

Compras públicas en México

Competencia: la gran ausente

Fernanda Avendaño Meouchi

Investigadora

maria.avendano@imco.org.mx

[@FerAvMeouchi](#)

Ingrid Chávez Ortiz

Investigadora

ingrid.chavez@imco.org.mx

[@IngridChavezO](#)

Renata Gómez Lameiras

Practicante

[@RenataGom](#)

Pablo Montes Mendoza

Coordinador Anticorrupción

pablo.montes@imco.org.mx

[@Montes_mx](#)

Fecha: 07-10-2020



Introducción

Un gobierno debe buscar, en la adquisición de bienes y servicios con recursos públicos, obtener la mayor calidad al menor precio posible. Para lograrlo, las compras deben ser planeadas y ejecutadas priorizando el beneficio de la población y considerando el mejor uso de los recursos, los cuales siempre son escasos. Sin embargo, dado el monto que implican las compras públicas, pueden interferir diversos intereses y presiones que terminen opacando el bien público.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha advertido que los procesos de compra pública son notoriamente vulnerables a la corrupción y al fraude¹. Lo cual se debe, principalmente, a dos razones: la complejidad del proceso y la gran cantidad de recursos utilizados. Ambas razones crean áreas de oportunidad e incentivos para el comportamiento ilícito tanto de los funcionarios públicos como de los proveedores.

La discusión pública sobre la corrupción en México usualmente se concentra en el análisis de casos, los cuales son usados como ejemplo de éxito o fracaso en la lucha anticorrupción. Sin embargo, los problemas de corrupción e ineficiencia en las compras públicas trascienden casos aislados y usualmente ocurren por fallas en el sistema de contrataciones que permiten la conformación de redes de corrupción, las cuales logran desviar recursos públicos abusando de procesos discrecionales, amañando licitaciones o aprobando contratos a empresas irregulares².

El uso y análisis de datos es fundamental para generar evidencia que guíe la discusión pública y las propuestas de política pública en materia anticorrupción. Los datos muestran que en las compras públicas del gobierno federal existen riesgos que podrían vulnerar los principios establecidos en la Constitución sobre eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez en el uso de los recursos.

El IMCO considera que existen tres elementos fundamentales para realizar compras públicas que aseguren el uso eficiente de los recursos: la libre competencia, la transparencia y el cumplimiento de la ley.³ Analizar y detectar prácticas que obstaculizan el cumplimiento de cualquiera de estos tres principios permite identificar riesgos de corrupción.

Este estudio busca aportar evidencia de prácticas que obstaculizan la competencia en las compras públicas a través de la estructuración y análisis de información pública. Las bases de datos generadas para el estudio permiten identificar áreas de riesgo, patrones de comportamiento y anomalías en los procesos de contratación realizados durante 2018 y 2019.

¹OECD, *Government at a Glance 2017* (París: OECD Publishing, 2017), https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en.jsessionid=tsKcTa9s1LyF-lgrabpxRtuH.jp-10-240-5-166 (Consultado el 17/05/2020).

²Pablo Montes, Caso Lozoya: circo, maroma y ¿justicia?, Letras Libres 2020 <https://www.letraslibres.com/mexico/politica/caso-lozoya-circo-maroma-y-justicia#.XyGucMLbeNE.twitter> (Consultado el 29/07/2020).

³ El Índice de Riesgos de Corrupción presentado por el IMCO en 2018 utiliza como marco teórico los tres factores de la igualdad de Robert Klitgaard para definir la corrupción: falta de competencia, falta de transparencia e impunidad. Disponible en <https://imco.org.mx/indice-riesgos-corrupcion-sistema-mexicano-contrataciones-publicas/>

Los principales obstáculos a la competencia identificados en las compras públicas fueron:

1. La disminución considerable de recursos adjudicados mediante licitación pública. En 2019, el porcentaje del monto por licitación pública disminuyó 12 puntos porcentuales, pasando de 58% en 2018 a 46%.
2. El aumento del uso de procesos de excepción en lugar de concursos abiertos. El porcentaje del monto adjudicado directamente en 2019, primer año del gobierno de Andrés Manuel López Obrador, fue cuatro puntos porcentuales mayor que en 2018, pasó de 35% a 39%.
3. El cambio de los proveedores que más recursos recibieron está sujeto al gobierno en turno. 66 de las 100 empresas que más recursos concentraron durante el sexenio del presidente Enrique Peña Nieto dejaron de ganar contratos con la llegada a la presidencia de Andrés Manuel López Obrador. Esas empresas concentraron el 24% de los recursos en 2018, mientras que en el 2019 ese porcentaje bajó a tan solo 2%, una disminución de más de 80 mil millones de pesos.
4. El uso de requisitos técnicos excesivos en las convocatorias o la descalificación de propuestas por errores que no afectan la calidad o precio del bien. Por ejemplo, en un proceso de licitación pública, el ISSSTE descalificó a todos los participantes, excepto a uno, por foliar incorrectamente los documentos. Esta práctica limita y muchas veces elimina la competencia por razones ajenas a la calidad del bien o servicio requerido.
5. La ambigüedad y subjetividad de los fundamentos legales para realizar una adjudicación directa y así, evitar un concurso. La Sedena adjudicó directamente un contrato de más de mil millones de pesos en camionetas por considerar necesario adquirir una marca determinada a pesar de que existían 60 empresas en el mercado que pudieron haber provisto la marca requerida.

Con el objetivo de transitar a un sistema que favorezca la competencia, la eficiencia y la transparencia, es necesario rediseñar la manera en que el gobierno federal realiza contrataciones. El IMCO propone:

- Reducir los motivos por los cuales es posible exceptuar una licitación pública.
- Generar y publicar de manera oportuna en Compranet los documentos que detallan y justifican una adjudicación directa.
- Establecer un umbral para exceptuar procesos de licitación pública sin importar la justificación legal para realizarla.
- Impulsar la celebración de contratos marco.
- Priorizar los criterios de calidad y precio en la evaluación de las propuestas sobre errores de presentación.
- Habilitar un portal de denuncias en Compranet disponible para todo el público para reportar irregularidades en el proceso o la ausencia de documentación.

Riesgos de corrupción en compras públicas

La etapa de contratación es la fase de una compra pública en la que los servidores públicos deciden quién será el proveedor encargado de proveer el bien, obra o servicio que será adquirido. Durante esta fase, es fundamental que prevalezcan los criterios de competencia, transparencia, eficiencia y eficacia en la selección de un ganador⁴, los cuales pueden entrar en conflicto con los intereses o arreglos que pudieran existir entre el sector público y privado.

Para que una red de corrupción desvíe recursos a través de una compra pública, el contrato debe ser asignado a una empresa previamente seleccionada, ya que, de existir un arreglo entre funcionarios y algún proveedor, estos deben asegurarse de que el contrato sea asignado a la empresa que es parte de la red de corrupción⁵.

Por lo tanto, cuando se presentan actos de corrupción en una compra pública, el ganador se determina por razones ajenas a la eficiencia de la empresa o a la calidad de los productos ofrecidos. Sin embargo, esto no es una tarea sencilla, ya que por ley las compras públicas deben de ser asignadas mediante concurso, lo que dificulta el control que los funcionarios pudieran tener en la asignación de un contrato.

En consecuencia, un esquema de corrupción necesita de obstáculos a la competencia⁶. Ya sea evitando un concurso a través de una adjudicación directa, o haciendo trampa en un concurso para favorecer a un proveedor.

Para esto, existen una serie de prácticas que pueden realizarse con el objetivo de dirigir el proceso de compra. Investigaciones internacionales muestran que las condiciones de un concurso pueden ser amañadas mediante la divulgación de información confidencial, el requerimiento de características en los productos que solo una empresa pueda ofrecer, plazos de entrega irrealizables para la mayoría de los proveedores, plazos de publicación de documentos que ponen en desventaja a posibles competidores, o bien, abusando de las razones que justifican la asignación directa de un contrato⁷.

En conjunto, estas prácticas limitan y obstaculizan la competencia, lo que facilita asignar un contrato a una empresa en específico. En consecuencia, cualquier indicio de que alguna de estas prácticas pudo haber sido realizada debe ser considerada un riesgo de corrupción⁸. Además, el marco normativo y el

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *Guidebook on anti-corruption in public procurement and the management of public finances: good practices in ensuring compliance with article 9 of the United Nations Convention against Corruption*. (New York: United Nations, 2013), 8-12, https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Guidebook_on_anti-corruption_in_public_procurement_and_the_management_of_public_finances.pdf (Consultado el 02/10/2020)

⁵ Mihaly Fazekas, János Tóth y Peter King, *Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data*, Corruption Research Center Budapest, Working Paper series: CRCB-WP/2013:02, 2013. https://www.researchgate.net/publication/260981834_Anatomy_of_Grand_Corruption_A_Composite_Corruption_Risk_Index_Based_on_Objective_Data/link/5a4aa2ab458515f6b05b3c9e/download (Consultado el 11/09/2020).

⁶ Ibid., 6.

⁷ The World Bank, *Fraud and Corruption Awareness Handbook* (Washington DC : World Bank Group, 2014), 7, <http://documents.worldbank.org/curated/en/309511468156866119/pdf/877290PUB0Frau00Box382147B00PUBLIC0.pdf> (Consultado el 10/09/2020).

⁸ Ibid., 10-32.

uso de sistemas electrónicos de compra pública deben estar diseñados para evitar estas prácticas de riesgo y favorecer la libre competencia de las empresas al momento de asignar un contrato⁹.

En la medida en la que las leyes de compra aseguren procesos de contratación que premien la calidad y eficiencia a través de concursos con libre competencia, será más difícil que redes de corrupción puedan asignar contratos a las empresas preferidas. Por el contrario, si los sistemas de compras públicas facilitan la adjudicación directa de contratos o carecen de lineamientos para prevenir y detectar limitaciones a la competencia, las redes de corrupción podrán dirigir contratos incluso sin violar la ley.

Las prácticas de corrupción en los procesos de compras públicas son la base para realizar esquemas de corrupción que involucran el desvío de recursos millonarios. Por ejemplo, en los último cuatro casos emblemáticos más recientes de corrupción en México, La Estafa Maestra, Operación Safiro y el caso de Javier Duarte, el desvío de millones de pesos comenzó con procesos de contratación pública, simulando compras de bienes y servicios, los cuales nunca fueron entregados ni implementados.

Por lo tanto, para el IMCO es fundamental utilizar información y datos públicos para identificar áreas de riesgo, patrones de comportamiento y anomalías en los procesos de contratación realizados por las dependencias federales. Este estudio no emite sentencias ni acusaciones, presenta problemas potenciales y riesgos en el sistema de contrataciones públicas en México y propone cambios puntuales para prevenirlos.

Panorama compras públicas Administración Pública Federal 2013-2019

Las compras públicas de la Administración Pública Federal (APF) representan una cantidad importante de recursos, por lo que es fundamental analizar las prácticas de contratación en cada administración para conocer cómo y en qué están gastando. Para esto, las siguientes gráficas consideran los años por periodo de gobierno, por lo tanto 2013 incluye los contratos desde el 1 de diciembre de 2012, día en que Enrique Peña Nieto asumió el poder, y el año 2019 incluye los contratos desde el 1 de diciembre de 2018, día en que Andrés Manuel López Obrador comenzó su mandato¹⁰.

El monto destinado a compras públicas durante el primer año de gobierno de Andrés Manuel López Obrador fue de 323 mil 782 millones 39 mil 728 pesos (gráfica 1), 73 mil millones de pesos más que en 2013, primer año de gobierno de Enrique Peña Nieto.

⁹ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), *Recommendation of the council on public procurement*. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OECD-Recommendation-on-Public-Procurement.pdf> (Consultado el 02/10/2020)

¹⁰ La fecha utilizada para identificar los contratos es la fecha de inicio publicada en Compranet.

Gráfica 1. Gasto en compras públicas, Administración Pública Federal 2013-2019



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet. El monto gastado en compras públicas excluye los contratos adjudicados por Pemex y CFE.

En los últimos años, fueron realizados un par de cambios importantes que afectaron la proporción de recursos registrados en Compranet, específicamente de 2014 a 2015 y de 2017 a 2018. En agosto de 2014 se reformó la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), donde se estableció que las contrataciones realizadas por Petróleos Mexicanos (Pemex) y por la Comisión Federal de Electricidad (CFE) no estarían sujetas a esta ley¹¹.

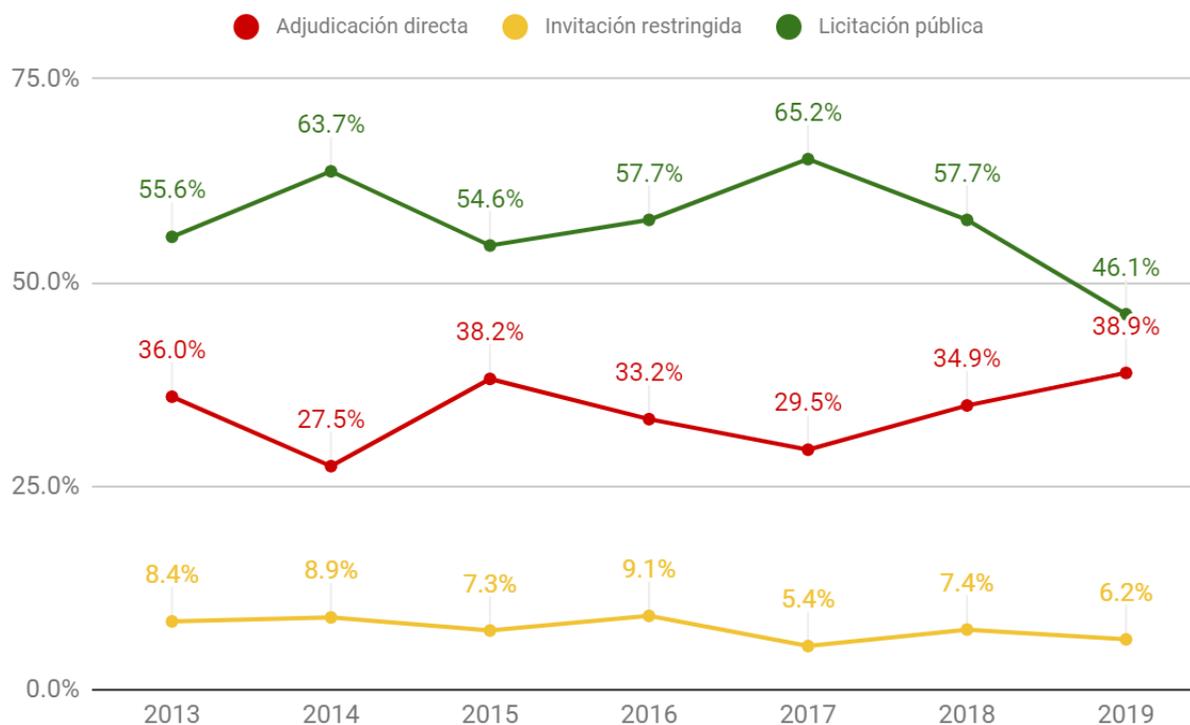
Esta excepción incluye el registro y publicación de contrataciones. A partir de estos cambios Pemex y CFE cuentan con portales propios para registrar sus procedimientos de contratación. Por lo tanto, desde 2015 no es posible revisar los contratos de Pemex en Compranet. Mientras que los contratos realizados por la CFE se mantienen en la plataforma hasta 2017. Con el objetivo de que el gasto en compras públicas sea comparable entre años, las compras de Pemex y CFE no fueron consideradas en este análisis.

Analizando la distribución del monto por tipo de procedimiento, durante el sexenio de Peña Nieto las licitaciones públicas representaron más del 50% del monto ejercido en todos los años, siendo 2014 y

¹¹ Diario Oficial de la Federación, DECRETO por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, 2014, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014 (Consultado el 10/09/2020).

2017 los años con mayor porcentaje de recursos asignados bajo este tipo de procedimiento, con 64% y 65% respectivamente.

Gráfica 2. Porcentaje del monto por tipo de procedimiento, Administración Pública Federal 2013-2019



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet. El monto gastado por “Otros” tipos de procedimiento no se muestra en la gráfica.

Las licitaciones públicas, al ser concursos con convocatorias abiertas, permiten que exista mayor competencia en los procesos de compra. Cuando hay más participantes y propuestas en las convocatorias, se puede encontrar mejor calidad a precios más bajos, a diferencia de los procesos donde se limita el número de participantes como las invitaciones restringidas o las adjudicaciones directas.

Durante el primer año de gobierno de López Obrador, el porcentaje del monto asignado por licitación pública disminuyó 12 puntos porcentuales, mientras que el porcentaje del monto por adjudicaciones directas aumentó cuatro puntos porcentuales, pasando de 34.9 en 2018 a 38.9%.

La tendencia creciente de adjudicaciones directas es un foco rojo para la competencia, ya que este tipo de procesos permiten la asignación de contratos a proveedores sin asegurar, mediante un concurso, que estos pueden proveer las mejores condiciones de calidad y precio disponibles en el mercado. Además, las adjudicaciones directas representan un riesgo de corrupción, ya que la ausencia de

criterios objetivos para seleccionar contratistas abre espacios a que la decisión pudiera estar influida por acuerdos ilícitos.

Si bien ningún tipo de contratación está exento de riesgos, las licitaciones públicas son el procedimiento que más promueve la competencia. A pesar de esto, las dependencias de la APF realizan sistemáticamente adjudicaciones directas e invitaciones restringidas.

La gráfica 3 muestra el alto porcentaje de recursos destinados a procesos de excepción en todos los años analizados, siendo 2019 el año con menor diferencia entre el monto destinado a procesos de excepción y el monto destinado a licitaciones públicas, donde casi 1 de cada 2 pesos gastados fue mediante adjudicaciones directas e invitaciones restringidas. Los procedimientos establecidos como la excepción se han convertido en la regla de contratación del gobierno federal.

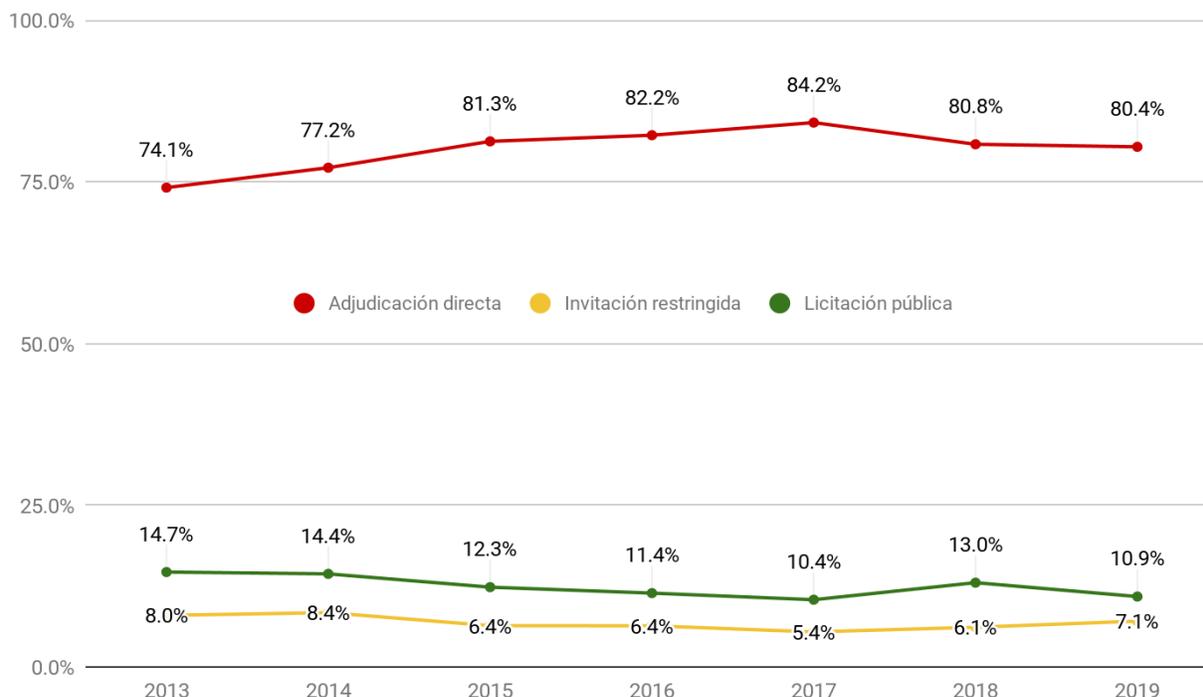
Gráfica 3. Porcentaje del monto por procesos de excepción y licitación pública, Administración Pública Federal 2013-2019



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet. El monto gastado por “Otros” tipos de procedimiento no se muestra en la gráfica.

El porcentaje de contratos por tipo de procedimiento muestra, de nuevo, el uso excesivo de procesos de excepción. Como lo muestra la gráfica 4, tanto en el gobierno de Peña Nieto como en el de López Obrador el porcentaje de contratos por adjudicación directa fue mayor al 70%. En los últimos cinco años, de 2015 a 2019, este porcentaje es mayor al 80%.

Gráfica 4. Porcentaje de contratos por tipo de procedimiento, Administración Pública Federal 2013-2019



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet. El monto gastado por “Otros” tipos de procedimiento no se muestra en la gráfica.

A pesar de que el porcentaje de contratos por adjudicación directa es significativamente alto, esta tendencia se mantiene relativamente constante durante todo el periodo analizado, sin embargo, en 2019 hay un cambio importante: no solo 8 de cada 10 contratos son realizados mediante procesos sin concursos, también representan una mayor cantidad de recursos. El porcentaje del monto adjudicado directamente (39%) alcanzó el punto más alto desde 2013.

La Comisión Federal de Competencia Económica (Cofece) sostiene que las adjudicaciones directas pueden reducir los costos administrativos, ya que el proceso requiere de menos tiempo y recursos. Sin embargo, adjudicar directamente no asegura que el Estado esté comprando en las mejores condiciones en cuanto a precio, calidad y oportunidad.¹²

Si además del uso excesivo de contratos por adjudicaciones directas, estos representan una parte importante del monto, entonces el riesgo es mayor, ya que, mientras más grande sea el monto de

¹² David Lamb et al., *Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas* (Ciudad de México: Cofece, 2018), <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/cpc-contratacionespublicas.pdf> (Consultado el 10/09/2020).

contrato, es más importante que este sea adjudicado por medio de una licitación pública¹³. El gobierno de López Obrador está asignando la misma proporción de contratos por adjudicación directa que el gobierno anterior, pero estos representan mayor cantidad de recursos.

Prioridades del gasto

La distribución de los recursos destinados a las compras públicas entre las dependencias y proveedores también permite analizar cuáles son las prioridades de una administración y cómo han cambiado con respecto a gobiernos anteriores. Una propuesta de política pública sin recursos destinados a cumplirla se queda únicamente en una promesa.

Por lo tanto, con el objetivo de identificar estas prioridades, así como el cambio de prácticas con la entrada de una nueva administración en materia de competencia, este análisis está centrado en las principales diferencias de gasto en compras públicas en los años 2018 y 2019¹⁴.

Las 15 instituciones federales que más recursos gastaron en estos años están desglosadas en las Gráficas 5 y 6. Las tres instituciones con mayor gasto se mantienen igual para ambos años: el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT). Sin embargo, hay cambios en el resto de las instituciones.

El Grupo Aeroportuario de la Ciudad de México (GACM) pasó de ser la cuarta institución federal que más gastó en 2018, con 25 mil millones de pesos, a gastar únicamente 128.5 millones en 2019. En este último año destacan las contrataciones de servicios de vigilancia, jardinería y comedor para bienes inmuebles, suministro de agua y publicación de spots y anuncios en medios de comunicación.

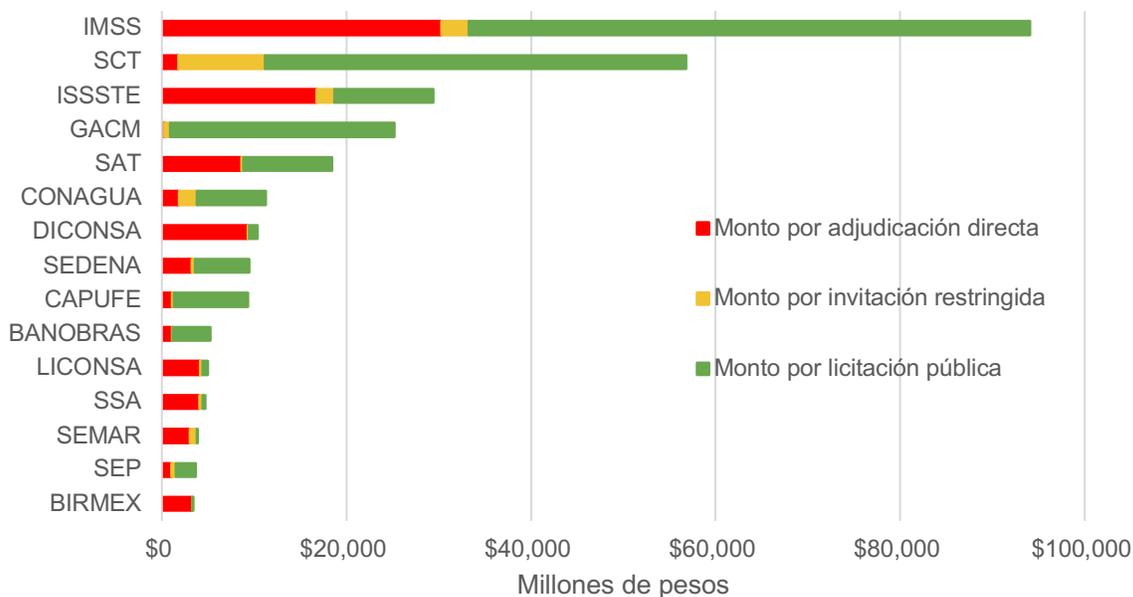
Esta empresa de participación estatal se encargaba del desarrollo, construcción y operación del Nuevo Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México. Ante la decisión del gobierno de López Obrador de suspender este proyecto en los últimos meses de 2018 y cancelarlo definitivamente en enero de 2019¹⁵, las compras del GACM se redujeron significativamente.

¹³ *Ibid*, p. 8.

¹⁴ Para realizar este documento fueron utilizadas dos principales bases de datos: las bases descargables de Compranet de 2012 a 2019 para hacer comparaciones entre años y administraciones. Por otro lado, el análisis de 2018 y 2019 fue realizado con la base de datos generada, limpiada y estructurada por Cívica Digital.

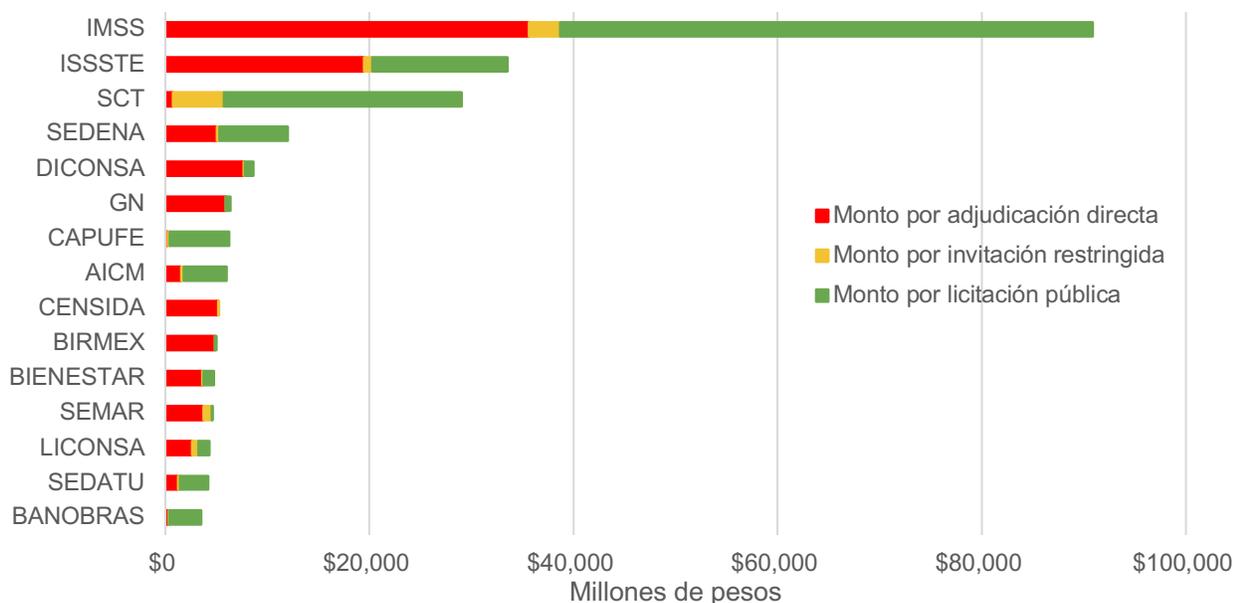
¹⁵ BBC News Mundo, Texcoco: cancelan definitivamente la construcción del nuevo aeropuerto de México, BBC, 2019 <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-46765590> (Consultado el 10/09/2020).

Gráfica 5. Instituciones federales con mayor gasto en 2018. Monto por tipo de procedimiento



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet. El monto gastado por “Otros” tipos de procedimiento no se muestra en la gráfica.

Gráfica 6. Instituciones Federales con mayor gasto en 2019. Monto por tipo de procedimiento



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet. El monto gastado por “Otros” tipos de procedimiento no se muestra en la gráfica.

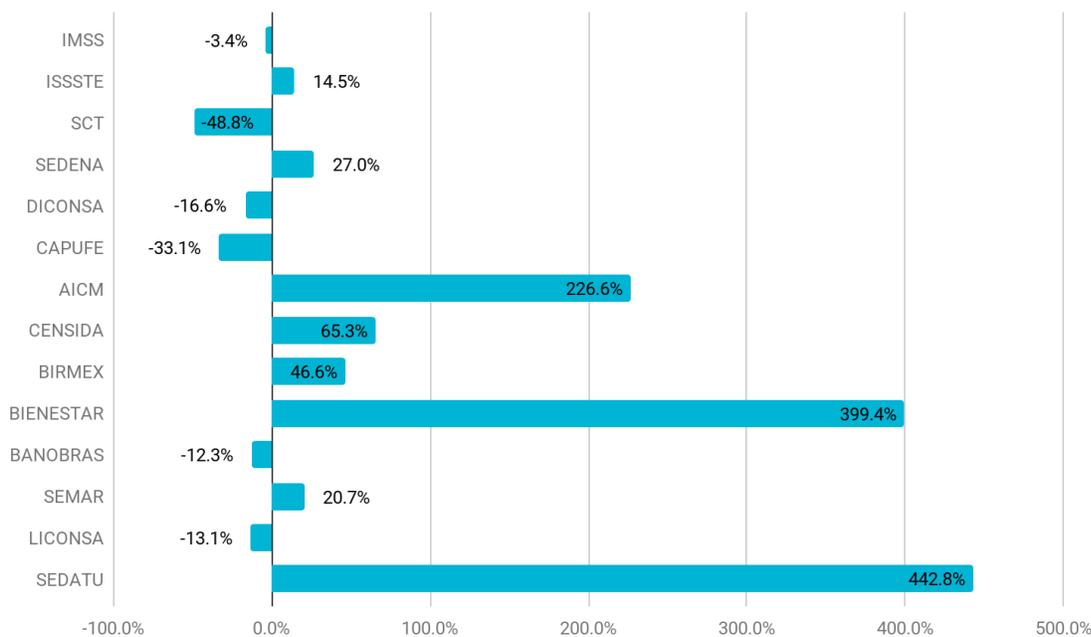
Otro cambio importante fue la creación de la Guardia Nacional. Esta fue la sexta institución que más gastó en 2019, con más de 6 mil millones de pesos (gráfica 6). Las compras más frecuentes incluyen la adquisición de vales de despensa, el servicio de suministro de combustible, pólizas de seguro y servicios de mantenimiento a inmuebles.

Durante 2019, 9 de cada 10 pesos destinados a compras públicas realizadas por la Guardia Nacional fueron adjudicados directamente. Esto muestra, una vez más, que los procesos de excepción se han convertido en la regla de contratación, ignorando por completo las leyes que priorizan la licitación pública y la competencia.

Analizando ahora las diferencias entre dependencias (gráfica 7), es posible identificar quiénes gastaron más o menos en 2019 con respecto a 2018 y, por lo tanto, cuáles fueron los cambios en las prioridades de gasto de cada administración federal.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) tuvo la mayor variación entre ambos años. En 2018 ejerció 766 millones de pesos, mientras que, en 2019, el gasto de esta dependencia aumentó a más de 4 mil millones de pesos, una diferencia de 443%. De igual forma, la Secretaría de Bienestar ejerció 3 mil 818 millones de pesos más en 2019 con respecto a 2018, una diferencia de 400%.

Gráfica 7. Variación del gasto de instituciones federales 2019 con respecto a 2018



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet. La Guardia Nacional es la sexta institución que más recursos gastó en 2019, sin embargo, esta no aparece en la gráfica porque no existía en 2018.

El aumento del gasto de la Secretaría de Bienestar se debe, principalmente, a la adquisición de insumos, herramientas y materiales para el programa Sembrando Vida¹⁶, el cual tiene como objetivo otorgar apoyos económicos para incentivar y mejorar la producción agraria. De igual forma, las compras de esta dependencia incluyen el arrendamiento de transporte vehicular y adquisición de vales de combustible para los programas sociales que así lo requieran (Programa Pensión para el Bienestar de los Adultos Mayores).

La Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena) y la Secretaría de Marina (Semar) aumentaron el gasto en compras públicas durante 2019, del 27% y 21% respectivamente. Las compras incluyen la adquisición de vehículos, insumos y equipo médico para el Hospital Central Militar, compra de uniformes, calzado, chalecos balísticos, combustible y gas LP, así como la contratación de servicio de refacciones de vehículos y mantenimiento de infraestructura.

El Aeropuerto Internacional de la Ciudad de México (AICM) también aumentó el gasto en compras públicas durante 2019, pasando de mil 836 millones de pesos en 2018 a seis mil millones de pesos durante el primer año de gobierno de López Obrador. Las compras corresponden, principalmente, a la contratación de servicios de seguridad y vigilancia, rehabilitación, mantenimiento y ampliación de obras dentro del aeropuerto, así como el suministro de agua potable a través de pipas.

El aumento en el gasto de estas dependencias durante 2019 refleja algunas prioridades: mayores recursos para los insumos y personal encargado de la estrategia de seguridad del gobierno de López Obrador, la remodelación y ampliación del aeropuerto de la Ciudad de México y los programas sociales y de desarrollo implementados por la Secretaría de Bienestar.

A partir de 2019, hubo una disminución del gasto en dependencias como la Comisión Reguladora de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). Esta última tuvo una reducción al presupuesto de 27.6% debido a la cancelación de rondas de licitaciones de contratos de exploración y extracción de hidrocarburos. Esta cancelación buscaba evaluar los contratos realizados por la CMH por órdenes de la Secretaría de Energía,¹⁷ sin embargo, esta revisión fue parte del proceso para eliminar *de facto* la reforma energética.

Por su parte, la Comisión Reguladora de Energía también tuvo una disminución del 28.4% del presupuesto respecto al año anterior. Estos ajustes explican la disminución en más de 90% del monto gastado en compras públicas en 2019 comparado con el ejercido en 2018 para ambas dependencias.

¹⁶ Secretaría de Bienestar, *Programa sembrando vida*, Gobierno de México, 2019, <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida> (Consultado el 17/09/2020)..

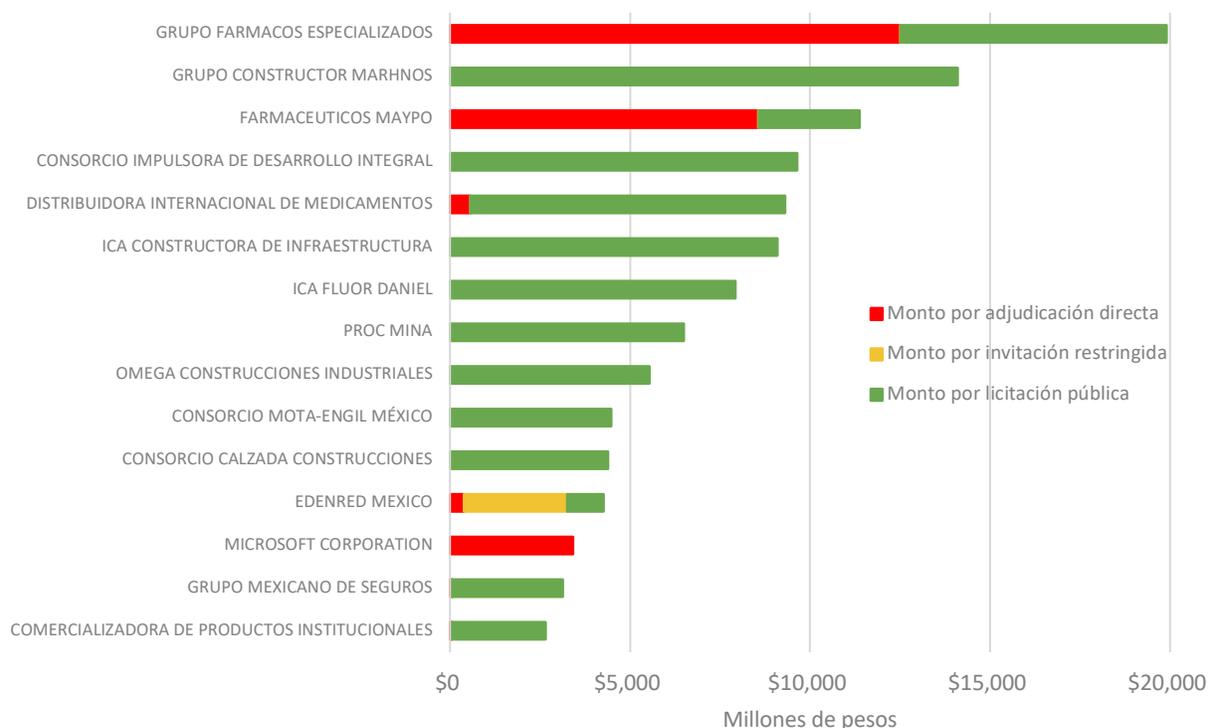
¹⁷ DOF. (junio de 19). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de Resolución CNH: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/471520/Resolucion_CNH.E.32.006-19.pdf (Consultado el 14/09/2020).

Competencia en las compras públicas

Cualquier tipo de acción que limite la participación de empresas en alguna compra pública representa un riesgo de corrupción. Si bien es cierto que algunas restricciones podrían ser justificadas, el abuso de estas puede ser aprovechado para dirigir un proceso de compra a un proveedor previamente seleccionado¹⁸. Tal es el caso de los principales proveedores de la APF en 2019, los cuales obtuvieron la mayoría de los recursos mediante procesos de excepción.

La gráfica 8 muestra los 15 proveedores que obtuvieron más recursos mediante contrataciones públicas en 2018 según el tipo de procedimiento. Estos concentraron el 30% de los recursos totales de la APF en el año.

Gráfica 8. Administración Pública Federal 2018-Principales 15 proveedores. Monto por tipo de procedimiento



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

En 2019, la concentración de recursos entre los principales proveedores disminuyó, acumulando el 19% de los recursos totales. A manera de comparación, 44 proveedores concentraron el 30% de los recursos, a diferencia de 2018 donde únicamente fueron 15.

¹⁸ Fazekas, Tóth y King, "Anatomy of grand corruption", 13.

Una menor concentración de recursos entre los principales proveedores puede parecer una buena práctica en materia de competencia, ya que el dinero se está repartiendo entre un mayor número de proveedores. Sin embargo, este cambio por sí mismo no implica, necesariamente, mayor competencia, ya que es importante identificar el tipo de procedimiento por el que estos recursos son asignados.

Gráfica 9. Administración Pública Federal 2019-Principales 15 proveedores. Monto por tipo de procedimiento



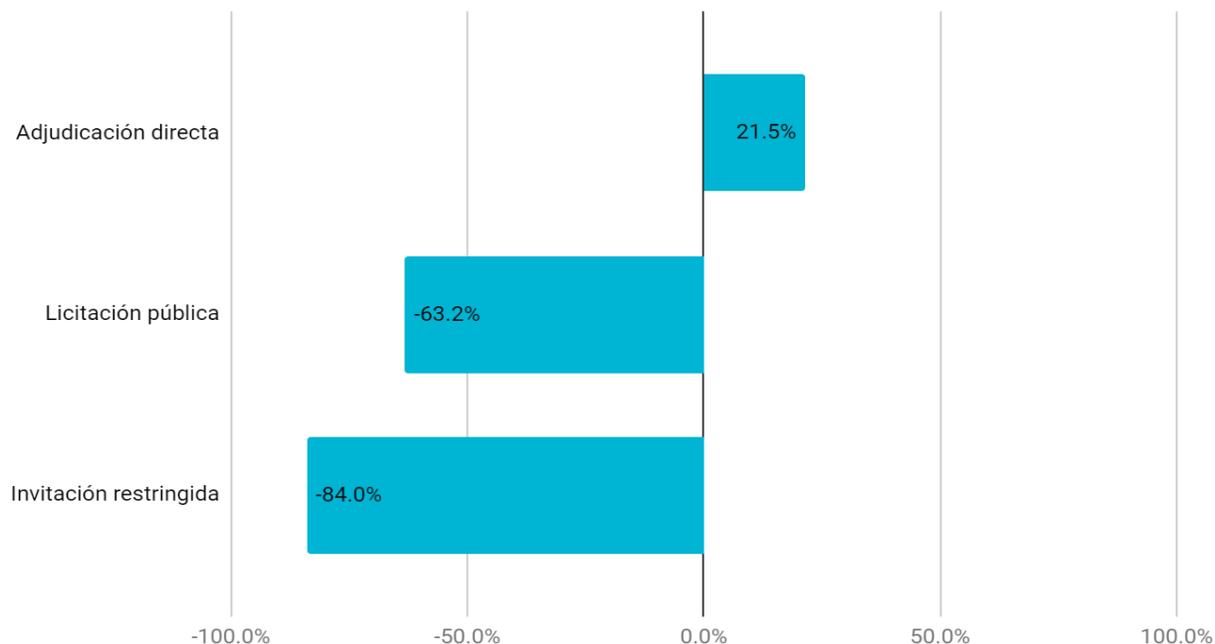
Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

A pesar de que en 2019 la concentración de recursos entre pocos proveedores fue menor al año anterior, la disminución de procesos de licitación pública impide que otros proveedores participen y ganen contratos, lo que limita la competencia.

En 2019, los principales proveedores recibieron 21% más recursos mediante procesos de adjudicación directa, lo que representa una diferencia de más de cinco mil millones de pesos con respecto a 2018. En contraste, la asignación de recursos por procesos de licitación pública disminuyó 63% con respecto a 2018, 55 mil millones de pesos menos.

El aumento del monto adjudicado directamente es una limitante para la competencia en las compras públicas, ya que los proveedores que más recursos recibieron no participaron en concursos.

Gráfica 10. Principales 15 proveedores-Cambio en el monto por tipo de procedimiento 2019 con respecto a 2018

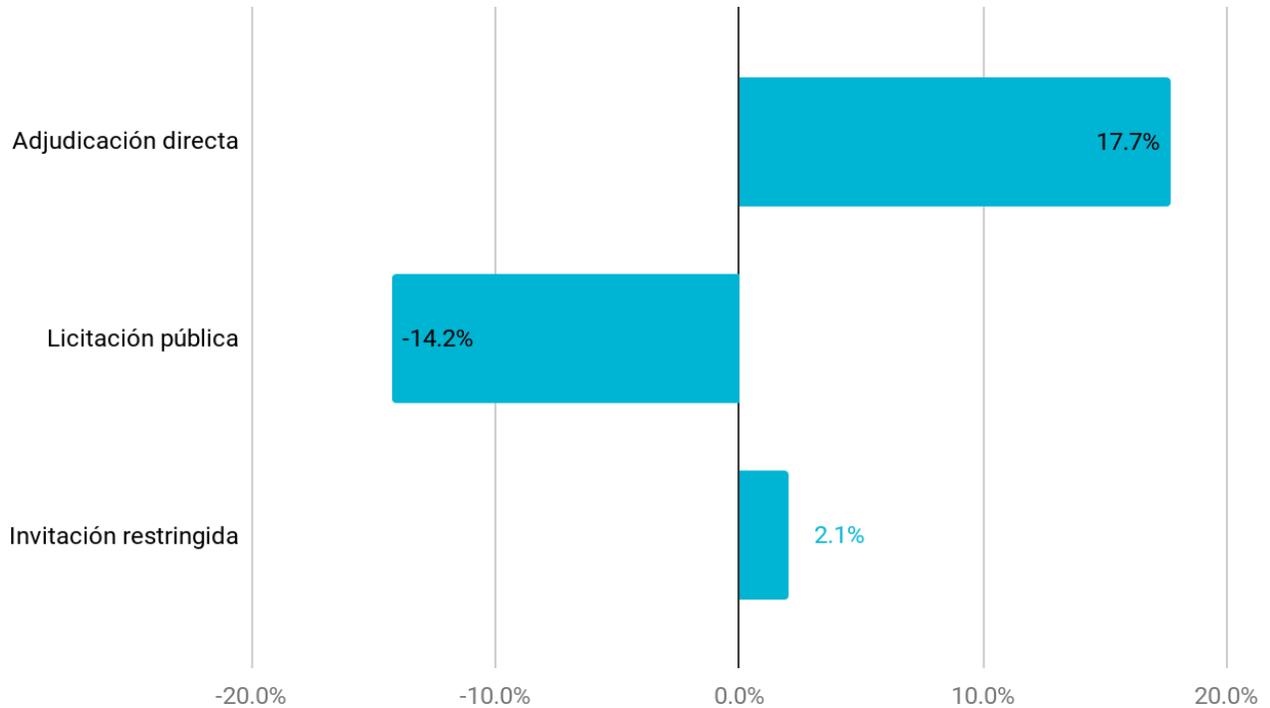


Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Las compras realizadas por el IMSS son una muestra de esto. Es la institución que más recursos gastó en ambos años analizados, con un monto de 94 mil 86 millones 56 mil 445 pesos en 2018, y 90 mil 877 millones 596 mil 472 pesos en 2019, una disminución del 3%.

Sin embargo, la distribución por tipo de procedimiento tuvo una variación importante. En 2019, el IMSS aumentó el monto adjudicado directamente en 18%, lo que representa un aumento de cinco mil millones de pesos. Por otro lado, el monto por licitación pública disminuyó en 14%, ocho mil millones de pesos menos que en 2018.

Gráfica 11. IMSS-Cambio en el monto por tipo de procedimiento 2019 con respecto a 2018

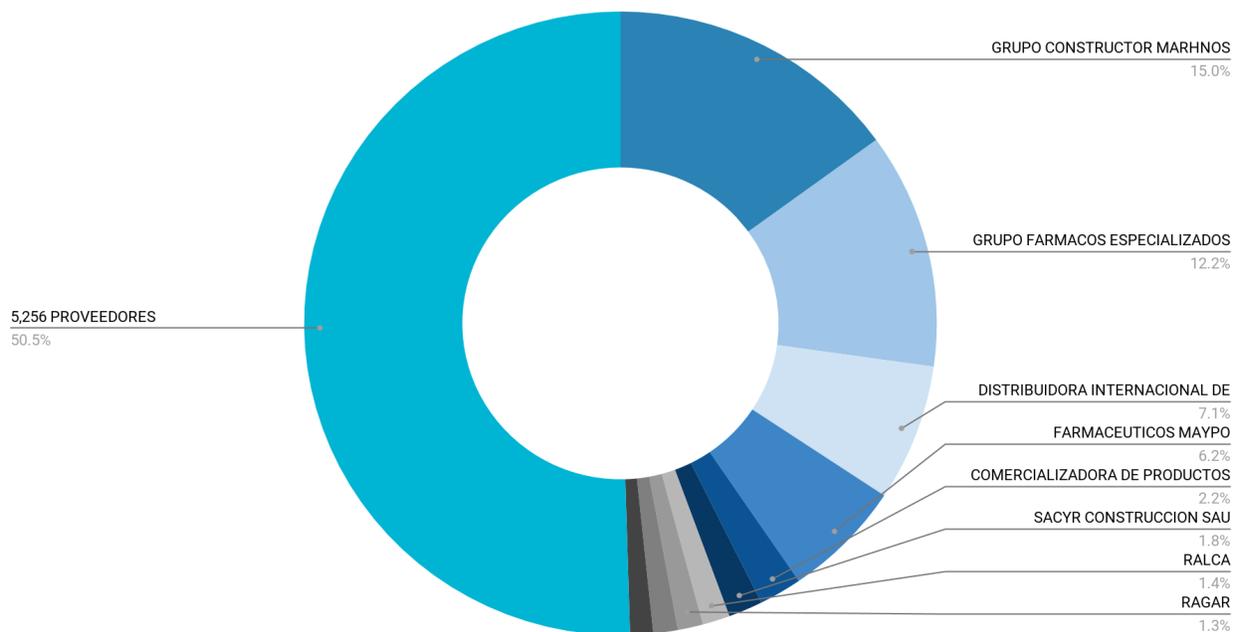


Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

La concentración de mercado entre los proveedores del IMSS también tuvo variaciones. En 2018, el IMSS adjudicó contratos a cinco mil 266 proveedores únicos. De estos, las 10 principales empresas acumularon el 49% de los recursos y el resto, cinco mil 256 proveedores, acumularon el 50% (gráfica 12).

Ocho de las 10 empresas con mayor concentración de recursos en 2018 se dedican a la compra-venta y distribución de medicamentos y productos farmacéuticos (con excepción de Grupo Constructor Marhnos y Sacyr Construcción).

Gráfica 12. IMSS 2018- Porcentaje del monto asignado a 10 principales proveedores

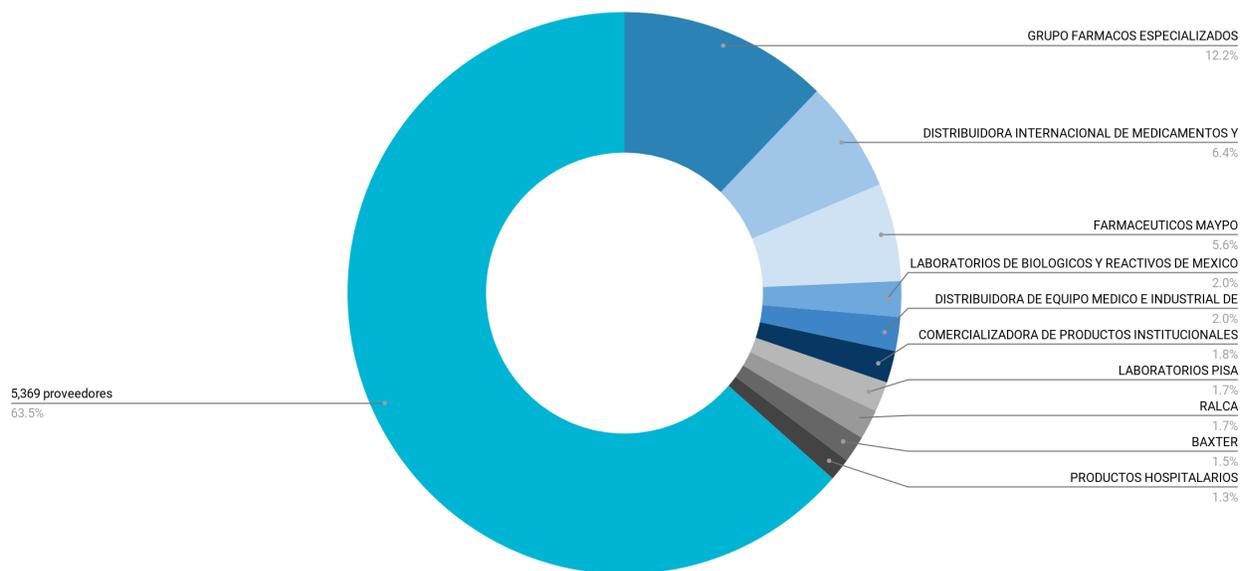


Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

En 2019, aumentó el número de proveedores a 5 mil 379 proveedores y las 10 empresas principales acumularon el 36% de los recursos, 13 puntos porcentuales menos que en 2018. La concentración de recursos entre las 10 empresas más ganadoras disminuyó, por lo que “el pastel se distribuye entre más proveedores”.

Ahora bien, seis de estas 10 empresas se repiten, es decir, se encuentran en el ranking de empresas que más recursos recibieron por parte del IMSS en 2018 y 2019. Estas son Grupo Fármacos Especializados, Distribuidora Internacional de Medicamentos y Equipo Médico, Farmacéuticos Maypo, Comercializadora de Productos Institucionales, Ralca y Productos Hospitalarios. Este grupo concentra el 29% de los recursos totales del IMSS en ambos años.

Gráfica 13. IMSS 2019- Porcentaje del monto asignado a 10 principales proveedores



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet

Por lo tanto, en 2019 la variación en la concentración de recursos del IMSS no se explica porque los proveedores más grandes ganan menos o sean distintos, sino porque hay un mayor número de proveedores que reciben recursos. Al mismo tiempo, los principales proveedores recibieron mayores recursos por adjudicación directa, lo que cuestiona nuevamente el nivel de competencia en las contrataciones de la APF y específicamente, las realizadas por el IMSS.

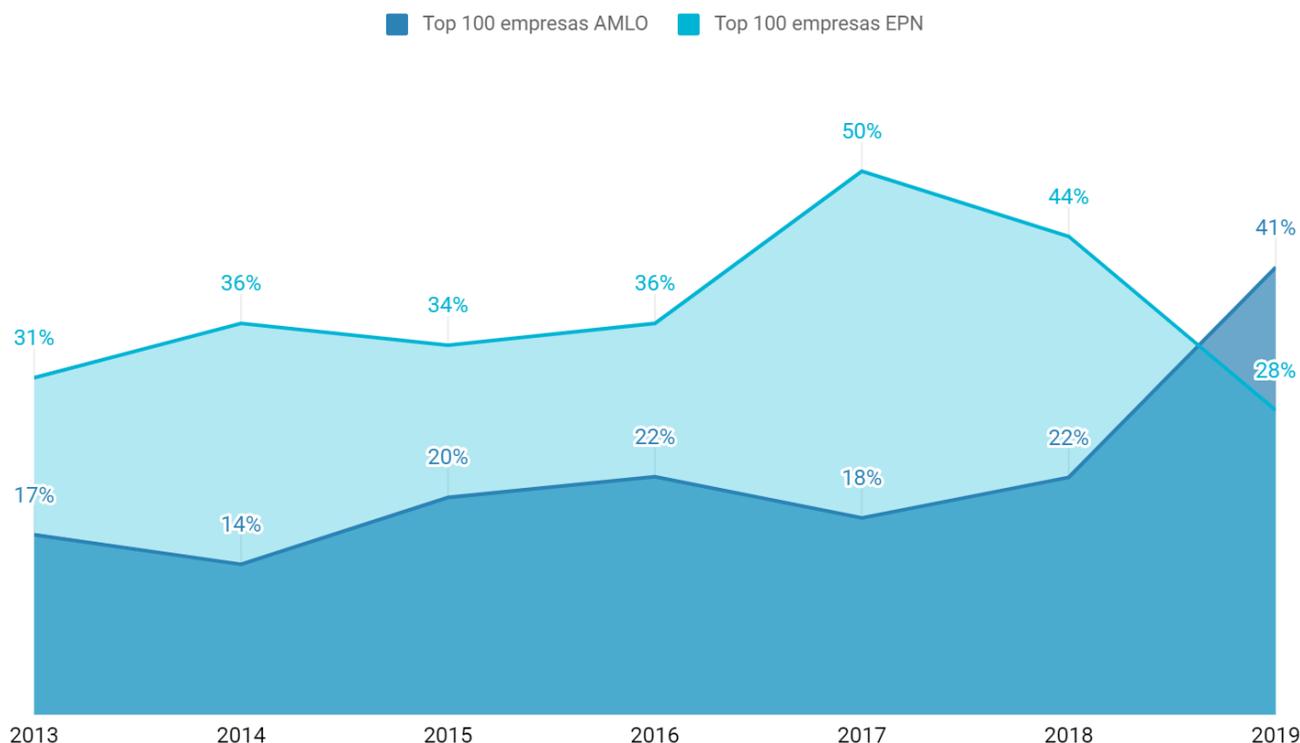
¿Cambio de sexenio, cambio de compadres?

Las gráficas anteriores de los proveedores de la APF muestran similitudes, ya que algunas empresas recibieron más recursos tanto en 2018 y 2019. Sin embargo, es importante ampliar los años de análisis para conocer si la concentración de recursos entre los proveedores cambia ante un nuevo gobierno.

Esto permite identificar si el monto obtenido por los proveedores es constante en el tiempo, de tal forma que no se relaciona con el gobierno en curso, o bien, si la asignación de recursos cambia según la entrada o salida de una administración.

La gráfica 14 muestra el porcentaje de recursos que acumularon las 100 empresas que más dinero recibieron durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2013-2018) y el porcentaje de recursos de las 100 empresas que más dinero recibieron en 2019, primer año de Andrés Manuel López Obrador.

Gráfica 14. Concentración de recursos 100 proveedores Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Este último año muestra un cambio importante. Las empresas que más recursos recibieron durante el sexenio de Peña Nieto acumularon el 28% de los recursos totales de 2019, 16 puntos porcentuales menos que en 2018 y 22 puntos porcentuales menos que en 2017. Al mismo tiempo, las 100 empresas que más recursos recibieron durante 2019 acumularon el 41% de los recursos, mientras que durante el sexenio anterior este porcentaje no rebasaba el 22%.

Este aumento también se relaciona con el alto porcentaje del monto adjudicado directamente, ya que los principales proveedores reciben la mayoría de sus contratos mediante procesos de adjudicación directa y no mediante concursos.

El mayor cambio en la concentración de recursos de las empresas fue durante un cambio de administración, lo que lleva a cuestionar la razón del éxito de estos proveedores. Si estas empresas recibieran contratos producto de la calidad de sus propuestas, bienes y servicios, entonces se esperaría que el monto por contratos recibidos se mantuviera constante a pesar del gobierno en turno.

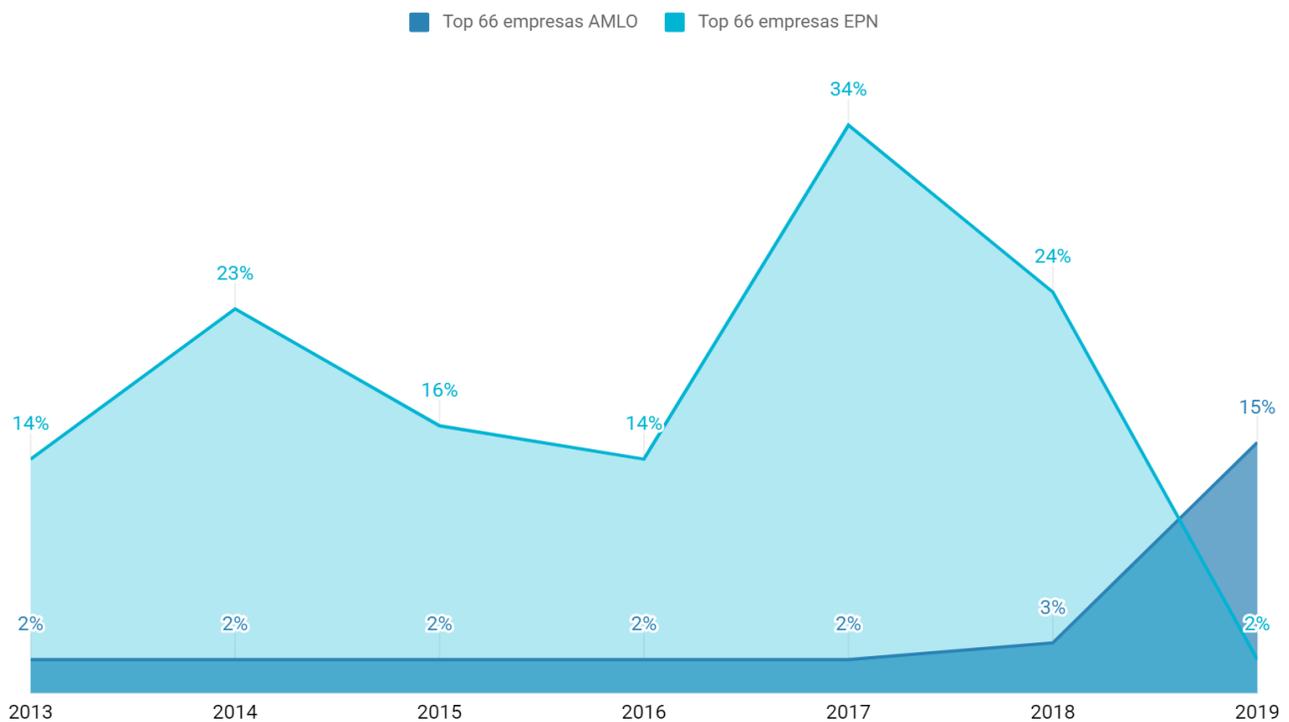
Sin embargo, el conjunto de empresas que más recursos recibió durante el sexenio de Peña Nieto pasó de obtener 160 mil 502 millones de pesos en contratos durante el último año de su administración, a 90 mil 187 millones durante el primer año de López Obrador. Por otra parte, las nuevas empresas acumularon 53 mil 760 millones de pesos más en contratos durante 2019 con respecto a 2018.

Al analizar con mayor detalle a las empresas, es posible identificar 33 proveedores que se mantienen entre las 100 principales en ambos sexenios. Esto significa que 66 empresas fueron sustituidas en 2019, el resto se mantuvo en el ranking, pero con distinta concentración de recursos.

Quitando los proveedores repetidos, el cambio en la concentración de recursos ante la entrada de una nueva administración es más evidente. Las 66 empresas que más recursos recibieron mediante contratos en 2019 pasaron de concentrar entre el 2 y 3% durante el sexenio anterior, a tener 15% en 2019, primer año de gobierno, un incremento de más de 38 mil millones de pesos.

Por otro lado, las empresas que más recursos recibieron durante el sexenio de Enrique Peña Nieto pasaron de concentrar el 24% de los recursos en 2018 a únicamente el 2% en 2019, una disminución de más de 80 mil millones de pesos.

Gráfica 15. Concentración de recursos proveedores únicos Enrique Peña Nieto y Andrés Manuel López Obrador



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

El éxito de estas empresas parece estar vinculado con el gobierno en funciones, dado que de 2013 a 2018, las empresas que recibieron más recursos suelen concentrar un porcentaje de recursos similar. No obstante, los contratos obtenidos por estas empresas terminan en 2019, cuando comienza una nueva administración. Del mismo modo, las empresas que más recursos recibieron en 2019 comenzaron a tener éxito con el inicio de una nueva administración.

Prácticas de riesgo de corrupción en las compras públicas

¿Requisitos técnicos excesivos?

Los riesgos de corrupción en compras públicas no solo están presentes en las adjudicaciones directas, ya que también es posible “dirigir” una licitación o concurso. Esto se puede realizar mediante el establecimiento intencional de una serie de requisitos técnicos o administrativos que solo podrá cumplir una empresa previamente seleccionada.¹⁹

Al dirigir una licitación pública es posible simular un proceso competitivo al convocar a todos los interesados a participar en un concurso, con el detalle de que solo uno tiene una posibilidad real de ganar.

Generalmente, esta técnica de corrupción consiste en incluir especificaciones excesivas en los requisitos de la compra que no afectan la calidad del producto u obra, pero que únicamente pueden ser cumplidos por un proveedor. Algún tipo de material, los caballos de fuerza exactos de un coche, el color de una silla, entre otros. También pueden ser una serie de criterios administrativos que deban cumplir las empresas como años mínimos de experiencia, capital contable, especialidad o maquinaria.

En ocasiones, es posible que los requisitos no estén adaptados a un proveedor en específico, pero que, una vez iniciada la revisión de propuestas, las dependencias busquen errores u omisiones administrativas para descalificar a los participantes y mantener la propuesta de su preferencia.

Al añadir dichos criterios excesivos, las bases del concurso quedan “hechas a la medida” para cierta empresa. Como resultado, a pesar de que pudieran existir propuestas de mayor calidad o mejor precio, las unidades de compra del gobierno podrán descalificarlas apelando al incumplimiento de requisitos, los cuales fueron incluidos con el propósito de favorecer a cierto competidor. Si se lleva a cabo correctamente, esta práctica puede hacer de toda licitación pública, una adjudicación directa.

Un ejemplo de esta práctica de riesgo es el número de procedimiento LA-004L00001-E2-2019, una licitación pública realizado por la Dirección General de Recursos Materiales de la Guardia Nacional. El objeto era contratar el servicio de suministro de combustible para el parque vehicular a través de vales.

¹⁹ Mihály Fazekas, János Tóth y Peter King, *Corruption manual for beginners*, Corruption Research Center Budapest, Working Paper series: CRCB-WP/2013:01, (2013): 7, http://www.crcb.eu/wp-content/uploads/2013/12/Fazekas-Toth-King_Corruption-manual-for-beginners_v2_2013.pdf (Consultado el 07/07/2017).

Durante la junta de aclaraciones, tres empresas realizaron preguntas. Dos de estas solicitaron la ampliación de plazos para la entrega de los vales de combustible, ya que estos debían entregarse en un lapso de tres días hábiles a partir de la recepción de la solicitud para el interior de la República y dos días hábiles para la Ciudad de México.

Una empresa interesada manifestó que los plazos eran imposibles de cumplir, sobre todo porque no contaban con la ubicación de las oficinas de entrega, un dato que solamente era conocido por el actual proveedor, Efectivale. Explicó que esto le daría ventajas al mismo para realizar una propuesta. La Dirección de Recursos Materiales de la Guardia Nacional rechazó la solicitud.

El proceso solo registró una propuesta: la empresa Efectivale, S. de R.L. de C.V., quien recibió el contrato por 400 millones de pesos incluyendo IVA sin haber competido con otros proveedores. El giro de Efectivale es la venta y distribución de vales de despensa, restaurante y combustible en papel y tarjetas inteligentes.

Efectivale había recibido un contrato por adjudicación directa con el objeto de proveer el mismo servicio de vales de combustible el 16 de marzo de 2019. Este proceso tenía vigencia hasta el 31 de marzo de ese año. El contrato adjudicado cubría el período siguiente, desde el 1 de abril hasta el 30 de junio de 2019.

En este procedimiento, los requisitos estaban descritos desde la convocatoria, sin embargo, los proveedores interesados en participar consideraron que eran imposibles de cumplir. Al no haber cambios en estos, tampoco presentaron una propuesta. Si bien el proceso fue realizado mediante una licitación pública, las empresas participantes no se encontraban en igualdad de condiciones, lo que generó una clara ventaja para la empresa ganadora.

Este es un caso de riesgo, ya que parece que el ganador se determinó por razones ajenas a la eficiencia y calidad, lo que ocasionó que otras empresas competidoras quedaran fuera del concurso y se adjudicara, de nuevo, a la empresa que ya proveía el servicio.

Otro ejemplo es el de Drive Producciones, la octava empresa que más recursos recibió en 2019 por el ISSSTE. Esta empresa no recibió ningún contrato público antes de 2019. En Compranet únicamente existen dos contratos asignados a la empresa, los cuales fueron adjudicados por el Fondo Nacional de Pensiones de los Trabajadores al Servicio del Estado del ISSSTE en 2019.

Estos tienen como objeto proveer el servicio de reclutamiento, capacitación y administración de nómina para la fuerza comercial de este fondo. El primero para la zona norte del país y el segundo contrato para la zona centro.

En el primer procedimiento, LA-051GYN999-E32-2019, participaron cuatro empresas. Las tres empresas que presentaron propuesta además de Drive Producciones fueron desechadas por errores en la propuesta técnica, por lo que Drive Producciones la única calificada como solvente. El contrato fue adjudicado por 389 millones de pesos con una vigencia de tres años.

En el segundo procedimiento, LA-051GYN999-E30-2019, participaron cinco empresas incluyendo a Drive Producciones. Las cuatro participantes fueron desechadas en la evaluación de propuestas técnicas, por lo que, de nuevo, la única calificada como solvente fue la ganadora, Drive Producciones. El contrato fue adjudicado por 372 millones de pesos.

Las razones de desechamiento fueron la omisión del número de la licitación en el anexo técnico y el foliado incorrecto en los documentos. Las empresas fueron descalificadas por errores mínimos en la documentación entregada, sin embargo, estos impidieron que su propuesta económica fuera evaluada.

Las fallas no están relacionadas con la calidad, costo del servicio o capacidad de la empresa para realizarlo, por lo que vale la pena cuestionar si estas son razones suficientes para eliminar a los participantes. Los procesos y contrataciones actuales premian a aquellos proveedores que cumplen con la forma y el papeleo, pero en ocasiones dejan de lado la solvencia y eficacia de las propuestas.

Desechar todas las propuestas en ambos procesos de compra genera una bandera roja, ya que, a pesar de haber realizado una licitación pública, la empresa ganadora no tuvo competencia.

Esta empresa no cuenta con información en el Registro Único de Proveedores y Contratistas (RUPC) ni tampoco en el Registro Público de Comercio. Su portal describe el giro como una agencia de mercadotecnia integral 360 que ofrece soluciones efectivas e innovadoras a nivel creativo, estratégico y de operación que ganen la confianza de los clientes²⁰.

Estos contratos realizados por el ISSSTE reflejan dos prácticas de riesgo en las compras públicas. La primera es la adjudicación a un proveedor nuevo o con poca experiencia, ya que no hay registro de contratos públicos en Compranet y no está inscrito en el RUPC, por lo que no es posible encontrar información acerca del giro, sus propietarios y la capacidad de cumplimiento.

Por otro lado, ambas licitaciones públicas carecieron de competencia. Esta decisión no fue basada en las propuestas económicas ni tampoco en un análisis costo-beneficio, ya que los proveedores fueron descalificados por errores que no afectan la calidad o precio del bien ofrecido.

¿Concursos sin competencia?

La bandera roja más clara de que no existió competencia en un proceso de licitación pública es que éste solo recibió una propuesta y, por lo tanto, el proveedor ganador del contrato no compite contra otros²¹. Estos procesos, aunque son concursos en papel, no cuentan con las condiciones de competencia y participación necesarias para serlos en la práctica.

El número de procedimiento LA-021W3N003-E13-2019 fue realizado por la Subdirección de Adquisiciones y Servicios Generales de Fonatur, una licitación pública electrónica con el objeto de

²⁰ Drive 360. Ride with us <http://drive-mx.com/#achievements>

²¹ Fazekas, Tóth y King, "Corruption manual for beginners", 7.

contratar los servicios de administración y otorgamiento de atención médica a través de médicos, hospitales y farmacias para las personas jubiladas y pensionadas de Fonatur.

En este proceso de licitación pública solo participó una empresa, quien cumplió con todos los requisitos legales y administrativos y fue calificada como técnica y económicamente solvente. Recibió el contrato para proveer el servicio de atención médica por 53.1 millones de pesos.

Otro caso similar es el número de procedimiento LA-021W3N003-E175-2019, también realizado por la Subdirección de Adquisiciones y Servicios Generales de Fonatur en 2019 con el objeto de contratar un estudio integral de seguridad para el Tren Maya. Fue un proceso de licitación pública electrónica con una sola propuesta.

La empresa ganadora no tuvo competencia, ya que fue la única propuesta presentada y calificada como solvente. Al cumplir con todos los requisitos técnicos y económicos, obtuvo un contrato por 10.8 millones de pesos.

A pesar de que ambos procesos fueron realizados mediante una convocatoria abierta y electrónica, los documentos y anexos técnicos estaban disponibles y el contrato representaba ganancias de millones de pesos, solo recibieron una propuesta. ¿Por qué no hubo más proveedores interesados? ¿Es eficiente continuar con una licitación pública si no hay competencia? ¿Cómo asegurar que esa propuesta económica es la óptima cuando no se puede comparar con otras?

Contar con información sobre el número de participantes de cada proceso de compra es un elemento fundamental para identificar si los procesos realizados por las dependencias son en realidad un procedimiento que fomenta la competencia o bien, si los concursos con un solo participante son una práctica frecuente. La base de datos de contrataciones abiertas publicada por el gobierno federal incluye este dato, sin embargo, en la mayoría de las compras no está reportado²².

Durante el último año del gobierno de Peña Nieto, solo el 35% de los concursos (licitaciones públicas e invitaciones restringidas) registraron el número de participantes, mientras que, en 2019, el primer año de gobierno de López Obrador, este porcentaje disminuyó al 15%. El resto de los procesos carecen de información sobre los participantes.

Tomando en cuenta los concursos con información, es posible identificar que, en 2018, el 22% únicamente registró un participante, lo que representa más de 18 mil 800 millones de pesos que no fueron adjudicados mediante un proceso competitivo. En 2019, el 24% de los concursos con información contaron una sola propuesta, lo que representa 10 mil 524 millones registrados bajo un procedimiento competido cuando en realidad no lo fue.

A simple vista, las licitaciones públicas parecerían no presentar riesgos de corrupción, ya que son procedimientos con convocatorias abiertas que buscan fomentar la competencia. Sin embargo, a través

²² Gobierno Federal, API de contrataciones abiertas de la APF, gob.mx <https://datos.gob.mx/busca/organization/contrataciones-abiertas> (Consultado el 28/09/2020). La base de datos contiene información desde el 1 de enero de 2017.

de un análisis de datos más detallado, es posible encontrar que esto no siempre sucede: en el periodo analizado, 2 de cada 10 “concursos” registraron un solo participante.

¿Adjudicaciones directas sin controles?

Las adjudicaciones directas son un proceso permitido en la ley y algunas veces necesario por la rapidez con la que un bien o servicio es requerido. Sin embargo, la licitación pública es el procedimiento que todas las dependencias de gobierno deben priorizar y buscar realizar²³.

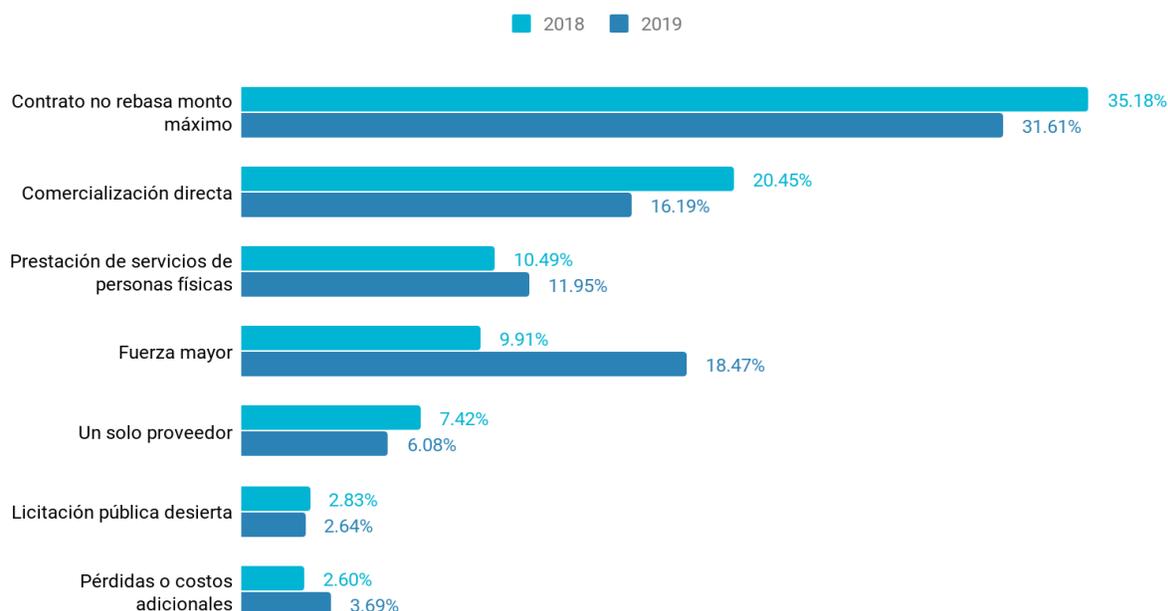
Uno de los problemas principales en el sistema de compras en México es que la ley no necesariamente fomenta lo anterior. Las justificaciones para exceptuar una licitación pública y realizar una adjudicación directa o invitación restringida son excesivas, ambiguas y poco claras, lo que aumenta el riesgo de que este tipo de procesos se vuelvan la regla de contratación.

La gráfica 16 muestra las justificaciones más frecuentes para realizar un proceso de adjudicación directa durante 2018 y 2019. Más de 13 mil contratos por adjudicación directa en 2018 y 26 mil en 2019, justifican la decisión por casos de fuerza mayor, los cuales impiden realizar licitaciones públicas en el tiempo requerido.

¿A qué casos de fuerza mayor se refiere? ¿Qué criterios utilizan para decidir un caso de este tipo? En muchas ocasiones los procedimientos no cuentan con un documento público que detalle las razones para realizar un proceso de excepción, por lo que estas preguntas no pueden ser resueltas. Esto abre espacios a cuestionamientos sobre la subjetividad de la decisión.

²³ Artículo 26 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Gráfica 16. Porcentaje de adjudicaciones directas por justificación legal, Administración Pública Federal 2018-2019



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Muestra de ello es el caso del siguiente contrato del ISSSTE con Toka Internacional, la cuarta empresa que más dinero recibió por parte del ISSSTE en 2019. Esta empresa tiene como objeto el manejo de fondos para previsión social, vales de despensa y ayuda alimentaria por medio de la emisión, distribución y administración de tarjetas electrónicas (tarjetas de prepago o monederos electrónicos).

En 2018 no recibió ningún contrato del ISSSTE, mientras que en 2019 recibió uno solo por adjudicación directa, por mil 168 millones de pesos. El número de procedimiento AA-051GYN005-E309-2019 tiene como objeto el servicio de vales de despensa de fin de año para 2019. Es el contrato más grande que ha recibido desde 2013 con registro en Compranet y no hay un documento disponible que justifique la elección de una adjudicación directa.

El único dato disponible es el fundamento legal por el cual el ISSSTE optó por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública: artículo 41 de la LAASSP fracción III, el cual establece que existen circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados.

El reglamento de la LAASSP detalla que para que esto proceda, es necesario realizar una investigación de mercado donde se explique por qué la contratación de algún proveedor con contrato vigente, previamente adjudicado mediante licitación pública, evita costos adicionales²⁴.

El proveedor debe otorgar el mismo servicio, incluyendo también las mismas condiciones en cuanto a precio, características y calidad del contrato celebrado con la misma u otra dependencia. Sin los documentos correspondientes, es imposible asegurar el cumplimiento de estas disposiciones. ¿Cuál es el contrato de referencia? ¿Qué dependencia realizó esta compra? ¿Cuáles son los costos adicionales que lograron evitar?

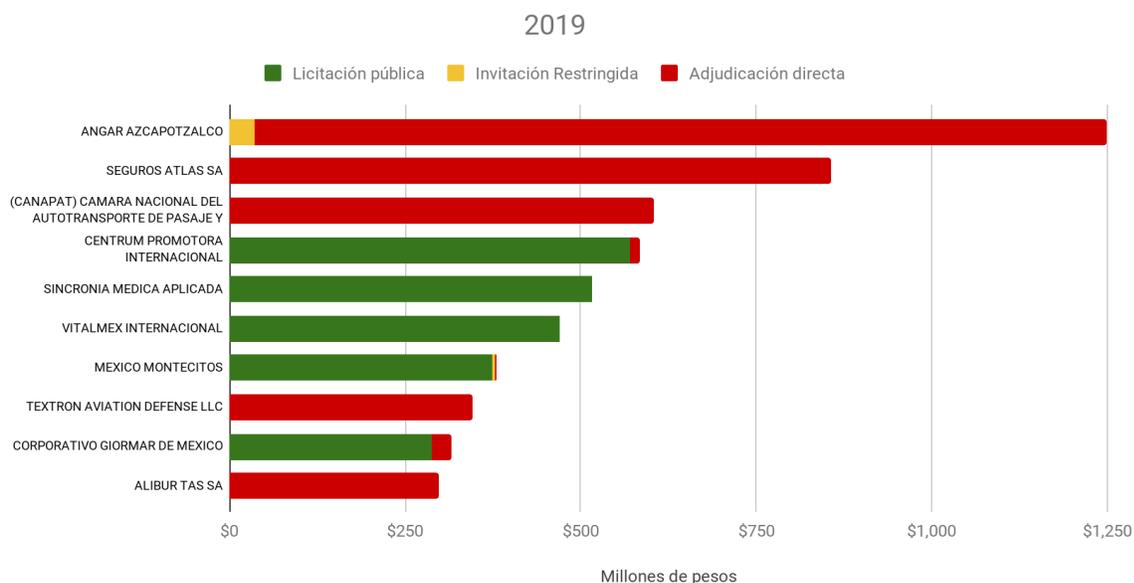
¿Calidad o conveniencia?

La Sedena es la cuarta dependencia que más recursos gastó durante 2019, con 11 mil 978 millones 518 mil 995 pesos. De los cuales, el 42% fue adjudicado directamente y el 55% fue mediante procesos de licitación pública. Esta dependencia aumentó su gasto en 27% con respecto a 2018, una diferencia de más de dos mil millones de pesos.

Además, hubo cambios importantes en los proveedores que más recursos recibieron durante 2019. Como lo muestran las gráficas 17 y 18, seis de los 10 proveedores que más recursos recibieron en 2019 obtuvieron significativamente menos recursos en 2018 y algunos no recibieron un solo contrato.

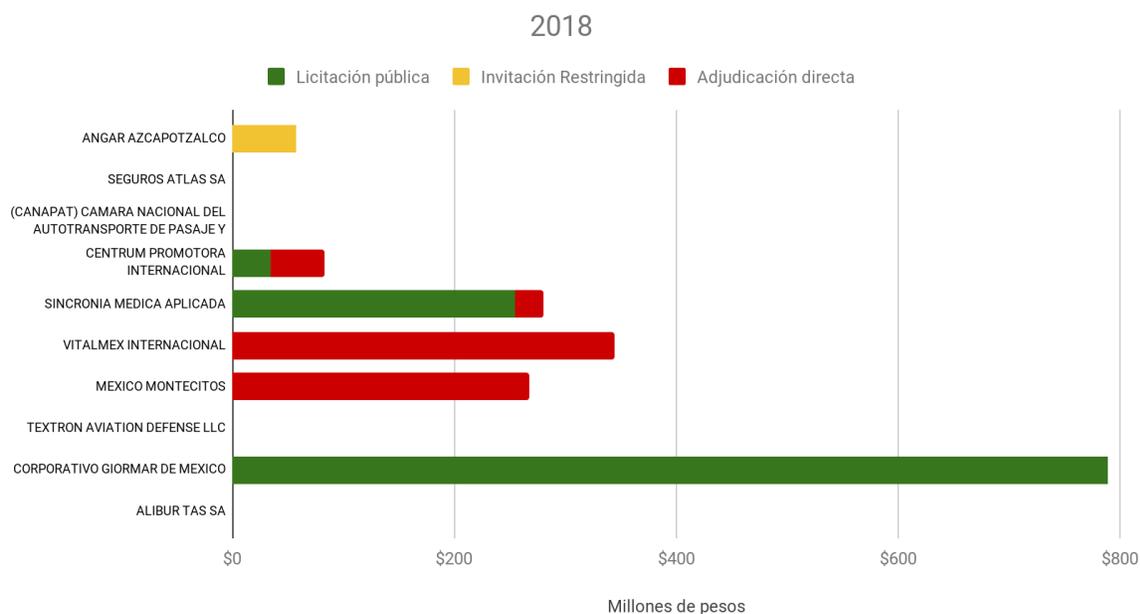
²⁴ Artículo 72 fracción III del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAASSP.pdf (Consultado el 14/09/2020).

Gráfica 17. Sedena-Principales 10 proveedores 2019. Recursos obtenidos en 2019 por tipo de procedimiento



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Gráfica 18. Sedena-Principales 10 proveedores 2019. Recursos obtenidos en 2018 por tipo de procedimiento



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Vale la pena analizar el caso de la empresa Angar Azcapotzalco, quien pasó de obtener 57.1 millones de pesos en 2018 a mil 249 millones el año siguiente. ¿A qué se debe este aumento?

Angar Azcapotzalco recibió un contrato en noviembre de 2019, número de procedimiento AA-007000999-E567-2019, por adjudicación directa de mil 213 millones 293 mil 84 pesos para proveer dos mil 234 camionetas tipo pick up marca Chevrolet Cheyenne, cada una con un precio unitario de 543 mil 103 pesos sin IVA.

La adjudicación directa fue justificada bajo el artículo 41 fracción VIII de la LAASSP, la cual establece que existen razones para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada.

La Dirección General de Administración de la Sedena realizó una solicitud de cotización a 60 proveedores, 23 enviaron una cotización, pero únicamente nueve especificaron y garantizaron cumplir con los requisitos del contrato. Para decidir a la empresa ganadora, la Sedena realizó una solicitud a la Gerencia Nacional de ventas de General Motors con información acerca de los distribuidores, como el volumen de ventas de cada una, la capacidad económica y el tiempo de entrega en flotillas de ese tamaño.

Sin embargo, esa documentación no está disponible en Compranet, por lo que no es posible conocer las capacidades y recursos técnicos y financieros de cada distribuidora. La Sedena estableció que con base en esos datos y debido a la necesidad de contar con los bienes en el menor tiempo posible la empresa ganadora era Angar Azcapotzalco, S.A. de C.V.

En la acreditación de los criterios de excepción explican que al ser un proceso de adjudicación directa se podría contar con los vehículos en un menor tiempo posible. Además, la marca Chevrolet tiene ventaja sobre otras, lo que hace a los vehículos más efectivos y el costo de mantenimiento será menor.

Explican, también, que “no se aprecian actos o requisitos tendientes a limitar la libre participación, lo que se refuerza con la invitación a 60 empresas identificadas como probables proveedores”

Ante un contrato mayor a mil millones de pesos, ¿las razones anteriormente explicadas son suficientes para la adquisición de las camionetas mediante adjudicación directa? La Sedena detalló que había más de 60 posibles proveedores, por lo que era posible realizar un concurso, ¿por qué no se hizo?

Si bien la Sedena realizó una investigación de mercado, en esta analizaron únicamente dos contratos, los cuales fueron adjudicados a Angar Azcapotzalco, uno el 14 de diciembre de 2018 y el otro el 23 de abril de 2019, lo cual significa que ya era proveedor de la Sedena. Esto pone en duda las razones de contratación, ¿conocer a la empresa generó ventajas para esta? ¿Fue contratada por conveniencia o por calidad y capacidad de cumplimiento? Por lo tanto, es importante identificar las condiciones de los contratos anteriores.

El contrato del 23 de abril, con número de procedimiento IA-007000999-E165-2019, fue una invitación restringida para la adquisición de 54 camionetas tipo pick up. Fueron invitadas seis empresas,

incluyendo a Angar Azcapotzalco. Durante la junta de aclaraciones, todas las empresas, menos Angar, realizaron una serie de preguntas, aclaraciones y solicitudes.

Una de las solicitudes era aceptar un vehículo con características distintas, ya que el requisito era 20 pulgadas para las llantas, rines y aleación de aluminio y una de las distribuidoras contaba con vehículos de 17 pulgadas para la llanta de refacción. La petición fue desechada.

Además, dos empresas solicitaron los anexos de la convocatoria en formato Word, ya que así podrían editarlos y no transcribir toda la información. La Dirección General de Administración de la Sedena contestó que no era posible acceder a la petición ya que estos se encontraban publicados en formato .pdf en Compranet.

Durante el acta de fallo, todas las empresas menos Angar Azcapotzalco fueron desechadas. Además, cuatro de ellas fueron eliminadas por la misma razón: ofertaron un vehículo del año 2019 pero entregaron un certificado del cumplimiento de las normas NOM-42-SEMARNAT-2003 y NOM-079-SEMARNAT-1994 que no corresponden con el bien ofertado, ya que el certificado fue expedido para modelo de otro año (2018).

Angar Azcapotzalco obtuvo el contrato por 36 millones 263 mil 792 pesos sin competir con ningún otro participante.

Este caso refleja dos prácticas de riesgo de corrupción en compras públicas, ya que ambas limitan la competencia y favorecen a ciertas empresas. La primera es la ambigüedad y subjetividad de los fundamentos legales para realizar una adjudicación directa. Como se mencionó anteriormente, con la redacción actual de la LAASSP, considerar necesario adquirir un bien de cierta marca es razón suficiente para que las dependencias de gobierno realicen una adjudicación directa, incluso si varios proveedores pueden ofrecer la marca seleccionada.

Un contrato de más de mil millones de pesos sin competencia genera riesgos para el mercado. La Cofece explica que cuando el crecimiento de una empresa no está dado por su eficiencia, puede poner en riesgo a otras empresas competidoras, ya que podrían dejar el mercado porque no logran ganar contratos y vender lo suficiente para permanecer en este²⁵.

Por otro lado, los concursos de licitación pública o invitación restringida con requisitos excesivos o hechos a la medida para una empresa también son una limitante a la competencia y facilitan acuerdos colusorios entre gobierno y proveedores. Al eliminar a todas las empresas participantes, estos “concursos” se convierten en adjudicaciones directas, por lo que no se aseguran las mejores condiciones para el Estado y las personas beneficiarias.

²⁵ David Lamb et al., *Agenda de Competencia para un ejercicio íntegro en las Contrataciones Públicas* (Ciudad de México: Cofece, 2018), <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/cpc-contratacionespublicas.pdf> (Consultado el 10/09/2020).

IMCO propone

Las compras públicas representan una gran cantidad de recursos públicos. Tan solo a nivel federal, las compras registradas en Compranet durante 2019 acumularon más de 323 mil millones de pesos. Por lo tanto, es fundamental que las dependencias de gobierno garanticen el uso eficiente del dinero, de tal forma que se analice la calidad y el costo de los bienes y servicios para que estos puedan atender y satisfacer las necesidades de la ciudadanía.

Fomentar y buscar, en la medida de lo posible, la libre competencia entre los proveedores es un elemento clave para conseguirlo. Cualquier acción que limite la participación de empresas en alguna compra representa un riesgo de corrupción.

Este análisis permite identificar algunas de las prácticas y procesos de compra que presentan deficiencias y anomalías en cada etapa del proceso, específicamente relacionadas con la falta de competencia.

Así, es posible enfocar los esfuerzos en cambios específicos para mejorar las contrataciones públicas y la normatividad de las mismas. Por ejemplo, eliminando las justificaciones legales ambiguas para evitar licitaciones públicas, así como los requisitos técnicos que no impactan en la calidad del bien o servicio y únicamente limitan la competencia.

Por lo tanto, el IMCO propone realizar una serie de reformas a las leyes de adquisiciones y obra pública, así como algunos cambios a la forma de realizar procesos de compra pública con el objetivo de que estos sean más eficientes, competitivos y transparentes. El combate a la corrupción y las propuestas de política pública, serán exitosas en la medida en que los gobiernos y autoridades generen y aprovechen los datos de cada transacción realizada.

- **Reducir y limitar los motivos por los cuales es posible exceptuar una licitación pública.** Las causales actuales descritas en el artículo 41 de la LAASSP y artículo 42 de la LOPSRM son laxas, subjetivas y ambiguas, por lo que es necesario revisarlas, aclararlas y limitarlas. De otra forma, la adjudicación directa continuará siendo el tipo de procedimiento más utilizado.
- **Generar y publicar los documentos correspondientes al proceso de adjudicación directa.** En caso de que se determine que la adjudicación directa sea el tipo de procedimiento adecuado y necesario, la generación y publicación de las cotizaciones a proveedores, las investigaciones de mercado, los dictámenes de excepción, los contratos y anexos suscritos debe ser obligatoria.
- **Establecer un umbral para exceptuar procesos de licitación pública sin importar las razones para realizarla.** Los procedimientos de adjudicación directa e invitación restringida se han convertido en la regla de contratación del gobierno federal. Por lo tanto, es fundamental establecer un umbral para realizarlas. La LAASSP y la LOPSRM ya establecen que la suma de los procesos de excepción no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto de compras públicas autorizado a la dependencia en cada ejercicio presupuestario, sin embargo, este límite

solo aplica a los contratos que no rebasan por montos pequeños²⁶. El IMCO propone que la suma de todos los procesos de excepción de cada dependencia sea menor al 30% del presupuesto destinado a adquisiciones y obra pública.

- **Priorizar los criterios de calidad en la evaluación de las propuestas.** Es importante realizar procesos de compra pública que no limiten la competencia desde la convocatoria o la invitación a participar, por lo que las unidades de compra y dependencias de gobierno pueden priorizar los criterios de calidad y evitar aquellos requisitos técnicos, administrativos o errores de forma de las propuestas para que éstos no sean una causal de desechamiento.
- **Impulsar la celebración de contratos marco.** Realizar contratos marco permite establecer especificaciones técnicas y de calidad, alcances, precios y condiciones que regularán la adquisición, arrendamiento de bienes muebles o la prestación de servicios. Con estos criterios, es posible seleccionar a proveedores con capacidad de cumplimiento, así como generar igualdad de condiciones para todos los participantes.
- **Habilitar un portal de denuncias en Compranet disponible para todo el público.** Compranet es una plataforma utilizada por los proveedores para conocer las convocatorias abiertas de contratos del gobierno, y por el público en general, para conocer los procesos de compra, la información disponible, o bien, para realizar investigaciones correspondientes. Por lo tanto, es importante que el portal habilite una sección de quejas o denuncias, donde las personas puedan reportar cualquier anomalía, desde la falta de documentos hasta el incumplimiento de la ley y posibles riesgos de corrupción.
- **Rediseñar Compranet de tal forma que el gobierno aproveche los datos para detectar riesgos de corrupción.** Compranet es el sistema electrónico de contrataciones públicas federales donde se registran, en promedio, 200 mil procesos de compra al año, lo que equivale a millones de datos y documentos que, de ser utilizados correctamente, podrían servir para realizar investigaciones de mercado, programas de adquisiciones, y, sobre todo, para detectar anomalías y riesgos de corrupción. El rediseño de Compranet debe tomar en cuenta esto e incluir: un proceso de revisión de los datos, un desglose de precios, cantidades y datos del proveedor.

²⁶ Actualmente, la ley permite realizar procesos de excepción cuando el importe de cada contrato no exceda los montos máximos establecidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Estos montos cambian cada año, pero no rebasan los dos millones de pesos en adjudicaciones directas. Artículo 43, párrafo tercero de la LAASSO y artículo

Nota metodológica

El análisis de compras públicas requiere aprovechar y estructurar la información pública disponible, por lo tanto, para este proyecto, el IMCO trabajó junto con Cívica Digital en la extracción, creación y estructuración de las bases de datos de toda la información disponible en Compranet de los años 2018 y 2019 para realizar los cálculos correspondientes. Además, fueron incorporadas nuevas fuentes de información que permiten hacer un análisis más detallado a nivel contrato.

Para realizar este documento, el análisis de datos y las estadísticas agregadas fueron utilizadas dos principales bases de datos. Las bases descargables de Compranet de 2012 a 2019 para hacer comparaciones entre años y administraciones y la base de datos estructurada por el IMCO y Cívica Digital.

En la primera sección, considera los años por periodo de gobierno, por lo tanto 2013 incluye los contratos desde el 1 de diciembre de 2012, día en que Enrique Peña Nieto asumió el poder, y el año 2019 incluye los contratos desde el 1 de diciembre de 2018, día en que Andrés Manuel López Obrador comenzó su mandato. La fecha utilizada para identificar los contratos es la fecha de inicio publicada en Compranet.

Es importante aclarar que estas bases de datos son editadas y modificadas por las dependencias de gobierno constantemente, a pesar de incluir procesos de compra de años atrás que ya fueron finalizados. Por lo tanto, la información y las estadísticas obtenidas puede variar según la fecha en que se realice la descarga de datos. El IMCO descargó las bases de 2012 a 2016, el 6 de agosto de 2020; 2017 el 14 de agosto y los años 2018 y 2019 el 17 de agosto. Estas fueron utilizadas durante todo el reporte.

Por otro lado, el análisis de 2018 y 2019 y los casos de estudio fueron realizadas con la base de datos generada, limpiada y estructurada por Cívica Digital. Esta base también considera los procesos de compra de la Administración Pública Federal tomando como referencia la fecha de inicio del contrato. Sin embargo, fueron eliminados los campos de información repetidos e incluidos algunos indicadores de prácticas de riesgo de corrupción utilizados para este estudio. La base de datos está disponible en www.imco.org.mx.

Fuentes de información utilizadas para el estudio

1. Bases descargables de Compranet. Compranet reúne todos los procesos de compra pública realizados con recursos federales. La información general de estos procesos puede descargarse en Excel, el cual es publicado por año y actualizado periódicamente. Contiene información como número del procedimiento, unidad compradora, objeto del contrato, importe de este y proveedor o contratista.

2. Anuncios. Además de la base descargable, Compranet contiene toda la información que las Unidades Compradoras generan al publicar anuncios de contratación y adjudicación de contratos. Estos anuncios corresponden a cada proceso de compra, al seleccionar uno el portal arroja un Expediente, el cual contiene datos generales de este, así como la documentación generada por cada uno de los procesos. Esta fue la fuente de información obtenida mediante web scraping. Con esta extracción, es posible contar con bases de datos de Compranet para 2018 y 2019 que reúnen toda la información de la base descargable de contratos y de los Expedientes.
3. Presupuesto de Egresos de la Federación. Esta fuente contiene los montos máximos autorizados para realizar una adjudicación directa o una invitación restringida, por tipo de contratación (obra o adquisición) y año.
4. Sistema del SAT para validación de facturas. Con esta información es posible identificar las empresas con operaciones inexistentes de acuerdo con la información del SAT.
5. Plataforma Nacional de Transparencia. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información obliga a las dependencias de gobierno a publicar dentro de la Plataforma Nacional de Transparencia todos los contratos de bienes y servicios realizados por estas. Cada dependencia tiene un perfil de obligaciones comunes, entre ellas los procesos de compra.

IMCO

