TALLER SOBRE EVALUACIÓN DEL PRECIO Y LA CALIDAD EN LAS ADQUISICIONES (BEST VALUE FOR MONEY)

El enfoque del mejor valor por el dinero en México

Unidad de Política de Contrataciones Públicas

Subsecretaría de Responsabilidades Administrativas y Contrataciones Públicas

Septiembre 2015

SFP
SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA

MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

CONTENIDO

1. Marco teórico conceptual del valor por el dinero

2. Directrices normativas en México orientadas a obtener el mejor valor por el dinero

3. Líneas de acción de la política de contrataciones públicas en México para promover el mejor valor por el dinero

4. Retos para obtener el mejor VFM

1. Marco teórico conceptual del valor por el dinero

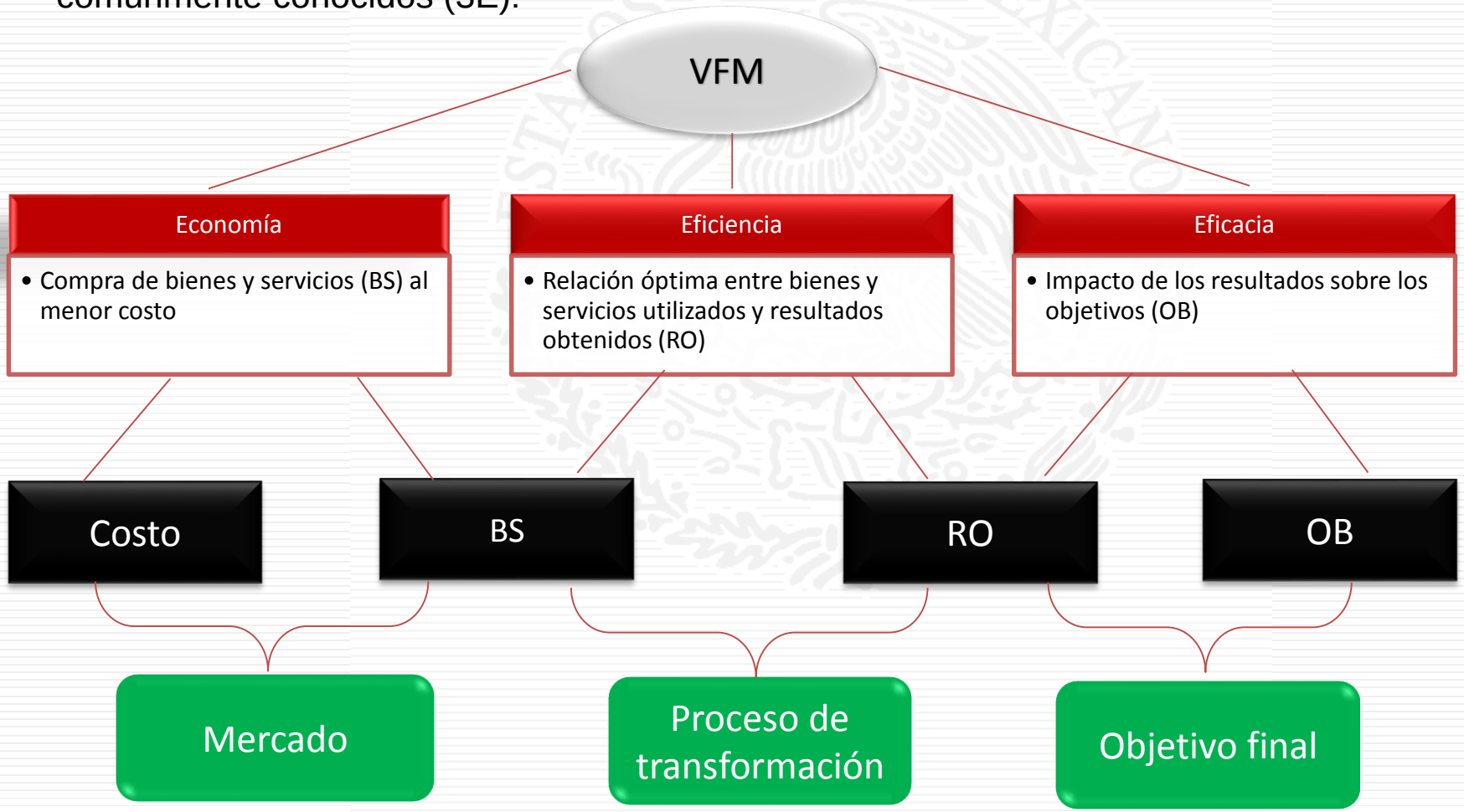
- **Definiciones comunes del valor por el dinero (VFM, por siglas en ingles de Value For Money)**

1. Relación calidad-precio.
2. Es una utilidad derivada de cada compra o cada suma de dinero que se gasta. Valor por el dinero no sólo se basa en el precio de compra mínimo (economía), sino también en la máxima eficiencia y eficacia de la compra.
3. Implica evaluar la capacidad de una organización para obtener el máximo beneficio de los bienes, servicios u obras que se contratan, en relación con los recursos disponibles.
4. Es definido como la combinación óptima entre: (a) los costos durante la vida del proyecto, y (b) la calidad de los bienes o servicios a ser adquiridos, o la capacidad de los mismos para resolver las necesidades de los usuarios.
5. Implica que todas las adquisiciones de bienes, servicios y obras debe basarse en relación calidad-precio (VFM), para entregar: los bienes adecuados, servicios y/u obras; la calidad adecuada; la cantidad correcta; en el momento adecuado; al precio justo, y en el lugar correcto.

1. Marco teórico conceptual del valor por el dinero

- **Definición del VFM desde las 3E**

En la gestión pública el valor por el dinero requiere de un equilibrio entre tres elementos comúnmente conocidos (3E):



1. Marco teórico conceptual del valor por el dinero

En contrataciones públicas las 3E se traducen en

1. Marco teórico conceptual del valor por el dinero

- **VFM: principio supremo de las contrataciones públicas**

Los limitados recursos disponibles para administración pública, lograr VFM en los procedimientos de contratación se convierte en un elemento fundamental en el apoyo a la idea de un uso óptimo de los recursos presupuestarios.

VFM representa (al menos teóricamente, y en términos de políticas económicas y normativas) la fuerza impulsora que asciende a un principio supremo en la contratación pública.

1. Marco teórico conceptual del valor por el dinero

Para lograr el objetivo final de VFM, las área contratantes tienen que analizar la forma de obtenerlo a través de todas las etapas de la contratación. Por ejemplo:

-***Las etapas preparatorias***, en las que se requiere una comprensión clara de las necesidades objetivas del comprador, una interpretación racional de la experiencia de los procedimientos de adjudicación anteriores y un conocimiento sólido del mercado, a fin de seleccionar la estrategia o tipo de procedimiento de contratación más adecuado.

-***En el procedimiento de contratación***, la selección y uso de los criterios de evaluación de proposiciones constituyen un elemento esencial que contribuye al VFM.

-***Una vez adjudicado el contrato***, es imprescindible para garantizar una gestión eficaz del contrato, asegurarse de que el proveedor cumpla con los plazos, no exceda el presupuesto y cumpla con los requisitos y especificaciones establecidas por el comprador.

1. Marco teórico conceptual del valor por el dinero

Factores que se toman en cuenta en el VFM además del precio

- Costos adicionales: el transporte, almacenamiento, empaquetado, financiamiento, lo cual puede variar de acuerdo con la ubicación del proveedor
- Consideraciones ambientales y costos ambientales a la largo plazo.
- El costo del proceso de compra en sí.

Como lograr el VFM

La mayoría de los sistemas de contratación pública han establecido dos criterios de adjudicación posibles: el precio más bajo y la combinación de precio y otros factores. El segundo de los criterios es recomendable cuando existen diferencias significativas entre las ofertas presentadas.

Flexibilidad u obligatoriedad en el marco jurídico

La mayoría de los sistemas de contratación pública en todo el mundo se rigen por un marco normativo que permite un enfoque flexible, en el que es a discreción del comprador a optar por el criterio de adjudicación del contrato y elegir entre el precio más bajo y la combinación entre precio - otros factores criterio de cada uno por separado procedimiento.

2. Directrices normativas en México orientas a obtener el mejor valor por el dinero

- **Eje central de las contrataciones públicos en México**

De acuerdo con el artículo 134 Constitucional[1], el VFM en México implica llevar a cabo las adquisiciones, arredramientos y contratación de obra, mediante licitación pública o, cuando ésta no sea el procedimiento idóneo, mediante los procedimiento de excepción que establezcan las leyes (invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa), en los que se acredite la aplicación de los criterios de ***Economía, Eficacia, Eficiencia, Imparcialidad, Honradez y Transparencia***, a fin de ***asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes***.

[1] Reformas publicadas en el DOF el 28-dic-1982.

2. Directrices normativas en México orientas a obtener el mejor valor por el dinero

- ## Principios rectores del sistema de contrataciones públicos en México

Economía: generar ahorros de recursos cuantificado en dinero que se estima obtener al llevar a cabo la contratación.

Eficacia: realizar la contratación con oportunidad y atendiendo las características requeridas por la dependencia o entidad para obtener las mejores condiciones de contratación y cumplir los objetivos que se persiguen.

Eficiencia: utilizar de manera racional los recursos con los que cuenta la dependencia o entidad para realizar la contratación y obtener las mejores condiciones en la misma, evitando la pérdida de tiempo y recursos al Estado.

Imparcialidad: implica no otorgar condiciones ventajosas a alguno de los licitantes o invitados en relación con los demás, ni limitar la libre participación.

Honradez: tomar las medidas para evitar que se realicen actos de corrupción, así como evitar que los servidores públicos que intervienen en el mismo no se aprovechen de su cargo para favorecer a alguno o algunos.

Transparencia: adoptar medidas para que todos los licitantes o invitados tengan acceso de manera oportuna, clara y completa a la información relativa al procedimiento de contratación.

2. Directrices normativas en México orientas a obtener el mejor valor por el dinero

134 CPEUM

LAAASP

LOPSRM

Reglamento LAASSP

Reglamento LOPSRM

Lineamientos y disposiciones

Manual Administrativo (MAAGMAASSP)

Manual Administrativo (MAAGMOPSRM)

2. Directrices normativas en México orientas a obtener el mejor valor por el dinero

- ## Cómo obtener el valor por el dinero en México

En el Macroproceso de Adquisiciones, pueden identificarse las etapas de la contratación a través de las cuales pueden obtenerse el VFM:

PLANEACIÓN:

- La verificación de existencias e identificación y priorización de necesidades;
- La elaboración e integración del PAASS.

CONTRATACIÓN:

- las requisiciones;
- la realización de la investigación de mercado;
- la selección del procedimiento de contratación;
- la elaboración de la convocatoria y
- en la evaluación de proposiciones;

ADMINISTRACIÓN DEL CONTRATO:

- la verificación que los bienes o servicios contratados cuenten con las características establecidas en el contrato;
- causas justificadas y existencia de recursos presupuestarios para convenios modificatorios, y
- la aplicación de las penas pactadas por atrasos del proveedor en el cumplimiento de las fechas de entrega, así como las deductivas por el cumplimiento parcial o deficiente.

2. Directrices normativas en México orientas a obtener el mejor valor por el dinero

- **Planeación**

PRIORIZAR NECESIDADES

- Categorización de bienes y servicios por:
  - Prioridad
  - Recurrencia
- Considerar la disponibilidad presupuestaria

PAAAS

- Promover la consolidación para reducir costos y optimizar el proceso de suministro.
- Determinar el uso consolidación, abastecimiento simultáneo o mediante la celebración de un contrato abierto o de contrato marco.
- Deberá actualizarse por el Área contratante de manera conjunta con las Áreas requirentes y con el área de programación y presupuesto o de finanzas o equivalente.

2. Directrices normativas en México orientas a obtener el mejor valor por el dinero

- **Contratación**

REQUISICIONES

- Efectuarlas con oportunidad, considerando:
  - Tiempos de entrega (en su caso fabricación, pruebas y transportación)
  - Duración del procedimiento de contratación

INVESTIGACIÓN DE MERCADO

- Usos de la investigación de mercado:
  - Para verificar la existencia de: Bienes y servicios; Proveedores; Competencia suficiente; Capacidad de los proveedores.
  - Para determinar: la conveniencia de las precios o de no utilizar Contrato Marco.
  - Para seleccionar el tipo de procedimiento de contratación, carácter y medio a través del cual se realizará.

CONVOCATORIA

- Bases en que se desarrollará el procedimiento y requisitos de participación:
  - Descripción detallada de bienes y servicios, y aspectos para determinar objeto y alcance.
  - Normas de estándares de calidad o unidades de medida requeridas
  - Métodos para realizar pruebas para determinar niveles de aceptación.
  - Requisitos para participar (libre participación, concurrencia y competencia).
  - Los criterios de evaluación de proposiciones

2. Directrices normativas en México orientas a obtener el mejor valor por el dinero

- **Contratación- Criterios de evaluación**

NUEVO ENFOQUE

Binario

- Se aplica sólo si no es posible utilizar los otros criterios de evaluación
- Para bienes o servicios estandarizados
- No se requiere vincular las condiciones del licitante con las características del bien o servicio.
- El factor preponderante a considerar para la adjudicación del contrato, es el precio más bajo.

Costo Beneficio

- Debe indicarse la metodología de evaluación en la convocatoria
- La fórmula debe ser medible y comprobable sobre conceptos como: mantenimiento, operación, consumibles y rendimiento, entre otros, vinculados con el factor de temporalidad o volumen de consumo.

Puntos o porcentajes

- Mecanismo preferente
- Para bienes o servicios de alta especialidad o innovación tecnológica es obligatorio su uso.
- Se establecen en la convocatoria: rubros y subrubros objeto de la evaluación técnica y económica; la calificación numérica a obtener, y el puntaje o porcentaje mínimo en cada evaluación.
- Se adjudica a quien obtuvo el mayor puntaje o porcentaje como resultado de la evaluación combinada

CRITERIO DE EVALUACIÓN POR PUNTOS O PORCENTAJES

LINEAMIENTOS SFP

- Los rubros y subrubros que serán objeto de evaluación y los rangos de puntuación o unidades porcentuales a utilizar. Posibilidad de establecer otros subrubros
- El mínimo de puntaje o porcentaje que los licitantes deberán obtener en la evaluación técnica.
- La forma en que los licitantes deberán acreditar cada rubro o subrubro.

En los casos en los que por las características de los bienes, servicios y obras no sea posible evaluar conforme a los rubros, subrubros y rangos establecidos en los Lineamientos SFP, las dependencias y entidades pueden **fijar los propios, previa autorización de la SFP**, señalando las razones que así lo justifiquen.

CRITERIO DE EVALUACIÓN POR PUNTOS O PORCENTAJES

Adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles

Subrubros de la Evaluación Técnica

- Especificaciones Técnicas
- Durabilidad
- Alta especialidad técnica
- Contenido nacional.

- Recursos económicos, técnicos y de equipamiento.
- Participación de discapacitados.
- Participación de MIPyMEs que producen bienes con innovación tecnológica.
- Condiciones adicionales.

- Tiempo suministrando bienes similares.
- Número de contratos.

- Número de contratos cumplidos satisfactoriamente.

CRITERIO DE EVALUACIÓN POR PUNTOS O PORCENTAJES

Prestación de servicios generales.

Subrubros Evaluación Técnica

Rubros	Subrubros
❖ Capacidad del Licitante	▪ Recursos humanos ✓ Experiencia ✓ Competencia o habilidad ✓ Dominio de herramientas ▪ Capacidad de recursos humanos ▪ Equipamiento ▪ Participación de discapacitados ▪ Participación de MIPyMEs productoras de bienes con innovación tecnológica ✓ Condiciones adicionales: Extensión de garantía y Servicios adicionales
❖ Experiencia y especialidad del licitante	▪ Tiempo prestando servicios similares ▪ Número de contratos
❖ Propuesta de Trabajo	▪ Metodología para la prestación de servicio ▪ Plan de trabajo propuesto ▪ Esquema estructural de la organización de los recursos humanos
❖ Cumplimiento de contratos	▪ Número de contratos cumplidos satisfactoriamente.

CRITERIO DE EVALUACIÓN POR PUNTOS O PORCENTAJES

- Se lleva a cabo, sólo si la propuesta técnica resulta solvente.

- Cumplieron con requisitos legales
- Resultado de evaluación técnica con puntaje o porcentaje mínimo exigido
- La suma de la evaluación técnica con la económica dan como resultado el mayor puntaje o porcentaje.

2. Directrices normativas en México orientas a obtener el mejor valor por el dinero

- **Administración del contrato**

Verificación de cumplimiento

- Mecanismos de comprobación, supervisión y verificación , como requisito para el pago.
- La devolución o rechazo de los bienes muebles o el incumplimiento en la prestación de los servicios, al día siguiente

Convenios modificatorios

- Por ampliación al monto y al plazo

Penas y deducciones

- la aplicación de las penas pactadas por atrasos del proveedor en el cumplimiento de las fechas de entrega, así como las deductivas por el cumplimiento parcial o deficiente.

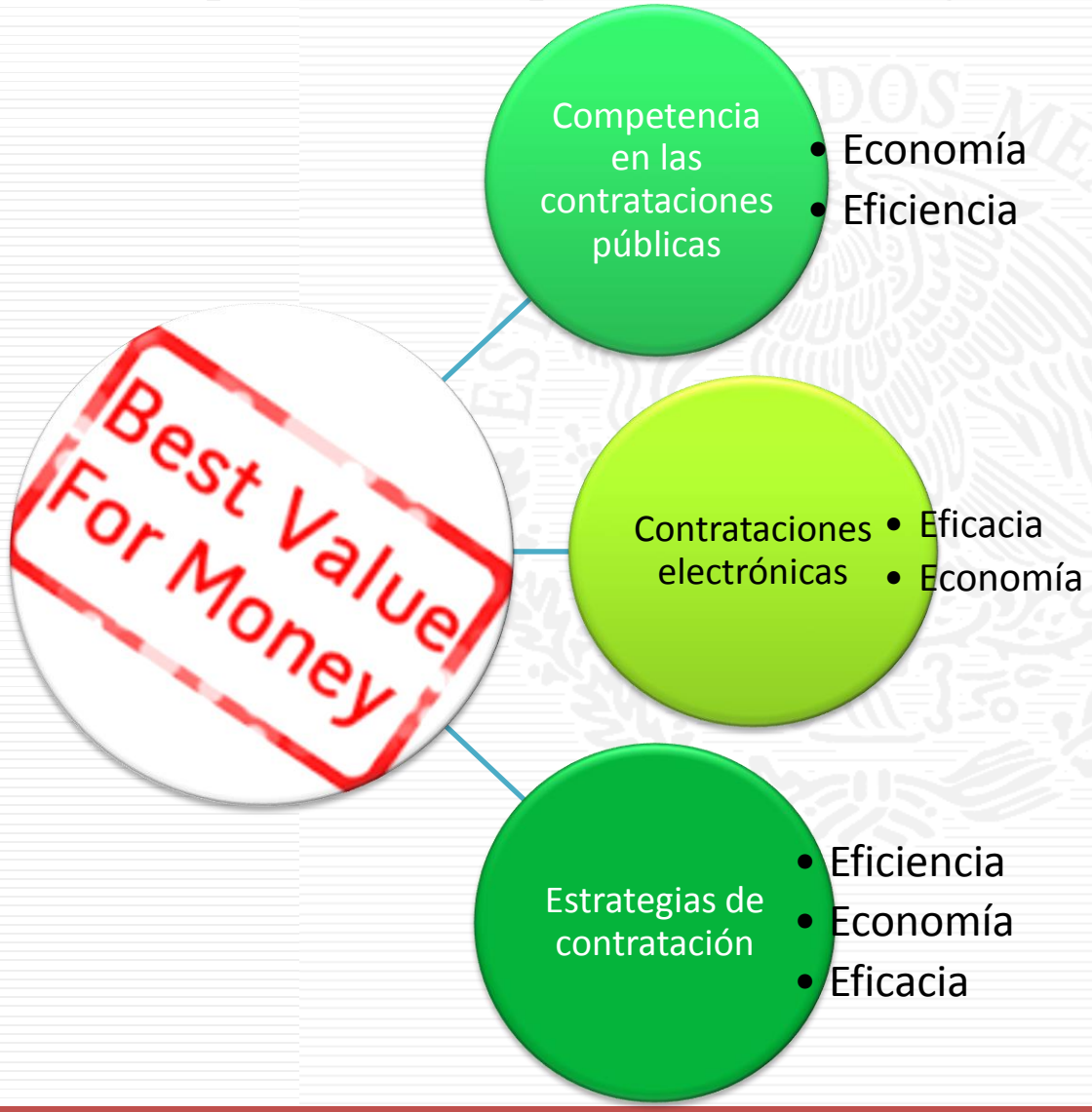
3. Líneas de acción de la política de contrataciones públicas en México para promover el mejor valor por el dinero

- **Líneas de acción del Programa para un Gobierno Cercano y Moderno 2013-2018:**

1. Promover en las dependencias y entidades la **reducción de costos**, a través de la contratación consolidada de bienes y servicios.
2. Generar **eficiencias** a través del uso de contratos marco en las dependencias y entidades
3. Brindar asesorías a las dependencias y entidades para que lleven a cabo ofertas subsecuentes de descuento que generen **economías de escala**
4. .**Evaluar los ahorros** obtenidos por el uso de las estrategias de contratación (consolidaciones, contratos marco y ofertas subsecuentes de descuento)
5. Fomentar la adopción **de criterios de sustentabilidad** en las contrataciones públicas
6. Establecer **indicadores** y mecanismos de monitoreo y control por resultados de las contrataciones públicas
7. Privilegiar que los procesos de contratación se realicen por **medios electrónicos**.
8. Promover la implementación de las estrategias de contratación orientadas a la obtención del **máximo valor por la inversión.**

3. Líneas de acción de la política de contrataciones públicas en México para promover el mejor valor por el dinero

Principales acciones para obtener el mejor valor por el dinero



3. Líneas de acción de la política de contrataciones públicas en México para promover el mejor valor por el dinero

- **Tres principales estrategias de contratación para adquirir o arrendar bienes o servicios**

Objetivo

Lograr la eficiencia y la optimización de los recursos públicos y al mismo tiempo impulsar el desarrollo económico del país.

- Contratos Marco
- Compras consolidadas
- Ofertas Subsecuentes de Descuento

3. Líneas de acción de la política de contrataciones públicas en México para promover el mejor valor por el dinero

- ## Acciones de la política de contrataciones públicas

Estrategias de contratación

- **8** estudios económicos
- **8** contratos marco, con participación de **210** empresas
- **113** consolidaciones con asesoría.
- **33** cursos de capacitación presencial a **2,042** servidores públicos sobre el uso de las estrategias de contratación.
- Relación anual de consolidaciones

Contrataciones electrónicas

- **4,880** operadores capacitados y habilitaron en los tres niveles de gobierno.
- 69 cursos para **1,758** servidores públicos
- **120** mil llamadas atendidas en el centro de atención telefónica; **1,500** asesorías presenciales, **200** mil correos electrónicos atendidos .

Competencia en las contrataciones

- **88,010** personas físicas y morales registradas en el sistema.
- Desarrollo de proveedores: capacitación a MIPYMES con potencial de ser proveedoras del gobierno: 52 servidores públicos capacitados de las delegaciones de la SE; 60 cursos a más de 4,413 personas físicas y morales.
- Publicación de 7 videos demostrativos de CompraNet para licitantes. (247,941 visualizaciones).

3. Líneas de acción de la política de contrataciones públicas en México para promover el mejor valor por el dinero

Indicadores PGCM

Competencia en las contrataciones públicas

- Proporciones por procedimiento de licitación pública
- Número de invitados por procedimiento de IC3
- Proposiciones por invitación a cuando menos tres personas

CompraNet

Porcentaje de procedimientos de contratación competidos con posibilidad de recibir proposiciones de **manera electrónica**

Índice de Estrategias de Contratación instrumentadas

Porcentaje de procedimientos de contratación competidos con posibilidad de recibir proposiciones de manera electrónica

$$\left(\frac{\sum proporciones\ presentadas\ en\ procedimientos\ competidos}{No.\ total\ de\ Procedimientos\ competidos}\right) \times 100$$

Porcentaje

Descripción general:

- Número de proposiciones que, en promedio, son presentadas en los procedimientos de contratación competidos: licitaciones públicas e invitación a cuando menos tres (eficacia).
- Número de convocados por procedimientos de invitación a cuando meno tres personas.

Elemento del Indicador	Línea base 2012	Meta 2014	Resultado 2014
Proposiciones por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas.	0.99	1.66	3.04
Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas.	3.06	4.04	7.3
Proposiciones por procedimiento de licitación pública	1.94	2.63	5.43

Línea Base: Área Normativa

Meta: Área normativa

Porcentaje de procedimientos de contratación competidos con posibilidad de recibir proposiciones de manera electrónica

$$\left(\frac{\sum Procedimientos\ de\ contratación\ electrónicos\ y\ mixtos}{No.\ total\ de\ Procedimientos}\right) \times 100$$

Porcentaje

Descripción general:

- Cuantificar en términos relativos los procedimientos de contratación con posibilidades de recibir proposiciones de manera electrónica.

Comentarios adicionales:

- Cada Dependencia o Entidad deberá comprometerse de que al menos el 80% de sus procedimientos de contratación competidos se realicen por medios electrónicos:
  - Licitación pública
  - Invitación a cuando menos tres personas.

Línea Base: Área Normativa

Documentos:

- *No aplica*

Meta: Institución

Índice de Estrategias de Contratación instrumentadas

$$\left(\frac{\textit{Número de procedimientos de contratación bajo alguna estrategia de contratación}}{2\ \textit{estrategias}}\right)$$

Porcentaje

Descripción general:

- Cuantificar el índice de contrataciones que se llevan a cabo utilizando las Estrategias de Contratación Pública respecto a la meta anual (2).
- Las Estrategias de Contratación Pública incluyen:
  - Contrato Marco
  - Ofertas Subsecuentes de Descuento
  - Compras Consolidadas

Comentarios adicionales:

- Para que el resultado del Índice sea 1, cada Dependencia o Entidad deberá comprometerse a llevar a cabo al menos 2 procedimientos de contratación anual, utilizando alguna de las estrategias de contratación pública.

Línea Base: Área Normativa

Documentos:

- *No aplica*

Meta: Institución

3. Líneas de acción de la política de contrataciones públicas en México para promover el mejor valor por el dinero

- Resultados alcanzados en 2014 para los indicadores PGCM:

Elemento del Indicador	Línea base 2012	Meta 2014	Resultado 2014
Proposiciones por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas.	0.99	1.66	3.04
Número de invitados por procedimiento de invitación a cuando menos tres personas.	3.06	4.04	7.3
Proposiciones por procedimiento de licitación pública	1.94	2.63	5.43

3. Líneas de acción de la política de contrataciones públicas en México para promover el mejor valor por el dinero

- **Resultados alcanzados en 2014 para los indicadores PGCM:**

Indicador: Índice de estrategias de contratación instrumentadas

Resultados alcanzados en este indicador para 2014, en el que puede evidenciarse que de las 301 dependencias y entidades identificadas, 224 participaron en procedimientos de contratación consolidada, 100 celebraron 242 contratos específicos al amparo de contratos marco, y 25 participaron en licitaciones públicas en las que se utilizó la modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos.

ESTRATEGIA DE CONTRATACIÓN	ACUMULADO 2009 - MAYO 2015
Ofertas Subsecuentes de Descuentos	$ 5,221,045,766.01
Consolidaciones	$ 326,684,782.43
Contratos Marco	$ 99,166,184.20
Total	$ 5,646,896,732.64

3. Líneas de acción de la política de contrataciones públicas en México para promover el mejor valor por el dinero

- **Resultados alcanzados en 2014:**

IMPACTO	2011	2012	2013	2014	2015
Una de cada tres empresas de nuevo registro en CompraNet, es adjudicada con al menos un contrato durante su año de registro	18,154	9,447	6,759	5,405	2,080
Se incrementó el promedio de proposiciones presentadas en licitaciones públicas	3.0	4.68	5.57	5.23	5.51
Se redujo el porcentaje de licitaciones públicas declaradas desiertas	8%	7%	7%	7%	5.8%
Las licitaciones públicas e invitaciones a cuando menos tres personas electrónicas y mixtas siguen siendo la mayoría respecto de las presenciales	76%	76%	76%	75%	77%
Se incrementó el promedio de visitas diarias al portal CompraNet	22,630	30,201	36,526	39,199	39,800

Retos para obtener el mejor VFM

- **Sobre los criterios de evaluación:**

Evaluar la pertinencia de establecer desde la Norma, la preferencia de utilizar un criterio de evaluación de proposiciones.

Revisar los rubros y subrubros a considerar en el criterio de evaluación por puntos o porcentajes: requisitos o criterios de participación vs. ponderación de calidad y otros elementos.

Clarificar los lineamientos para evitar la aplicación errónea del criterio de evaluación por puntos o porcentajes en:

- La forma de establecer en las convocatorias a la licitación el procedimiento para la aplicación del criterio.
- En la asignación de puntación o unidades porcentuales.
- En la ponderación de los rubros y subrubros.

Analizar la conveniencia de determinar los tipos de bienes, servicios y obras en los que aplica el criterio de evaluación binario.

Retos para obtener el mejor VFM

- **Sobre los la evaluación del VFM:**

Desarrollar técnicas de medición con la capacidad de analizar los distintos elementos que intervienen para obtener el mejor valor para el dinero en los procedimientos de contratación de las dependencias y entidades de la APF, de forma que sean comparables entre sí.

Determinar el impacto de las líneas de acción de la política de contrataciones públicas en relación con los recursos invertidos.

Promover la aplicación de análisis de costo beneficio de las contrataciones públicas en los contextos sociales (particularmente en adquisiciones y arrendamientos)

Retos para obtener el mejor VFM

- Diseño de indicadores OCDE-RICG

DIMENSIÓN	TEMAS A IDENTIFICAR	INDICADORES
EFICIENCIA	Capacidad de llevar a cabo las contrataciones públicas con los recursos disponibles en las mejores condiciones de costo/calidad y oportunidad y obtener el mejor valor por el dinero.	-Número de potenciales proveedores -Procedimientos desiertos -Uso de medios electrónicos -Uso de estrategias de contratación -Ahorros
EFICACIA	Realización de procedimientos de manera oportuna.	-Procedimientos cancelados -Inconformidades
COMPETENCIA	Grado de participación de las unidades económicas en el sistema de contratación pública.	-Licitaciones públicas nacionales vs. internacionales -Uso de excepciones a la licitación pública -Proposiciones recibas por procedimientos de contratación -Nuevos proveedores en el sistema
DESARROLLO	Capacidad de incentivar el sistema económico nacional, local y de Mipymes.	-Utilización de preferencias a empresas nacionales -Participación de Mipymes
TRANSPARENCIA	Acceso libre y fácil a la información del flujo del ciclo de las contrataciones públicas.	-Uso de medio electrónicos para publicar convocatorias -Difusión de los datos relevantes de los contratos
PROFESIONALIZACIÓN	Conocimiento del sistema de contratación pública por parte de la oferta y demanda.	-Métrica de conocimiento del mercado -Capacitación especializada
PERCEPCIÓN	Evaluación del sistema de contratación pública por parte de los actores económicos.	-Resultado de las encuestas de opinión respecto de todas las fases (resultados cualitativos)

Gracias

Ana Cristina Hernández Velázquez
Directora de Procesos y Enlace de la
Unidad de Política de Contrataciones Públicas
Secretaría de la Función Pública