cuales la consolidación de bienes terapéuticos, incluidos los medicamentos desde 2008. Cabe aclarar que de 2008 a 2011, dada la estructura organizacional del IMSS⁴, sólo se llevaban a cabo “contrataciones centralizadas”, que han implicado que a nivel central se celebren contratos únicos para las varias unidades dispersas del IMSS, es decir, se llevaban a cabo consolidaciones internas, pues no intervenía ninguna otra dependencia o entidad. Bajo este esquema de centralización del IMSS, en el periodo en comento, a nivel central se celebraron más de la mitad de los contratos (OCDE, 2014: 40), logrando generar economías por 2,838 millones de dólares producto

³ Según diagnóstico realizado por la propio Oficialía Mayor ascendían a 1,500 unidades compradoras.

⁴ El IMSS presta servicios a través de delegaciones encargadas de las unidades médicas de primer y segundo nivel, unidades médicas de alta especialidad, unidades de medicina familiar, hospitales generales, guarderías, tiendas de descuento y centros recreativos y culturales.

de la centralización de compras, del establecimiento de precios máximos de referencia o del uso de ofertas subsecuentes de descuento (OCDE, 2014: 51,52).

No se omite señalar que ya en el uso de esta estrategia, la OCDE identificaba algunos efectos negativos (2014: 53,54): algunas delegaciones no alcanzaron la cobertura total; las unidades centrales no siempre tienen la capacidad para ejecutar los contratos consolidados, dejando a las unidades descentralizadas sin cobertura contractual por un periodo de tiempo, y la falta de entrega en zonas remotas (30%), ya que las multas y los precios de los contratos son demasiado bajos para asegurar el cumplimiento total.

En 2011 iniciaron las contrataciones consolidadas externas coordinadas por el IMSS, teniendo el primer acuerdo de consolidación con la SEDENA (OCDE, 2018: 68), sobresaliendo que a partir de 2014 comenzaron a llevarse a cabo contrataciones consolidadas entre 40 dependencias y entidades en promedio, y que con los esfuerzos realizados para que los fármacos se entregaran en forma oportuna y eficiente a los pacientes, en 2017 se surtió una tasa elevada de recetas nunca antes vista, de 99.2% (OCDE, 2018: 24).

En términos de eficiencia de los procedimientos de contratación, conforme a estudio realizado en 2017 sobre políticas de salud y compras consolidadas de medicamentos (Martínez Moreno, Ferreyra López, y Cano García), de 2013 a 2016 las contrataciones consolidadas registraban un promedio de 18% de claves desiertas, licitando en promedio 904 claves. Bajo este mismo indicador, en los procedimientos de contratación consolidados realizados en 2019, “de las 3,090 claves que licitó el gobierno federal en el procedimiento de la compra consolidada de medicamentos e insumos de la salud para cubrir la demanda del segundo semestre de este año, 1,923 se declararon desiertas. De éstas, 655 son de fármacos y 1,268 de material de curación” (Vega, 2019), es decir, resultaron desiertas el 62%.

De lo anterior, puede apreciarse que para el 2019 se duplicaron las claves a licitar, en gran medida porque de acuerdo con lo manifestado por la Secretaría de Salud, fue el primer año en que se sumaron a la consolidación las entidades federativas. Sin embargo, el porcentaje de claves desiertas se triplicó, lo que evidente genera retrasos en la contratación y, por lo tanto, en el suministro, derivando en quejas de los derechohabientes por desabasto de medicamentos.

En términos de economía, en cuanto a los ahorros generados, de acuerdo con la información reportada por el IMSS hasta 2019, en 6 años la compra consolidada de medicamentos ha generado ahorros estimados en 20,649 millones de pesos para todos los participantes del sector, en promedio 3.4 millones de pesos por año (IMSS, 2020), siendo que para las consolidaciones

de 2019, el monto adjudicado apenas ascendió a 6,865 millones de pesos, de los que la SHCP aseguró que se estaba teniendo un ahorro de 1,032.5 millones de pesos, equivalente al 13% de la estimación inicial y de 21% con relación al año anterior (Vega, 2019), de modo que con esta nueva estrategia de contratación implementada en 2019, sólo se obtuvo una tercera parte de los ahorros que en promedio se venían logrando desde 2013.

En relación con las medidas para combatir la corrupción, es oportuno comentar que las prácticas de transparencia en las contrataciones consolidadas del IMSS han estado sujetas al régimen de acceso a la información regulado por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que exige que se divulgue diversa información en la materia. Asimismo, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público establece diversas obligaciones de difusión de información en CompraNet, así como los casos en que es necesario contar con la participación de un testigo social, de modo que tales aspectos no son optativos para los procedimientos de contratación, aun cuando estrategia de consolidación haya cambiado en el tiempo.

No obstante lo anterior, destacan las prácticas de transparencia que se venían implementando con anterioridad a la consolidación de 2019, ya que además de la información que legalmente se debe publicar, desde 2011 el IMSS desarrolló el Portal de Compras del IMSS (<http://compras.imss.gob.mx>), en el que, entre otra información, respecto de las contrataciones consolidadas se difundía la calendarización de los procedimientos de contratación consolidados, la documentación correspondiente, los videos sobre la realización de los procedimientos de contratación (específicamente para 2017 y 2018 se transmitieron en vivo a través del canal de YouTube del IMSS las juntas de aclaraciones y la presentación y apertura de proposiciones) y los resultados obtenidos (número de entes públicos participantes en la contratación y ahorros obtenidos). Sin embargo, la última publicación de esa naturaleza fue para los procedimientos realizados en 2018 para abastecer 2019, de modo que para los procedimientos que tuvieron lugar en 2019 para abastecer 2020, ya no es posible encontrar la información en este formato.

6. Conclusiones

Los contratos marco y las contrataciones consolidadas –bajo el nombre que se les asigne en cada país- constituyen instrumentos de una política de contratación centralizada que, en la teoría y en la práctica global tienden a cubrir objetivos relacionados con la reducción costos administrativos y la generación de ahorros.

La selección de instrumentos de contratación centralizada, no sólo atiende a criterios técnicos, su adopción también puede atender a criterios de tipo político, como se aprecia en el caso mexicano, en el que se hizo un uso electoral de este tipo de estrategias de contratación con la promesa de acabar con la corrupción.

En el gobierno mexicano, atendiendo al contexto político que se vivió en 2018, para los tomadores de decisiones de política pública lo más conveniente para tener un control presupuestal de los recursos públicos y, en esa medida, bajo su argumentación, tratar de evitar actos de corrupción, era optar por un modelo de contratación centralizada de tipo obligatorio, dando un cambio radical al modelo voluntario o más bien descentralizado que surgió en 1985 y que fue transformándose gradualmente un modelo híbrido. Lo anterior ejemplifica como a partir del uso de los instrumentos se ha dado un cambio en la política de contrataciones públicas en años recientes.

Los resultados alcanzados con la instrumentación de las estrategias de contratación centralizada en el periodo 2006-2018, son congruentes con los objetivos atribuidos originalmente a los instrumentos –en términos de eficiencia y economía–, no obstante, para las contrataciones a partir de 2019, se tiene como efecto inesperado la ineficiencia en los procedimientos de contratación, la disminución de ahorros y la ineficiencia en el suministro de medicamentos, lo que se evidencia con uno de los indicadores de eficiencia más recurrentes: el porcentaje de partidas declaradas desiertas, que de 2016 a 2019, para el caso analizado de las contrataciones consolidadas de medicamentos, aumentó en 44 puntos porcentuales.

En ese sentido, es pertinente tener en cuenta las experiencias analizadas en otros países, de las que se desprenden los riesgos de optar por un modelo totalmente centralizado como lo pretendió realizar México en 2018 y la capacidad organizativa e institucional que requiere el sistema de contrataciones públicas para constituir una instancia centralizadora de las contrataciones de todas las dependencias y entidades de la APF.

Finalmente, los cambios en la política de contratación centralizada -cuyo objetivo principal se centra en combatir la corrupción, siendo este un objetivo secundario de las contrataciones públicas-, ha ido en detrimento de su objetivo principal, consistente en allegar al gobierno de bienes y servicios necesarios para el adecuado ejercicio de sus funciones en beneficio de la población que, para el caso analizado de las contrataciones consolidadas de medicamentos, se ha visto reflejado en el reciente encono social por el desbaste de medicamentos y otros insumos para la salud.

7. Bibliografía

Albano, J., y Sparro, M. (2010), "Flexible Strategies for Centralized Public Procurment", en *Review of Economics and Institutions*, número 1 vol. 2, University of Perugia Electronic Press, disponible en: https://www.researchgate.net/publication/227471639_Flexible_Strategies_for_Centralized_Public_Procurement, (fecha de consulta: 15 de octubre del 2020).

Arrowsmith, S., Treumer, S., Fejø, J., y Jiang, L. (2010). *Public Procurement Regulation: an introduction*. (P. S. Arrowsmith, Ed.) Nottingham: University of Nottingham.

CNUDMI. (2014), *Guía para la incorporación al derecho interno de la Ley Modelo de la CNUDMI sobre contratación Pública*. Nueva York: Naciones Unidas.

Decreto que establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 4 de diciembre de 2006.

Decreto que establece las medidas para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos, y las acciones de disciplina presupuestaria en el ejercicio del gasto público, así como para la modernización de la Administración Pública Federal, publicado en el DOF el 10 de diciembre de 2012.

Gallego Córcoles, I. (11 de abril de 2019), "Centrales de contratación y compra", en *Observatorio Contratación Pública de España*, disponible en: <http://www.obcp.es/opiniones/centrales-de-contratacion-y-compra-colaborativa> (fecha de consulta: 15 de octubre del 2020).

González Amador, R. (20 de mayo de 2019). "Había corrupción por doquier en las compras oficiales: Buenrostro" en Periódico *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/ultimas/economia/2019/05/20/habia-corrupcion-por-doquier-en-las-compras-oficiales-4287.html> (fecha de consulta: 9 de marzo de 2020)

IMSS. (15 de agosto de 2020), "Compra consolidada", disponible en: <http://www.imss.gob.mx/compraconsolidada> (fecha de consulta: 15 de agosto de 2020).

Khan, N. (2018). *Public procurement fundamentals. Lessons from and for the field*. Londres: Emerald Publishing Limited.

Lamela Díaz, M., Varela Valera, A., y Castejón González, J. (Enero de 2015). "El nuevo modelo de contratación centralizada", en *Revista Española de Control Externo*, Volumen XVII, número 49, pp. 65-101, disponible en <https://www.tcu.es/repositorio/9bd94fe1-0021-4869-845f-de45849c5cf4/Revista%2049.pdf> (fecha de consulta: 12 de septiembre de 2020)

Lineamientos específicos para la aplicación y seguimiento de las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal", publicados en el DOF el 29 de diciembre de 2006.

- Mares, M. (2 de agosto de 2018). "Medicamentos: compra consolidada", en el periódico *El Economista*. , disponible en <https://www.economista.com.mx/opinion/Medicamentos-compra-consolidada-20180802-0031.html> (fecha de consulta: 9 de marzo de 2020)
- Martínez Moreno, E., Ferreyra López, J., y Cano García, C. (Enero-Junio de 2017), "Políticas de salud y compras consolidadas de medicamentos" en *TEACS-Revista Científica. Teorías, Enfoques y Aplicaciones en las Ciencias Sociales*, número 20, pp. 45-67, disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/revista/16424/V/9> (fecha de consulta: 8 de julio de 2020)
- Nicola, D., Piga, G., y Spagnolo, G. (2006), "When should procurement be centralized?" en D. Nicola, F. Dini, y G. Piga, *Handbook of Procurement*, pp. 47-81, New York, Melbourne, Madrid, Cape Town, Singapore, São Paulo: Cambridge University Press.
- OCDE. (2014), "Estudio sobre la contratación pública del Instituto Mexicano del Seguro Social: aumentar la eficiencia e integridad para una mejor asistencia médica", París: Éditions OCDE, disponible en: doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264200364-es> (fecha de consulta: 10 de julio de 2020)
- OCDE. (2018), "Segundo Estudio de la OCDE sobre contratación Pública en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS): Rediseñando las Estrategias para Mejorar el Cuidado de la Salud", París: Éditions OCDE, disponible en doi:<https://dx.doi.org/10.1787/9789264288300-es> (fecha de consulta: 10 de julio de 2020)
- OECD. (2011), "Centralised Purchasing Systems in the European Union", *SIGMA Papers*, num. 47, disponible en: doi:<https://doi.org/10.1787/5kgkgqv703xw-en> (fecha de consulta: 23 de abril de 2020)
- Pleite Guadamillas, F. (enero-agosto de 2006), "Racionalización técnica de la contratación", INAP, Ed., en revista *Documentación Administrativa* número 274-275, pp. 115-127.
- Secretaría de Salud. (12 de junio de 2019), "Gaceta Parlamentaria del Senado de la República". LXIV/1SR-13/96407, disponible en: https://www.senado.gob.mx/64/gaceta_del_senado/documento/96407 (fecha de consulta: 21 de agosto de 2020)
- SFP. (Febrero de 2017), "Contrataciones consolidadas" en *Contrataciones públicas que garanticen las mejores condiciones para el Estado*, disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/189906/CONTRATACIONES_CONSOLIDADAS.pdf (fecha de consulta: 9 de marzo de 2020)
- Thai, Khi V. (2009). *International Handbook of Public Procurement*. (K. V. Thai, Ed.) Florida: Florida Atlantic University-CRC Press.

Vega, A. (Junio de 2019). “Gobierno declara desierta 62% de la licitación para la compra de medicamentos” en revista *Animal Político*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2019/06/gobierno-desierta-licitacion-compra-medicamentos/> (fecha de consulta: 21 de agosto de 2020)



ENCRUCIJADA
REVISTA ELECTRÓNICA DEL
CENTRO DE ESTUDIOS EN
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

38° NÚMERO MAYO-AGOSTO 2021
Revista Electrónica del
Centro de Estudios en Administración Pública de la
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales,
Universidad Nacional Autónoma de México



Centro de Estudios en
Administración Pública
FCPyS UNAM



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector: *Dr. Enrique Luis Graue Wiechers*

Secretario General: *Dr. Leonardo Lomelí Vanegas*

Secretario Administrativo: *Ing. Leopoldo Silva Gutiérrez*

Abogado General: *Dr. Alfredo Sánchez Castañeda*

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Directora: *Dra. Carola García Calderón*

Secretaria General: *Lic. Patricia G. Martínez Torreblanca*

Secretario Administrativo: *Lic. Juan Manuel López Ramírez*

Jefe de la División de Estudios de Posgrado:
Dra. Laura Hernández Arteaga

Jefa de la División de Educación Continua y Vinculación:
Mtra. Alma Iglesias González

Jefe de la División del Sistema Universidad Abierta y Educación a
Distancia: *Mtro. Adolfo Gracia Vázquez*

Jefa de la División de Estudios Profesionales:
Dr. Javier U. Oliva Posada

Coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública:
Dr. Arturo Hernández Magallón

Coordinador de Informática:
Ing. Alberto Axcaná de la Mora Pliego

LA REVISTA

Director de la Revista:
Dr. Maximiliano García Guzmán

Editor de la Revista:
Mtro. Eduardo Leal Hernández

Consejo Editorial:
Dr. Alejandro Navarro Arredondo
Dr. Arturo Hernández Magallón
Dr. Carlos Juan Núñez Rodríguez
Dra. Fiorella Mancini
Dr(c). Eduardo Villarreal
Dr. Roberto Moreno Espinosa

Diseño, integración y publicación electrónica: Coordinación de Informática, Centro de Investigación e Información Digital, FCPyS-UNAM. Coordinación de producción: Alberto A. De la Mora Pliego. Diseño e Integración de la publicación: Rodolfo Gerardo Ortiz Morales. Programación y plataforma Web: Guillermo Rosales García.

ENCRUCIJADA REVISTA ELECTRÓNICA DEL CENTRO DE ESTUDIOS EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, Año 12, No.38, mayo-agosto 2021, es una publicación cuatrimestral editada por la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales y el Centro de Estudios en Administración Pública, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México, D.F., Tel. (55) 56229470 Ext. 84410, <http://ciid.politicas.unam.mx/encrucijadaCEAP/>, ceap@politicas.unam.mx. Editor responsable: Dr. Maximiliano García Guzmán. Reserva de Derechos al uso Exclusivo No. 04-2011-011413340100-203, ISSN: 2007-1949. Responsable de la última actualización de este número, Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mtro. Eduardo Leal Hernández, Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, Col. Copilco, Del. Coyoacán, C.P. 04510, México D.F., fecha de la última modificación, 22 abril de 2021.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. Se autoriza la reproducción total o parcial de los textos aquí publicados siempre y cuando se cite la fuente completa y la dirección electrónica de la publicación.