

¿Compras de emergencia o compras de pánico?

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD A.C. (IMCO)

Fernanda Avendaño Meouchi

Investigadora Anticorrupción

@FerAvMeouchi

Renata Gómez Lameiras

Practicante

@RenataGom

Pablo Montes Mendoza

Coordinador Anticorrupción

@Montes_mx

29.07.20

¿COMPRAS DE EMERGENCIA O COMPRAS DE PÁNICO?

En un país donde las emergencias y desastres naturales ocurren cada año, es fundamental contar con procesos de compra pública eficientes y transparentes que mejoren la capacidad y tiempo de respuesta del gobierno. Sorprende entonces, que México no cuente con un protocolo homologado para realizar contrataciones al momento de responder a una emergencia.

La ausencia de mecanismos extraordinarios no permite monitorear el destino de los bienes adquiridos de manera oportuna. Este vacío de información ignora los riesgos que conlleva la necesidad de comprar rápidamente. Las compras para la emergencia sanitaria de COVID-19 son una muestra clara de este problema.

México se encuentra en una de las crisis de salud más importantes en la historia. En los últimos meses, la demanda de insumos y equipo médico para contener la epidemia ha aumentado, por lo que el Gobierno estableció la posibilidad de adquirir bienes y servicios sin necesidad de llevar a cabo una licitación pública.

La decisión resulta adecuada para adquirir los bienes necesarios con rapidez. No obstante, ignorar los riesgos de corrupción en esta situación extraordinaria es imposible. Las compras de emergencia suelen realizarse en un contexto caracterizado por la premura, donde los controles y mecanismos de vigilancia se relajan para priorizar la rapidez en la toma de decisiones sobre la competencia económica.

Experiencias durante las crisis de la influenza AH1N1 y el Ébola muestran que el oportunismo y el deseo de obtener ganancias indebidas suelen aprovecharse de situaciones donde el gobierno realiza compras de manera apresurada¹. Organizaciones y medios internacionales han documentado prácticas de corrupción en la compra de bienes y servicios para la pandemia por COVID-19 alrededor del mundo². México no es la excepción.

El IMCO analizó las compras realizadas por las dependencias facultadas para realizar compras de emergencia con base en el decreto que establece acciones extraordinarias para la COVID-19 publicado el 27 de marzo³. Estas son:

- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS)
- Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi)
- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)
- Secretaría de Marina (Semar)

¹ U4 Anticorruption Resource Centre, *Ebola and corruption: Overcoming critical governance challenges in a crisis situation* (U4 Brief, 2015) <https://www.u4.no/publications/ebola-and-corruption-overcoming-critical-governance-challenges-in-a-crisis-situation.pdf> (Consultado el 4/05/2020).

² U4 Research Centre, *Corruption in the time of COVID-19: A double-threat for low income countries*, (U4 Brief 2020:6) <https://www.u4.no/publications/corruption-in-the-time-of-covid-19-a-double-threat-for-low-income-countries> (Consultado el 4/05/2020).

³ Diario Oficial de la Federación (DOF), *Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)*. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020 (Consultado el 6/04/2020). Y Diario Oficial de la Federación (DOF), *Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios (...)*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591156&fecha=03/04/2020 (Consultado el 6/04/2020).

- Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena)
- Secretaría de Salud (SSA)

Para cada dependencia el IMCO analizó los tiempos y montos de contratación, grado de transparencia, proveedores, condiciones y precios de los bienes adquiridos para la emergencia, lo que permitió identificar tendencias y patrones preocupantes que dificultan el monitoreo y vigilancia de los recursos públicos. Los principales hallazgos son los siguientes:

1. **El gasto ejercido por las dependencias de salud es significativamente menor en comparación con el 2019.** A pesar de enfrentar una de las mayores crisis de salud en la historia, de enero a junio, el IMSS ha gastado 13 mil millones de pesos menos que durante el mismo periodo del año anterior.
2. **La falta de protocolos de contratación en emergencias no permite identificar compras de preparación para la pandemia.** Durante los meses de enero y febrero, vitales para prepararse para la emergencia, no es posible identificar compras de insumos necesarios para la atención de la COVID-19.
3. **La opacidad y falta de información.** Gran parte de las compras analizadas incumplen con los requisitos mínimos de transparencia establecidos en la ley. El 26% del monto adjudicado directamente por el IMSS en el año carece de un fundamento legal que avale su ejecución. Más de 700 millones de pesos gastados por el IMSS no cuentan con documentación suficiente para identificar los bienes y servicios adquiridos.
4. **Anomalías y posibles casos de sobreprecio.** El ISSSTE y la Sedena han adquirido equipo médico especializado de parte de empresas cuyas operaciones son ajenas al sector salud. El ISSSTE ha pagado hasta seis veces más que el IMSS por equipamiento médico similar.
5. **La imposibilidad de rastrear las compras realizadas por el Insabi.** No hay un solo registro público disponible sobre las compras y adquisiciones realizadas por este instituto. La distribución de millones de piezas de material y equipo médico, así como la ejecución de programas de inversión de más de 9 mil millones de pesos se han realizado en total opacidad.

México seguirá enfrentando emergencias que necesitarán de respuestas efectivas. Las compras públicas no pueden seguir realizándose bajo mecanismos discrecionales y opacos. Por lo tanto, el IMCO propone la creación de lineamientos y protocolos de ejecución, seguimiento y control de compras de emergencia que incluyan:

- Regulación y procesos claros para la contratación y ejecución de compras de emergencia.
- Contratos marco para evitar proveedores sin experiencia o capacidad de cumplimiento.
- Mecanismos extraordinarios y herramientas digitales de monitoreo, revisión y auditoría.
- Total transparencia de la documentación del proceso completo de compra pública.
- Actualización constante de las plataformas de contrataciones y auditorías en tiempo real.

HALLAZGOS

1. ¿Austeridad ante la emergencia? Las instituciones de salud han gastado menos que en años anteriores a pesar de la crisis mundial.

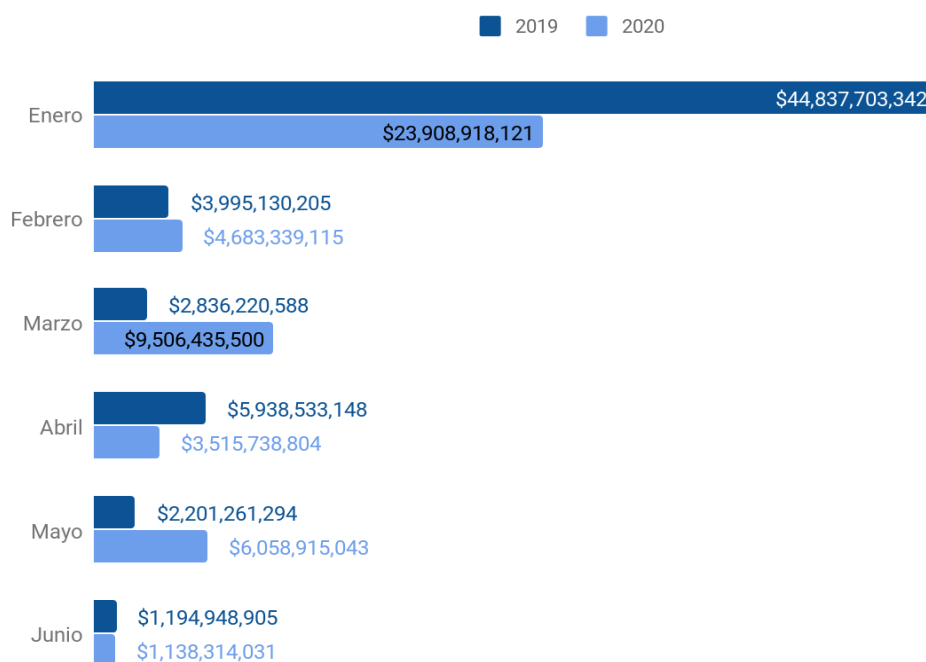
El IMCO analizó la información de compras públicas registrada en Compranet, el portal donde las dependencias de gobierno están obligadas a publicar todos los procesos de compra realizados con recursos federales. Esto, con la finalidad de investigar cuándo comenzó la preparación para atender la emergencia, cuáles han sido los principales insumos adquiridos y a qué precio.

Del primero de enero al 30 de junio de 2020 fueron publicados un total de 58 mil 139 contratos celebrados por el Gobierno Federal por 173 mil millones de pesos. De los cuales, 40% corresponden a las instituciones facultadas para hacer compras de emergencia por un monto acumulado de 61 mil 500 millones de pesos (34% del total).

El IMSS es la dependencia que más compras ha publicado durante el 2020, con un total de 19 mil 10 procesos de compra. Estos representan un monto total de 47 mil 673 millones 346 mil 583 pesos.

Al comparar el volumen y distribución de compras con respecto al mismo periodo del año pasado, es posible identificar que en 2019 fueron realizadas 23 mil 597 compras, las cuales representaron un gasto total de 61 mil 3 millones 797 mil 481 pesos. Es decir, 13 mil millones de pesos más que en 2020. A pesar de la presencia de una crisis de salud mundial, el IMSS ha gastado considerablemente menos que el año pasado.

Gráfica 1. IMSS - Distribución del gasto 2019 vs 2020

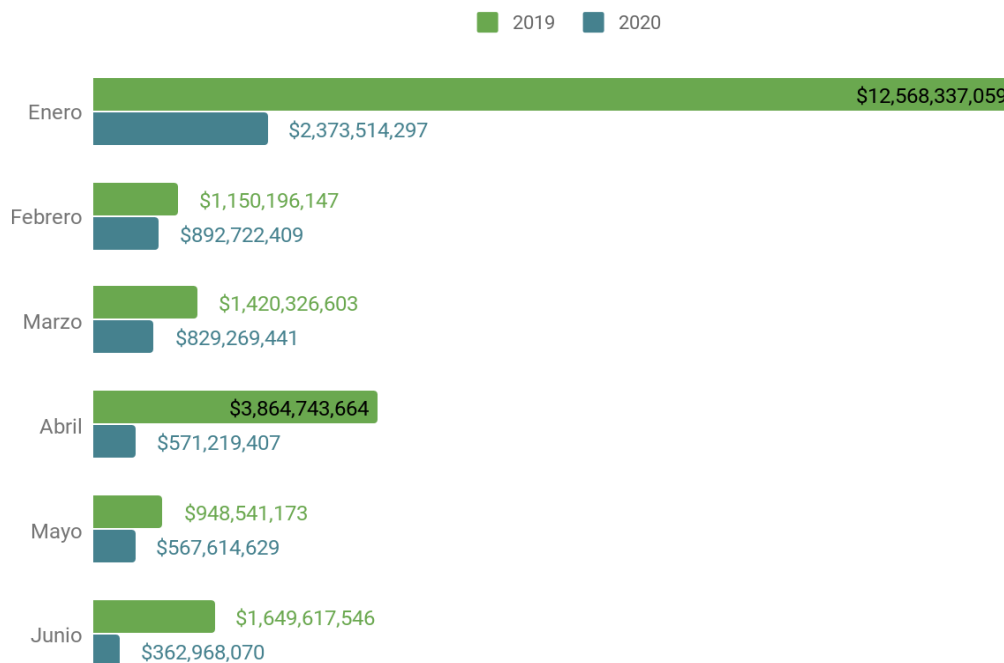


Fuente: elaborada por el IMCO con datos de Compranet.

Mientras tanto, el ISSSTE, la segunda institución de prestación de servicios de salud pública más grande del país, publicó de enero a junio de 2020 3 mil 262 compras por un monto de 5 mil millones 597 mil pesos.

Al hacer la misma comparación, es posible identificar que en 2019 fueron realizadas 6 mil 636 compras, es decir, más del doble que en 2020. Estas compras representaron un gasto total de 21 mil 601 millones 762 mil 191 pesos, 16 mil millones más que en 2020. Al igual que el IMSS, a pesar de la presencia de una crisis de salud mundial, el ISSSTE ha gastado menos que el año pasado; casi cuatro veces menos.

Gráfica 2. ISSSTE - Distribución del gasto 2019 vs 2020



Fuente: elaborada por el IMCO con datos de Compranet.

La Secretaría de Salud es otra de las dependencias autorizadas para ejecutar compras de emergencia para la atención de COVID-19. Sin embargo, pareciera que la participación de la Secretaría se ha limitado a la coordinación y comunicación, ya que el volumen de compras ha sido considerablemente bajo.

De enero a junio de 2020, la Secretaría de Salud ha realizado únicamente 117 procesos de compra, lo que representa un monto total de 332 millones 751 mil 41 pesos. Esto ubica a la SSA como una de las dependencias de gobierno que menos ha gastado en el transcurso del año.

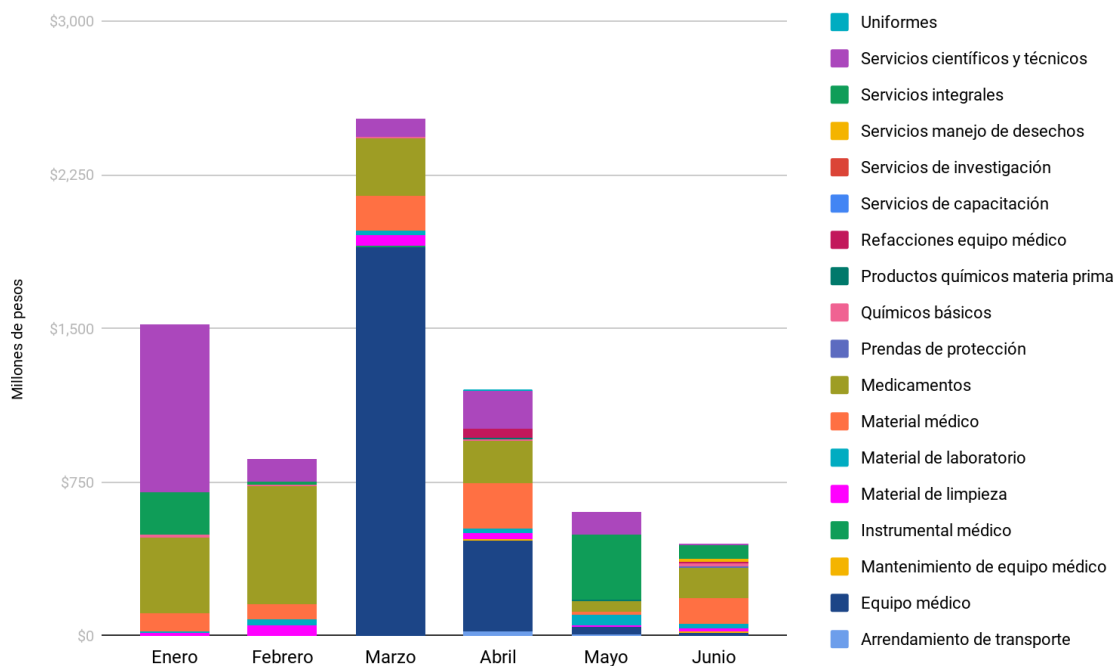
A manera de comparativo, los 332 millones gastados por la SSA equivalen tan solo al 6% del gasto del ISSSTE y al 0.5% del gasto del IMSS en el mismo periodo de tiempo. El gasto reducido de la SSA también es perceptible en las compras que ha realizado por emergencia.

Entre enero y junio de 2020 la Secretaría de Salud solamente destinó 11 millones 561 mil pesos a adjudicaciones directas bajo justificación de emergencia, 7% del gasto en compras en lo que va del año. Todas ellas con el propósito de comunicar y difundir acciones y campañas de comunicación.

2. ¿Compras de preparación o de pánico? La información disponible no permite identificar compras para la pandemia durante enero y febrero.

Los montos analizados tanto para el IMSS, ISSSTE y SSA representan todas las compras realizadas mes con mes, sin distinguir por tipo de procedimiento u objeto del contrato. No obstante, la atención de la pandemia requiere de la adquisición de equipo y material médico específico. Por lo que es importante analizar el tipo de bienes adquiridos para determinar el volumen del gasto que ha sido destinado a la crisis sanitaria.

Gráfica 3. IMSS - Monto por tipo de bien adquirido bajo justificación de emergencia, 2020



Fuente: elaborada por el IMCO con datos de Compranet.

Es importante considerar las adjudicaciones directas realizadas bajo emergencia, es decir, bajo el artículo 41 fracción II y V de la LAASSP, ya que este sería el fundamento legal por el cual las dependencias podrían justificar la necesidad de realizar compras urgentes.

En el caso del IMSS, durante el mes de enero, los servicios científicos y técnicos integrales representaron el mayor gasto realizado bajo emergencia, con 800 millones de pesos. Para los siguientes meses, la distribución fue distinta, probablemente producto de la emergencia epidemiológica.

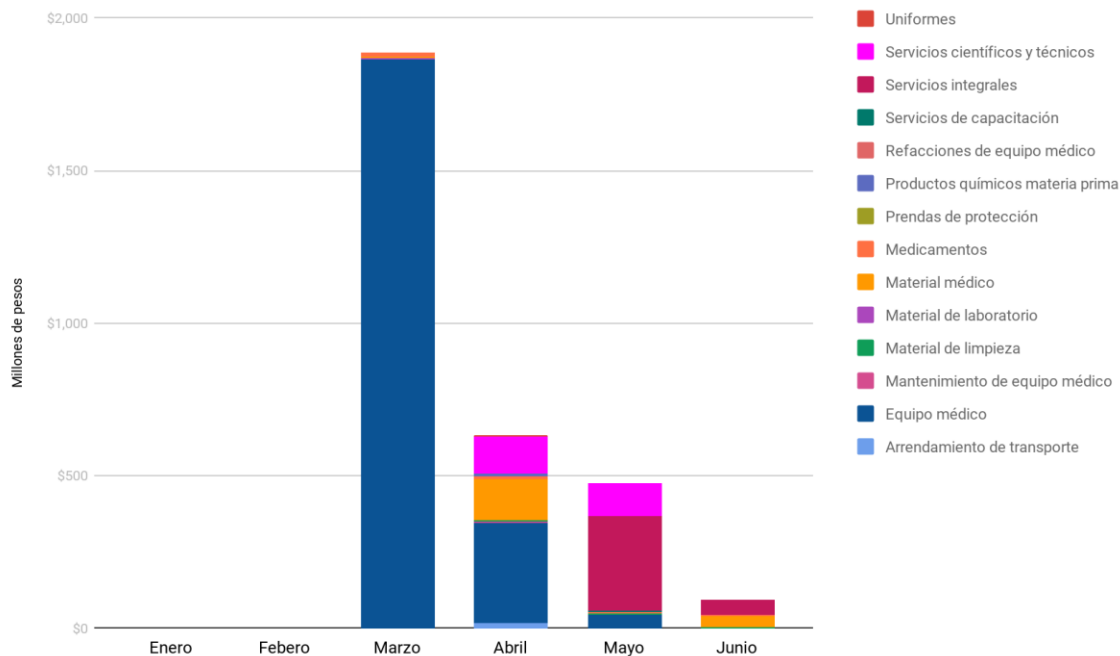
Llama la atención la disminución de compras de emergencia durante el mes de febrero, momento crucial para la preparación de la respuesta a la pandemia. En febrero, fueron destinados 850 millones de pesos a compras de emergencia, tan solo el 18% de las compras del IMSS para ese mes.

Esto contrasta con las declaraciones del Gobierno Federal, quien afirmó que la vigilancia y la preparación para afrontar la pandemia comenzaron desde el mes de enero⁴, a raíz de la declaración de emergencia internacional por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

En marzo, el IMSS compró mil millones de pesos en equipo médico, cuando en los dos meses anteriores no realizó ninguna compra de emergencia bajo esta clasificación. Dentro de este rubro usualmente son clasificados productos como cubrebocas, guantes, batas y material quirúrgico, lo que sugiere que el grueso de las compras para responder a la emergencia fue realizado durante este mes. Para abril, mayo y junio, la distribución de bienes fue más variada.

Al hacer un análisis detallado de los títulos de expediente y las descripciones de los contratos para identificar la adquisición de equipo e insumos médicos para la atención de la COVID-19, existe un cambio claro a partir de marzo, las compras realizadas tienen un objeto específico: atender la pandemia.

Gráfica 4. IMSS - Monto por tipo de bien adquirido bajo COVID-19, 2020



Fuente: elaborada por el IMCO con datos de Compranet.

⁴ Lau Almaraz, “El Gobierno está preparado desde hace tres meses, dice AMLO sobre coronavirus”. CC News, 2020. (Consultado el 4/05/2020) <https://news.culturacolectiva.com/mexico/gobierno-esta-preparado-desde-hace-tres-meses-amlo-sobre-coronavirus/>

A partir de este mes, los títulos y descripciones de los contratos comienzan a incluir referencias explícitas a la emergencia sanitaria o a la adquisición de equipo médico como cubrebocas, guantes, ventiladores, monitores de signos vitales, gel antibacterial, entre otros.

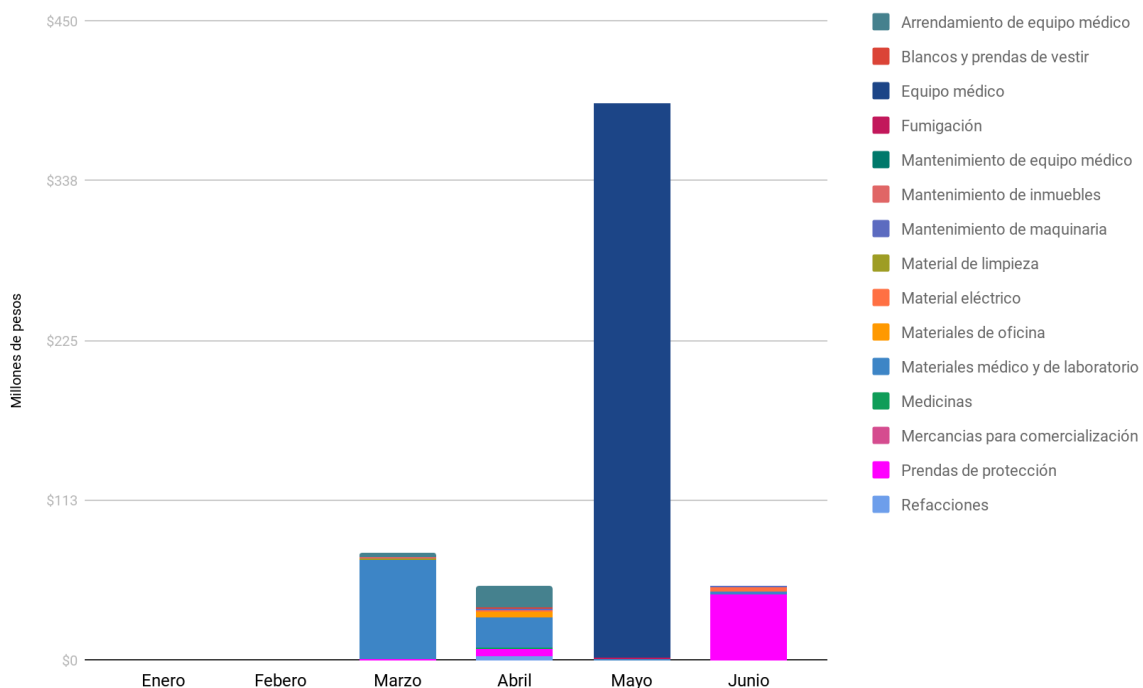
La primera compra del IMSS publicada bajo una referencia clara a la atención de la pandemia fue realizada el 21 de marzo de 2020 por la Coordinación de Abastecimiento y Equipo Delegación Nuevo León. El contrato, con número de procedimiento AA-050GYR035-E102-2020, fue adjudicado a tres empresas con el objeto de adquirir material de curación.

Además, el volumen de gasto destinado a la emergencia resulta particularmente bajo. Las compras con referencia clara a la atención de la COVID-19 representan únicamente el 6.4% del gasto total del IMSS en 2020.

Este gasto solo considera las compras realizadas por el IMSS con una referencia clara a la atención de la COVID-19, por lo que es posible que existan otros procesos destinados a atender la emergencia. Sin embargo, la ausencia de un protocolo que identifique a las compras de emergencia no permite ampliar este registro. **Esto hace imposible afirmar cuántas compras para atender la pandemia ha realizado el Gobierno.**

El ISSSTE presenta resultados similares. A partir de marzo, la descripción de los contratos comienza a tener referencias claras a la atención de “COVID-19”, “emergencia sanitaria”, “coronavirus” y otras alusiones a la crisis de salud.

Gráfica 5. ISSSTE - Monto por tipo de bien adquirido bajo COVID-19, 2020



Fuente: elaborada por el IMCO con datos de Compranet

Es claro que la mayor proporción de compras destinadas a la atención de la pandemia fue realizada en mayo con un crecimiento en la adquisición de equipo médico. Además, la primera compra en el año publicada por el ISSSTE en la que fue posible encontrar una referencia clara a la atención de la pandemia fue el 12 de marzo para la adquisición de material de curación por “compras emergentes coronavirus” con número de procedimiento AA-051GYN013-E5-2020.

Como en el caso del IMSS, las compras con una alusión clara a la pandemia fueron realizadas semanas después de la detección del primer caso positivo de COVID-19 en el país, el 28 de febrero de 2020. Para el ISSSTE estas suman un total de 573 millones 351 mil 991 pesos, es decir, 10% del monto total de compras ejecutadas durante el 2020.

Aunque es posible que ambos institutos hayan realizado más compras para atender la crisis sanitaria, la falta de un proceso claro para ejecutar compras de emergencia, junto con la ausencia de información detallada en Compranet, no permiten distinguirlas del resto de las compras destinadas a las actividades normales de ambos Institutos.

Durante los meses de enero y febrero no es posible identificar compras de insumos necesarios para atender la emergencia. Los datos sugieren que este material fue adquirido una vez que la crisis ya había estallado en México.

3. ¿Compras sin controles? Recursos destinados a la emergencia con anomalías preocupantes.

IMSS: Adjudicaciones directas sin justificación legal

Ante la emergencia sanitaria las compras por adjudicación directa son esperadas y justificadas, sin embargo, realizarlas sin los controles adecuados, puede propiciar procesos discrecionales y con riesgos de corrupción.

La distribución del gasto del IMSS en 2020 por tipo de procedimiento es la siguiente: 60% del monto total del IMSS fue adjudicado directamente, el 36% del gasto fue mediante licitaciones públicas y el 1.2% mediante invitación restringida.

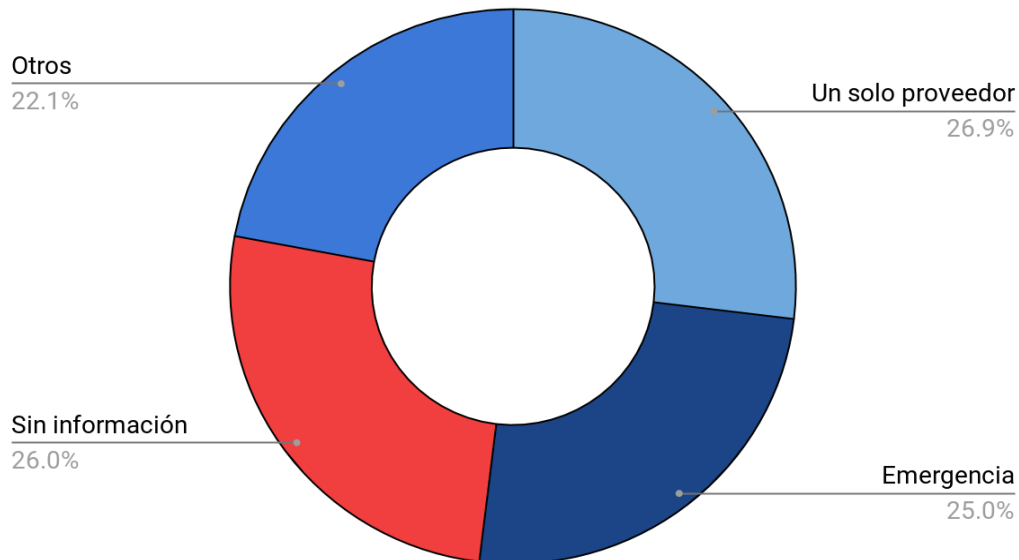
Al revisar únicamente las adjudicaciones directas, solamente el 25% del dinero adjudicado por esta vía fue justificado por una causal de emergencia, mientras que el 26%, 7 mil 665 millones 595 mil 41 pesos, no cuenta con ningún fundamento legal que explique por qué no fue realizada una licitación pública. Una vez más, la falta de reglas especiales para realizar compras de emergencia no permite confirmar si estos recursos fueron destinados a la atención de la crisis de salud.

En cerca de 39 procesos de compra, que suman un monto total de mil cien millones de pesos, no fue publicado ni un solo documento en Compranet, por lo que es imposible conocer y verificar los bienes y servicios contratados y determinar si fueron destinados a la atención de la emergencia sanitaria.

Lo anterior muestra que el IMSS ha optado por adjudicar directamente la mayoría de sus compras públicas durante 2020, situación que pudiera estar justificada por la necesidad de atender la emergencia del país.

No obstante, solo una cuarta parte de sus adjudicaciones tienen como justificación clara la atención a una emergencia.

Gráfica 6. IMSS - Distribución del monto adjudicado directamente por justificación legal, 2020



Fuente: elaborada por el IMCO con datos de Compranet.

Sedena y Semar: nula transparencia en las compras de emergencia

Sedena y Semar son otras dos de las dependencias que buscan atender la crisis de COVID-19 a través de dos planes de emergencia, el Plan DN-III-E y el Plan Marina. Ambas dependencias han adquirido un papel central en las operaciones del gobierno federal durante la actual administración.

En marzo, el Insabi firmó un convenio de colaboración con la Sedena para poner a su disposición 4 mil 272 millones 380 mil 959 pesos con la finalidad de atender la emergencia mediante el Plan DN-III-E. Esto a través de acciones de mantenimiento, restauración o construcción de hospitales, compra de insumos médicos y contratación de personal médico⁵. Por lo tanto, se esperaría que la Sedena acumulara una gran parte de las compras ejecutadas para atender la emergencia.

Sin embargo, en Compranet solo es posible ubicar dos compras realizadas por la Sedena bajo excepción de emergencia. De las cuales una tiene como objeto la adquisición de insumos para realizar pruebas de COVID-19, adjudicada a la empresa I L Diagnostics por un monto de 2 millones 992 mil pesos. Sin embargo, en el perfil de la compra dentro de Compranet no está disponible la información del contrato ni de ningún otro documento que detalle las condiciones de esta compra.

⁵ Disponible en <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn8/convenioCOVID-19.pdf>

Además, es posible encontrar anomalías importantes al analizar las compras de la Sedena que fueron destinadas a la adquisición de medicamentos o insumos médicos a pesar de no contar con una justificación de emergencia. Tal es el caso de la adquisición de medicina preventiva bajo adjudicación directa con número de proceso AA-007000999-E154-2020, realizada el tres de abril del 2020 por un valor de cinco millones 589 mil pesos.

En Compranet no es posible encontrar, una vez más, ni un solo documento que describa la cantidad y precio de los bienes adquiridos. Además, la empresa a la que le fue adjudicada el contrato, Assistcomm, S.A. de C.V., según información consultada en el Registro Público del Comercio, es una agencia de viajes.

Esta empresa fue constituida el 17 de febrero de 2018 y a pesar de tener un giro ajeno al sector salud, ha recibido tres contratos para la adquisición de insumos de medicina preventiva por parte de la Sedena. El primero, por un monto de tres millones 360 mil pesos el 29 de marzo de 2018. Es decir, apenas un mes después de su constitución.

La Semar, ha publicado únicamente cuatro compras bajo el fundamento de emergencia establecido en el artículo 41 fracción V de la LAASSP. Estas suman un total de 32 millones 514 mil 44 pesos.

Una de las compras realizadas por la Semar con posible relación a la emergencia fue el proceso AA-013000999-E258-2020, cuyo objeto es la adquisición de gases medicinales para atenciones de los servicios de terapia intensiva, cámara hiperbárica, quirófano, hospitalización, ambulancias, consulta externa y urgencias del Centro Médico Naval, uno de los principales hospitales para atender pacientes con COVID-19. La compra fue adjudicada a la empresa INFRA, S.A. de C.V., por un monto de 4 millones 500 mil pesos.

De nuevo, en la página de Compranet no es posible obtener información detallada de esta compra, ya que el único documento disponible no tiene ninguna relación con la compra. El archivo publicado bajo el concepto de “datos relevantes del contrato” es un manual titulado “Volver a empezar. Ejercicios prácticos de estimulación cognitiva para enfermos de Alzheimer”.

Esto es una muestra más del principal obstáculo al analizar las compras realizadas por la Semar y Sedena: la opacidad y falta de información.

La carencia de detalle en los títulos de los expedientes, y los fundamentos de excepción, así como la imposibilidad de encontrar contratos con mención al Plan DN-III-E, al acuerdo con el Insabi o a la pandemia de COVID-19, dificulta el seguimiento de las compras de emergencia de la Sedena. La duda persiste. ¿La Sedena no está utilizando el dinero otorgado por el Insabi? O, si lo está haciendo, ¿por qué no hay registro de ellos en Compranet?

ISSSTE: Disparidad en precios y contrataciones a empresas ajenas al sector salud

A diferencia de las compras del IMSS, el ISSSTE sí cuenta con información detallada, lo que permite revisar las cantidades y precios unitarios. Con lo que fue posible constatar que el Instituto ha pagado hasta seis veces más que el IMSS por equipamiento médico similar.

En el mes de mayo el ISSSTE compró 98 monitores de signos vitales a la empresa Conduit Life S.A. de C.V. por un total de casi 53 millones 900 mil pesos bajo el número de procedimiento AA-051GYN020-E9-2020. El costo unitario de cada equipo fue de 550 mil pesos.

Mientras tanto, el IMSS adquirió equipo médico similar a un precio mucho más bajo. En el mes de marzo adquirió 20 monitores de signos vitales a un costo unitario de 93 mil 910 pesos en el número de procedimiento AA-050GYR030-E144-2020.

Si bien las marcas y características de los equipos adquiridos pudieran ser distintas, ambos contratos buscaban adquirir monitores de signos vitales que cumplieran con las características 531.619.0403 del cuadro básico institucional de equipo médico. Es decir, el ISSSTE pagó casi seis veces más por equipo que cumple con las mismas funciones.

Asimismo, el ISSSTE adquirió carros rojos para reanimación en dos procesos de compra distintos el AA-051GYN020-E15-2020 y el AA-051GYN020-E20-2020 en mayo y junio respectivamente. En las dos compras, el precio unitario de los equipos adquiridos fue de 430 mil pesos, a pesar de haber sido comprados a distintas empresas.

Al cruzar esta información con compras realizadas por el IMSS para equipo de características similares, encontramos que el ISSSTE adquirió el equipo médico a un precio alto, ya que el IMSS adquirió el mismo equipo, “carros rojos con equipo completo”, a un precio unitario de 319 mil pesos. Es decir, 34% más baratos que los adquiridos por el ISSSTE. Esto a pesar de que el ISSSTE compró un total de 120 aparatos y el IMSS tan solo ocho.

También resulta preocupante que se adjudiquen contratos para adquirir equipo especializado de salud a empresas con giros completamente ajenos al sector. En el mes de mayo, el ISSSTE adjudicó directamente la compra de 114 bombas de infusión intravenosa por 7 millones 635 mil pesos bajo el número de procedimiento AA-051GYN020-E2-2020. A pesar de que el equipo adquirido es de especialidad médica y quirúrgica, el contrato fue asignado a una empresa de seguridad, Vanguardia en Integración de Seguridad, S.A. de C.V.

Las actividades de la empresa están inscritas bajo el giro de “Seguridad física CCTV, control de accesos, intrusión, automatización e incendios”. Los únicos dos contratos previamente registrados en Compranet a la empresa fueron para la adquisición de equipo de telecomunicaciones y el mantenimiento de sistemas CCTV en 2012.

4. ¿Bienestar en la opacidad? Insabi: sin registro del ejercicio de recursos públicos

El Insabi también es una de las unidades facultadas para adquirir insumos para hacer frente a la crisis sanitaria de COVID-19. A diferencia de otras instituciones de salud con décadas de operación, el Insabi fue creado en noviembre de 2019 mediante una serie de reformas que desaparecieron la Comisión Nacional de Protección Social en Salud, encargada de operar el Seguro Popular.

Después de casi cinco meses de la detección del primer caso de COVID-19 en México, no es posible encontrar información de las adquisiciones realizadas por el Instituto en ninguna de las plataformas de consulta de compras públicas.

Esto genera un vacío de información muy grande. Si el Insabi no está realizando compras y contrataciones, ¿cómo está atendiendo la emergencia sanitaria? O bien, si de hecho sí está realizando compras, ¿por qué no están siendo transparentes?

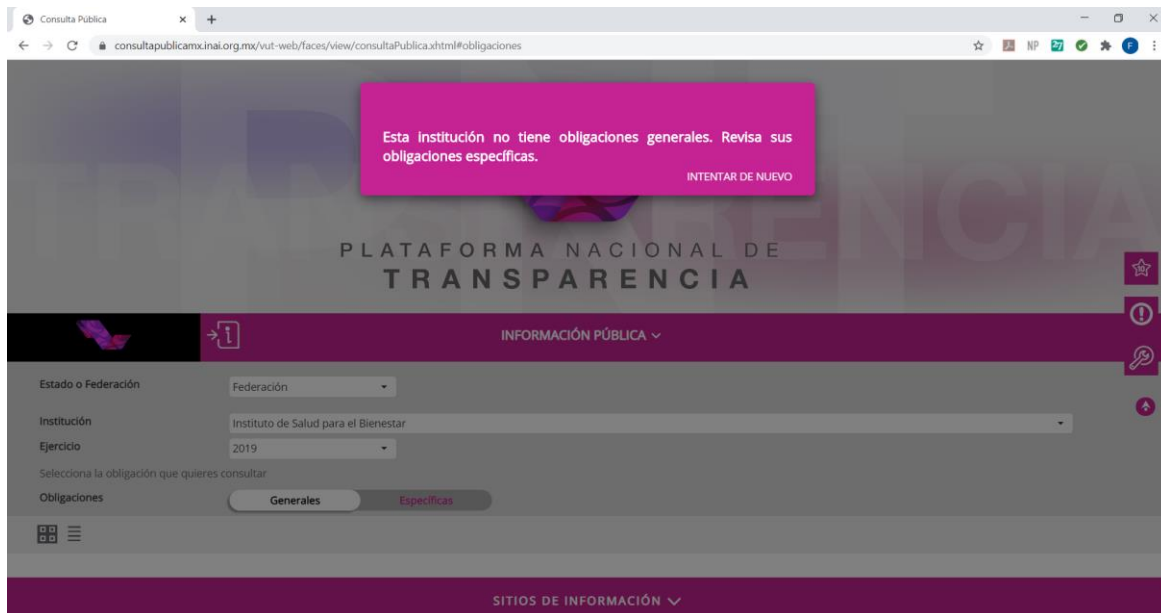
Según reportes en conferencias de prensa y boletines informativos, el Insabi ha adquirido cubrebocas, gafas protectoras, guantes, ventiladores adulto-pediátrico, monitores de signos vitales, camas de terapia intensiva y medicamentos. El precio de cada uno, el proveedor, el tipo de procedimiento y los contratos adjudicados son una incógnita. Compranet no cuenta con una sola compra realizada por el Insabi.

Una posible explicación de la ausencia de información en Compranet sería que los recursos hayan sido ejecutados directamente por las dependencias de salud de los estados. Para esto, el Insabi habría suscrito convenios con las entidades federativas, por lo que sería fundamental conocerlos.

Sin embargo, ni los convenios, ni las compras han sido publicadas en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) como parte de las obligaciones comunes establecidas en la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP).

Como lo muestra la imagen, el Insabi no cuenta con un perfil en la Plataforma Nacional de Transparencia, por lo que no es posible consultar información de la dependencia.

Imagen 1. Perfil del Insabi en la Plataforma Nacional de Transparencia



Fuente: Plataforma Nacional de Transparencia

Esto también impide generar una solicitud de información dirigida al Insabi. Por lo tanto, el IMCO realizó una solicitud con folio 1210200018720 a la Comisión Nacional de Protección Social en Salud (CNPSS), la cual operaba el Seguro Popular, con el fin de conocer estos contratos. La solicitud fue enviada el 16 de junio y el 13 de julio de 2020 la Unidad de Transparencia del CNPSS respondió lo siguiente:

(..) El sujeto obligado COMISIÓN NACIONAL DE PROTECCIÓN SOCIAL EN SALUD, se encuentra en proceso de extinción, por lo que, a la fecha de la solicitud, no ha generado la información y documentación solicitada, es decir, no obra en sus archivos.

Por un lado, la CNPSS ya no cuenta con facultades ni obligaciones para realizar contrataciones públicas. Por otro lado, el Insabi es la unidad facultada para adquirir bienes y servicios en tiempos de emergencia, pero no existe un registro público de estas.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reportó que el Insabi presentó cuatro programas de inversión para la atención de la pandemia que representaban más de 9 mil millones de pesos: tres para el equipamiento para atención de emergencia epidemiológica del COVID-19 y uno para la sustitución de equipos de diagnóstico. Sin embargo, el Insabi no ha publicado los detalles de esta inversión millonaria.

A través del portal oficial del Insabi, también han sido publicados una serie de comunicados de prensa donde anuncian la coordinación de la SRE, la Sedena y la Semar. Por ejemplo, el 6 de mayo fue anunciada la adquisición de 152 ventiladores para enviarlos a las secretarías de Salud de Quintana Roo, Tabasco y Baja California⁶.

El IMCO realizó una solicitud de información a la SRE con folio 0000500118620 para recibir en formato electrónico todos los contratos y anexos suscritos con diferentes proveedores de bienes y servicios realizados en el año 2020 con el objeto de atender la emergencia sanitaria de COVID-19.

La SRE contestó lo siguiente: *Esta Secretaría no es competente para atender su petición, toda vez que no ha suscrito contratos o convenios, ni ha erogado recursos públicos tampoco ha pagado vuelos, con el objeto de atender la emergencia sanitaria del COVID-19.*

Ante la falta de información del Insabi y la SRE, revisar y monitorear estas compras es una tarea imposible.

⁶ Instituto de Salud para el Bienestar, *Estrategia contra COVID-19: Entrega Gobierno de México ventiladores a Quintana Roo, Tabasco y Baja California*, Gobierno de México: Insabi, <https://www.gob.mx/insabi/prensa/021-estrategia-contra-covid-19-entrega-gobierno-de-mexico-ventiladores-a-quintana-roo-tabasco-y-baja-california>. Consultado el (01/06/2020).

IMCO PROPONE

La crisis sanitaria que el país enfrenta demuestra la importancia de contar con compras públicas eficientes, eficaces y transparentes, las cuales permitan adquirir los servicios de salud e insumos médicos indispensables para atender a las personas contagiadas y proteger al personal de salud con equipo médico suficiente.

Las deficiencias en la publicación, transparencia y generación de datos estructurados limitan por completo el seguimiento al ejercicio de los recursos.

En un país donde las emergencias y desastres naturales ocurren cada año y los procesos de compras públicas son realizados bajo prácticas discrecionales y opacas, no existe un proceso homologado que permita realizar y monitorear las compras públicas en tiempos de emergencia. Por lo tanto, el **IMCO** propone la creación de lineamientos y protocolos de ejecución, seguimiento y control de compras de emergencia que incluyan:

- **Procesos claros para la contratación y ejecución de compras de emergencia.** Es fundamental contar con una regulación específica para la contratación y adquisición de bienes y servicios en tiempos de emergencia.
 - Detallar de manera obligatoria el fundamento legal que justifica realizar un proceso de adjudicación directa.
 - Desglosar los bienes o servicios adquiridos, la cantidad necesaria, el precio unitario y el detalle del proveedor.
 - Contratar a los proveedores inscritos en el RUPC, de tal forma que sea posible conocer el objeto social y la capacidad de cumplimiento.
 - Detallar los tipos de bienes y servicios que pueden ser adquiridos mediante procesos de emergencia.
- **Contratos marco para evitar proveedores sin experiencia o capacidad de cumplimiento.** Realizar contratos marco permite establecer especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regularán la adquisición o arrendamiento de bienes muebles, o la prestación de servicios. Con estos criterios, es posible seleccionar a proveedores con capacidad de cumplimiento.
- **Mecanismos extraordinarios y herramientas digitales de monitoreo, revisión y auditoría.** Con el objetivo de monitorear las compras de emergencia es importante generar portales electrónicos dedicados exclusivamente a transparentar información del uso de recursos para atender la emergencia, incluyendo el registro de la información de las compras en bases de datos estructuradas, las cuales detallen los bienes y servicios adquiridos, así como los proveedores contratados.
- **Total transparencia de la documentación del proceso completo de compra pública.** Ante emergencias o situaciones de crisis es adecuado realizar procesos de adjudicación directa con el

objetivo de agilizar las contrataciones. Sin embargo, la documentación de estos procesos debe ser publicada. Esto incluye, al menos:

- Cotización a proveedores e investigación de mercado.
 - Dictamen de excepción que justifique la elección de un proceso de adjudicación directa.
 - Contrato y anexos suscritos.
-
- **Actualización constante de las plataformas de contrataciones y auditorías en tiempo real.** A medida que las etapas del proceso de compra pública vayan sucediendo, esta información y documentación debe ser publicada. Esto permitiría identificar algunos elementos claves durante el proceso y posterior adjudicación del contrato.
 - Identificación de la necesidad.
 - Fundamento legal que justifique la excepción a una licitación pública.
 - Criterios claros de selección de ganadores.

NOTA METODOLÓGICA

Para realizar este análisis fueron utilizados los datos disponibles en Compranet, el portal de compras públicas del gobierno federal a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En este sitio está publicada la información de todos los procesos de compra realizados con recursos federales.

El IMCO utilizó las bases descargables de Compranet como principal insumo. Estas bases de datos son publicadas por año y para el caso de 2020 la base es actualizada día con día. El análisis considera todos los procesos de compra realizados entre el primero de enero y el 30 de junio de 2020, tomando como referencia la fecha de inicio del contrato.

Para trabajar la información, el IMCO actualizó diariamente las bases de Compranet, esto consistía en descargarlas, filtrar todos los procesos de compra publicados el día anterior a la actualización y añadirlos a una base que englobara todos procesos de compra de 2020. De esta manera, fue posible contar con los procesos de compra publicados hasta el 30 de junio de 2020 y que, además, la fecha de inicio se encuentra entre el 1 de enero y el 30 de junio.

La última actualización fue realizada el 1 de julio de 2020, sin embargo, las instituciones de gobierno continúan subiendo procesos de compra a Compranet meses después de que haya iniciado el contrato. Por ejemplo, el Instituto Mexicano del Seguro Social publicó hasta el tres de julio una serie de contratos que iniciaron durante el mes de enero. Por lo tanto, aquellos contratos que iniciaron entre el 1 de enero y el 30 de junio, pero no fueron publicados en ese periodo, no están incluidos en el análisis.

Además, el IMCO realizó una serie de cruces de la información contenida en los datos generales disponibles de cada proceso. El propósito es identificar aquellas compras que fueron realizadas por las dependencias facultadas según el decreto del 27 de marzo durante 2020 y que, además, reunían por lo menos una de las siguientes características:

1. Compras donde el tipo de bien o servicio adquirido está relacionado con la atención de la pandemia. Para tal, fue utilizado el Clasificador Único de las Contrataciones Públicas⁷ (CUCoP), el cual permite categorizar las compras por tipos de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas. La siguiente tabla muestra los tipos de bienes o servicios considerados en este análisis.

Tabla 1. Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (CUCoP)

Objeto	Clave CUCOP
Arrendamiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio	3240
Equipo médico y de laboratorio	5310

⁷Compranet, Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (CUCoP) <https://sites.google.com/site/cnetcuop/> (Consultado el 4/04/2020).

Instalación, reparación y mantenimiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio	3540
Instrumental médico y de laboratorio	5320
Material de limpieza	2160
Materiales, accesorios y suministros de laboratorio	2250
Materiales, accesorios y suministros médicos	2540
Medicinas y productos farmacéuticos	2530
Otros productos químicos	2590
Prendas de seguridad y protección personal	2720
Productos químicos básicos	2510
Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio adquiridos como materia prima	2350
Refacciones y accesorios menores de equipo e instrumental médico y de laboratorio	2950
Servicios de investigación científica y desarrollo	3350
Servicios de limpieza y manejo de desechos	3580
Servicios profesionales, científicos y técnicos integrales	3390
Vestuario y uniformes	2710

Fuente: elaborada por el IMCO con datos de Compranet y CUCoP.

2. Compras que tuvieron como justificación legal una situación de emergencia para realizar un proceso de excepción en lugar de una licitación pública. Para tal, consideramos las compras amparadas bajo las siguientes fracciones del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP):
 - Fracción II: “Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor.”
 - Fracción V: “Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto, las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
3. Compras cuyo título de expediente, título de contrato o descripción del contrato hacen referencia explícita a la atención de la pandemia de COVID-19. Para tal, fue realizada una búsqueda de texto de las siguientes palabras clave:

- COVID
- Emergencia sanitaria
- SARS
- Instalación de unidades COVID-19
- Ventiladores
- Gel antibacterial
- Cubrebocas
- Guantes
- Bata quirúrgica
- Monitores de signos vitales

Además, con el objetivo de analizar con mayor detalle la información y documentación disponible sobre los procesos de compra y los proveedores más ganadores, el IMCO analizó los contratos más grandes realizados en 2020 por el IMSS, el ISSSTE, la Sedena, la Semar y otras dependencias de salud. Estos son los principales hallazgos.

Tabla 2. Top contratos IMSS e ISSSTE para atender la emergencia

Institución	Proveedor	Monto en pesos	Bien adquirido	Precio unitario disponibles	Inscrito RUPC	Objeto social proveedor	Documentos
IMSS	CREATIVIDAD Y ESPECTACULOS S.A. DE C.V.	\$302,000,000	UNIDAD DE EXPANSIÓN MÉDICA	No	Sí	Adecuado	Insuficientes
IMSS	CAMPAS EQUIPOS SA DE CV	\$212,109,150	EQUIPO MÉDICO COVID	No	No	No disponible	No
IMSS	MOVIL TECHNOLOGIES DISTRIBUCION SAPI DE CV	\$103,000,000	INSTALACIÓN DE UNIDADES MÉDICAS	No	No	No disponible	Insuficientes
IMSS	INTERCABLE	\$93,883,335	INSTALACIÓN DE UNIDADES MÉDICAS	No	Sí	No adecuado	Insuficientes
IMSS	CREATIVIDAD Y ESPECTACULOS S.A. DE C.V.	\$49,206,726	CENTROS DE CONVALECENCIA	Sí	Sí	Adecuado	Sí
ISSSTE	SINCRONIA MEDICA APLICADA SA DE CV	\$320,000,000	UNIDAD RADIOLÓGICA PORTÁTIL	Sí	Sí	Adecuado	Suficientes
ISSSTE	CONDUIT LIFE SA DE CV	\$53,900,000	MONITORES DE SIGNOS VITALES	Sí	No	No disponible	Suficientes

ISSSTE	DISTRIBUIDOR A IACAM	\$34,400,000	CARRO ROJO PARA REANIMACIÓN	Sí	No	No disponible	Suficientes
ISSSTE	PROARTA SA DE CV	\$19,440,000	BATA QUIRÚRGICA ESTERIL	Sí	No	No disponible	Suficientes
ISSSTE	AULIS SOL SA DE CV	\$17,200,000	CARRO ROJO PARA REANIMACIÓN	Sí	No	No disponible	Suficientes

Fuente: elaborada por el IMCO con datos de Compranet. La base de datos con los contratos analizados se puede consultar [aquí](#).

Tabla 3. Desglose de las compras por instituciones

Institución	Procesos de compra	Monto gastado 2020	% del gasto de las compras nacionales	Monto gastado 2019	% del monto adjudicado directamente 2020	Monto total gastado para atender la emergencia 2020 ¹
IMSS	19,010	47 mil 673 millones 346 mil 583 pesos	27%	\$61,003,797,481	60%	\$7,170,953,846
ISSSTE	3,262	5 mil millones 587 mil pesos	3%	\$21,601,762,191	32%	\$866,868,729
Sedena	713	5 mil 802 millones 375 mil 872 pesos	3%	\$3,481,280,752	29%	\$7,544,920
Semar	794	974 millones 930 mil 926	0.56%	\$1,537,925,144	75%	\$32,514,044
SSA	117	332 millones 751 mil 41 pesos	0.19%	\$212,430,571	40%	\$11,561,680

Fuente: Elaboración propia con datos del Compranet. 1. El monto destinado a la emergencia considera todas las compras realizadas por adjudicación directa bajo el artículo 41 fracción II y V de la LAASSP, así como las compras con objeto "COVID" en la descripción del contrato.

Limitaciones en la información

Si bien la información de Compranet resulta útil para realizar análisis sobre las condiciones generales de las compras efectuadas por gobierno, existen serias limitaciones en el detalle y calidad de la información que imposibilitan un análisis exhaustivo de cada contrato.

En primer lugar, no existe información detallada sobre los bienes y servicios adquiridos. Las bases de datos descargables no cuentan con un desglose por bien, precio y cantidad de cada contrato, ya que los campos contenidos únicamente publican el monto total adjudicado a cada proveedor.

Para obtener un análisis más detallado de los contratos de interés, el IMCO accedió a la sección de "Anuncios" de Compranet para buscar información adicional de procesos de compra en específico. Esta

sección contiene perfiles individuales de cada compra con toda la información que las Unidades Compradoras (UC) generan al publicar anuncios de contratación y adjudicación de contratos.

Dentro de cada expediente es posible acceder a la documentación generada para cada uno de los procesos. No obstante, el análisis de estos expedientes debe ser realizado uno por uno, ya que no existe una base de datos que agrupe toda la información y documentación.

Sin embargo, en la mayoría de los procesos de compra analizados no estaba disponible la documentación del proceso. Los perfiles individuales de las compras carecen del mínimo de información requerida por ley toda vez que los documentos que deberían estar disponibles a través de Compranet, no son publicados⁸.

Adicionalmente, dentro de las compras de una misma dependencia es posible encontrar criterios distintos en el llenado y detalle de la información. Tal disparidad dificulta la comparación de las condiciones de compra entre distintos contratos. Además, en ocasiones la información es publicada a destiempo, semanas después de haber sido adjudicados.

Para contrarrestar las limitaciones de la información contenida en Compranet, el IMCO consultó la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) e ingresó solicitudes de información para conocer el detalle de ciertas compras. Sin embargo, al momento de esta publicación, la información de compras públicas de la PNT no ha sido actualizada para la totalidad de los meses analizados y los plazos de la mayoría de las solicitudes ingresadas han sido postergados como medida extraordinaria por la pandemia.

⁸ Artículo 2, 30, 37, 37 Bis de LAASSP y Artículo 2, 23, 32, 39, 39 Bis de la LOPSRM.