

COMPRAS PÚBLICAS ESTATALES:

¿DÓNDE QUEDARON LOS DATOS?



COMPRAS PÚBLICAS ESTATALES:
¿DÓNDE QUEDARON LOS DATOS?



**INSTITUTO MEXICANO PARA
LA COMPETITIVIDAD, A.C.**
Av. Cordillera de los Andes No. 370 PB,
Col. Lomas de Chapultepec I sección,
Alc. Miguel Hidalgo, C.P. 11000,
CDMX



~~CONTENIDO~~

01.

INTRODUCCIÓN

PG. 09

02.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ANALIZAR LAS COMPRAS
PÚBLICAS A NIVEL ESTATAL?

PG. 11

03.

¿CUÁLES SON LOS DATOS PÚBLICOS Y DISPONIBLES
SOBRE COMPRAS ESTATALES?

PG. 13

04.

INEFICIENCIAS EN LA PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN
DE COMPRAS ESTATALES

PG. 16

05.

¿QUÉ SABEMOS DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ESTATALES? PG. 24

06.

UN ACERCAMIENTO A LAS COMPRAS DE CINCO ESTADOS PG. 43

07.

IMCO PROPONE PG. 59

08.

NOTA METODOLÓGICA PG. 63



~~RESUMEN~~

EJECUTIVO

A pesar de su importancia en el combate a la corrupción, las compras públicas a nivel estatal son un área poco explorada, y actualmente no existe un análisis sistémico y completo de las dinámicas de contratación estatal. Esto se debe, principalmente, a que la información es incompleta, heterogénea y fragmentada.

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) analizó los procesos de compra disponibles en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) y realizados durante 2021 por los 32 estados del país. Además, desarrolló y calculó indicadores de riesgo de corrupción para cada uno de los contratos con base en la metodología del Índice de Riesgos de Corrupción (IRC).

La PNT es una herramienta regulada por la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que busca concentrar la información gubernamental de todas las instituciones que ejercen recursos públicos, esto incluye los contratos de obras, bienes y servicios. **A pesar del carácter nacional y obligatorio, la PNT no garantiza un acceso directo y completo a la información.** Actualmente existen restricciones a la transparencia de las compras públicas estatales. Algunas de las deficiencias en la información son:

- **La consulta de información está fragmentada en más de 40 mil de bases de datos que tienen que ser descargadas y estructuradas, lo que dificulta el análisis de riesgos.**
- **Existen múltiples formas de registrar la misma información.** Tan solo para hacer referencia al fundamento legal de los contratos, los estados utilizaron mil 849 formas distintas de captura.
- **Hay errores en el registro de la información,** ya que muchos contratos están repetidos y los datos como el tipo de moneda, el fundamento legal, los proveedores y RFC no están homologados.
- **La documentación de las compras no es accesible.** Hay enlaces electrónicos a los documentos que no son funcionales, redirigen a páginas generales de gobierno o contienen información que no corresponde a los contratos.
- **Las instituciones estatales incumplen con la obligación de publicar sus compras.** Durante 2021, 52% instituciones estatales registraron información de compras públicas en la PNT, el resto, dos mil 423 instituciones, no publicaron procesos de compra durante 2021. Mientras que la totalidad de los sujetos obligados de Guanajuato registraron compras públicas en la plataforma, en el Estado de México únicamente 4% lo hicieron.

A pesar de la dificultad para acceder a la información completa, el IMCO sistematizó y estructuró los datos registrados en la PNT por mil 263 instituciones estatales por un monto total de 346 mil millones de pesos, e identificó patrones y prácticas de riesgo de corrupción en las compras de los estados con base en los tres principios para asegurar el uso eficiente de los recursos públicos: competencia, transparencia y cumplimiento de la ley. A partir de esto, encontró que:

Competencia

- De acuerdo con los registros de la PNT, los estados destinaron siete de cada 10 pesos a procesos de licitación pública, lo que representó un monto total de 247 mil 419 millones de pesos.
- Durante 2021, los estados gastaron, en promedio, 26% del monto en compras públicas a través de procesos de excepción, que incluye adjudicaciones directas e invitaciones restringidas.

Transparencia

- Seis de cada 10 procesos estatales publicados en la PNT y realizados a través de adjudicación directa no contaban con un enlace directo al contrato, mientras que cinco de cada 10 concursos no contaban con un enlace directo a la documentación completa.
- Los estados con el menor porcentaje de enlaces accesibles al documento del contrato de los procedimientos de adjudicaciones directas fueron Coahuila (4%), Sonora (6%), Tamaulipas (6%), Sinaloa (11%) y Baja California Sur (20%).
- Los estados con el menor porcentaje de enlaces accesibles a los documentos de los concursos fueron Hidalgo (12%), Tamaulipas (14%), Guanajuato (19%), Oaxaca (21%) y Guerrero (22%).

Cumplimiento de la ley

- De acuerdo con las compras registradas en PNT durante 2021, las instituciones estatales asignaron contratos por un monto de más de tres mil millones de pesos a proveedores riesgosos.
- Oaxaca y Nuevo León fueron los dos estados con mayor número de contratos a empresas fantasma por un monto total de dos millones 695 mil pesos.
- Los estados que asignaron un mayor monto a empresas de reciente creación fueron Jalisco (121 millones 765 mil pesos), Quintana Roo (108 millones), la Ciudad de México (88 millones), Veracruz (75 millones) y Oaxaca (48 millones).

El análisis de las compras públicas estatales muestra que la publicación de información no basta para garantizar la transparencia. Con el objetivo de mejorar el acceso a la información e identificar prácticas de riesgo de corrupción en las compras estatales, el

IMCO Propone:

1. **Realizar una actualización** de la PNT para asegurar que la información esté completa, homogénea y estructurada.
2. **Monitorear que las instituciones estatales registren de forma completa**, correcta y oportuna la información de sus compras públicas en la PNT para mitigar errores de captura.

El IMCO hace un llamado al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI) y a las instituciones estatales para implementar las recomendaciones propuestas en el documento y lograr un acceso completo las compras públicas a través de la plataforma.

01.

INTRODUCCIÓN

Cuando se habla de estrategias para combatir la corrupción, se suele señalar a la Administración Pública Federal (APF) como la principal responsable de implementar mecanismos para investigar, mitigar y sancionar los actos de corrupción en México. Tal atribución es natural por la dimensión de los recursos que están en juego, así como el impacto, visibilidad y número de instituciones públicas involucradas. Sin embargo, el papel que juegan los gobiernos estatales en la lucha contra la corrupción es fundamental y su análisis y escrutinio no debe quedar de lado.

Entre los sectores más importantes en materia anticorrupción se encuentran las compras públicas, y en particular, las compras realizadas por los estados, las cuales han sido estudiadas bajo un enfoque de casos, así como por algunos esfuerzos de la sociedad civil, la academia¹ y proyectos de gobiernos estatales.² No obstante, **aún no existe un análisis sistemático que agrupe la información de compras públicas de todas las instituciones a nivel estatal.**

La información de compras públicas en ese ámbito es incompleta, heterogénea, fragmentada y repleta de errores de captura, lo que dificulta su procesamiento y análisis. Con el objetivo de proveer un insumo que facilite este trabajo, **el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), en conjunto con Cívica Digital, sistematizó todos los datos de los procesos de compra de las instituciones estatales de los 32 estados realizados durante 2021 a partir de más de 40 mil bases de datos disponibles en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).**

¹ El IMCO ha trabajado en metodologías de riesgo de corrupción, así como en la sistematización y estructuración de compras públicas estatales. Diseñó la plataforma electrónica Mapeando la Corrupción con la finalidad de digitalizar y analizar la información de los procesos de compra pública de las instituciones estatales y municipales para identificar siete principales prácticas de riesgo de corrupción.

² Los enlaces electrónicos a los sistemas de contrataciones de dichos estados son los siguientes: Chihuahua (<https://contrataciones.chihuahua.gob.mx/>), Nuevo León (<https://secop.nl.gob.mx/>) y Sonora (<https://contraloria.sonora.gob.mx/empresas/sistema-para-las-contrataciones-del-gobierno-del-estado-de-sonora-compranet.html>).

Además, desarrolló indicadores de riesgo de corrupción para cada uno de los contratos con base en la metodología del Índice de Riesgos de Corrupción (IRC),³ y diseñó una plataforma con datos y visualizaciones de las compras públicas realizadas por los gobiernos de cinco estados: Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora.

Este proyecto representa un esfuerzo único por sistematizar y homologar la información de las compras a nivel estatal con la finalidad de proveer un insumo accesible a las instituciones públicas para identificar patrones y prácticas de riesgo de corrupción en las contrataciones realizadas por los gobiernos estatales.

El IMCO realizó un análisis de datos con base en la información oficial registrada por las instituciones estatales bajo el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia.

³ IMCO, Índice de Riesgos de Corrupción, 2022. <https://imco.org.mx/riesgosdecorrupcion/>.

02.

¿POR QUÉ ES IMPORTANTE ANALIZAR LAS COMPRAS PÚBLICAS A NIVEL ESTATAL?

Las compras públicas en México son una actividad que involucra a todos los órdenes de gobierno, las instituciones federales y de los gobiernos estatales, así como municipios y ayuntamientos. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) establece en el artículo 134 que las instituciones de cada entidad se encargarán de realizar los procesos de compra para la adquisición de bienes y servicios que les permitan cumplir los planes y proyectos de acuerdo con sus funciones y atribuciones, apegados a los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez de la administración de los recursos públicos.⁴

En este escenario, y bajo el entendimiento de las diferencias en las condiciones políticas, presupuestarias, administrativas y de capacidades de los estados, resulta relevante realizar un análisis detallado de las compras a nivel estatal. Al estar más próximos a las necesidades de la ciudadanía, **los gobiernos estatales cumplen una función clave en la provisión de bienes y servicios de calidad a través de procesos de compras públicas, mismos que las instituciones tienen la obligación de transparentar.**

La Constitución garantiza en su artículo 6° el derecho de la ciudadanía a conocer la información sobre las compras públicas de las instituciones. Para ello, estas deberán hacer públicas sus necesidades de compra a través de programas de adquisiciones, así como toda la documentación relativa a sus procesos, lo cual incluye las convocatorias, las juntas de aclaraciones, las propuestas económicas y técnicas de los participantes, los fallos y los contratos con el fin de conocer qué compran las instituciones, cómo y por qué lo hacen.

⁴ CPEUM. Artículo 134. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf>. (Consultado el 7 de julio de 2022).

Esta labor de monitoreo es esencial para que la ciudadanía conozca cómo se están gastando los recursos públicos en un área vulnerable a la corrupción como lo es la contratación pública. El primer requisito para lograr compras públicas competitivas, eficientes, y apegadas a la ley es contar con la información completa para analizarla. Las plataformas transaccionales como Compranet o bien, de acceso a la información como la Plataforma Nacional de Transparencia son herramientas fundamentales para lograrlo.

El análisis estructurado de las compras públicas estatales también resulta relevante por el gran volumen de información, así como las limitaciones que esta enfrenta: los datos de compras estatales están dispersos, incompletos y cuentan con un formato complejo, lo que dificulta el monitoreo de los recursos públicos. **El IMCO considera fundamental trabajar con la información de compras estatales disponible, con el objetivo de proveer un conjunto de datos unificado, así como un primer análisis de indicadores de riesgo de corrupción para cada uno de los contratos.**

03.

¿CUÁLES SON LOS DATOS PÚBLICOS Y DISPONIBLES SOBRE COMPRAS ESTATALES?

Las fuentes de información más utilizadas para consultar, monitorear y analizar compras públicas estatales son la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT), el sistema Compranet, así como los sitios y plataformas de compras públicas estatales.

Por su carácter obligatorio y nacional, este análisis utiliza la información de compras públicas disponible en la PNT, **una herramienta regulada por el artículo 49 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública que concentra la información pública gubernamental de todas las instituciones públicas y actores que ejercen recursos públicos o realizan actos de autoridad en todos los niveles de gobierno.**⁵

En el artículo 70, numeral XXVIII de la Ley General de Transparencia también establece que los sujetos obligados deben poner a disposición del público, y actualizar, la información sobre adjudicaciones directas, licitaciones públicas e invitaciones restringidas. Esta obligación incluye detallar, en su caso, las convocatorias, dictámenes, fallo de adjudicación, contrato y anexos, entre otros datos de los procedimientos. **La PNT permite consultar la información oficial de compras públicas a través de una búsqueda y descarga de las bases de datos por institución.**

Por otro lado, Compranet es el sistema electrónico de compras públicas regulado por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Tiene como objetivo realizar los procesos de compra desde la plataforma, así como proveer una serie de insumos de consulta como el registro único de proveedores, las convocatorias a los procesos, los programas anuales de las instituciones en materia de compras, así como las resoluciones, modificaciones y avisos correspondientes.

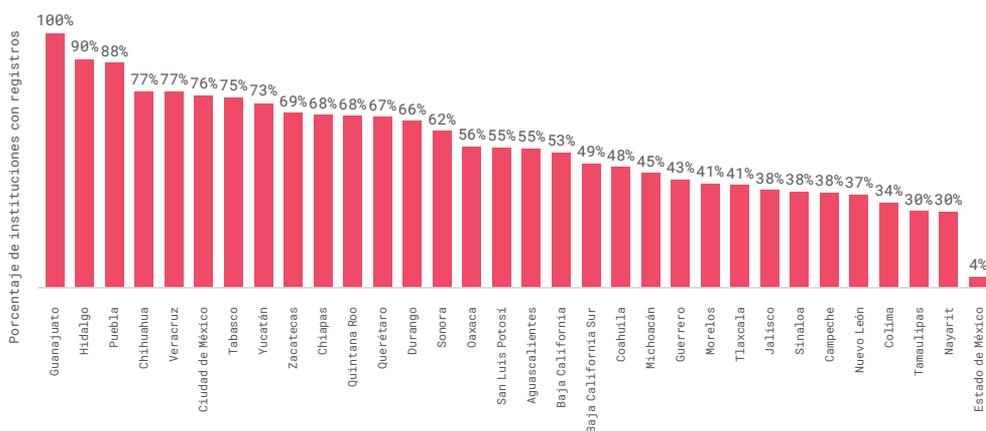
⁵ Capítulo único de la Plataforma Nacional de Transparencia, Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

A diferencia de la PNT, sistema que obliga a todos los entes que ejercen recursos públicos a registrar la información sobre compras y contrataciones, en Compranet solo están disponibles los procesos de compra estatales cuyos recursos corresponden al orden federal. **Dado que el orden de gobierno analizado en este reporte es estatal, la PNT constituye la principal fuente de información sobre compras públicas, ya que unifica la información de todos los procesos de compra realizados por las instituciones públicas en cada uno de los estados.**

Con base en el análisis exhaustivo que el IMCO realizó a la PNT como fuente de información de las compras públicas, **es posible afirmar que existen limitaciones al acceso oportuno y completo. Las compras públicas presentan duplicidad y omisión de información, errores de captura, falta de homologación en las respuestas y un registro incompleto de las instituciones estatales.**

Al analizar únicamente el nivel de publicación, durante 2021, **52% de las instituciones estatales registraron información de compras públicas en la PNT**, el resto, dos mil 423 instituciones, no publicaron procesos de compra durante 2021. Guanajuato cuenta con 11 entes estatales obligados y la totalidad registró compras públicas en la plataforma. En contraste, el Estado de México cuenta con 157 instituciones obligadas y únicamente siete presentaron compras públicas en la PNT.

Gráfica 1. Porcentaje de instituciones estatales que registraron compras públicas en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.
Nota: No se consideran instituciones municipales, municipios o ayuntamientos ya que no son sujetos de este análisis.

El cumplimiento a las obligaciones de transparencia debe ser monitoreado por los institutos de transparencia y acceso a la información estatales y nacional (organismos garantes). En caso de identificar un incumplimiento total o parcial de las obligaciones, es necesario comunicarlo a través de la Unidad de Transparencia al superior jerárquico de la persona servidora pública responsable a fin de dar cumplimiento a los requerimientos.⁶ Asimismo, cualquier persona puede denunciar ante los organismos garantes el incumplimiento de las obligaciones de transparencia.

En ese sentido, el análisis realizado por **el IMCO cumple con dos objetivos principales: presenta los obstáculos, irregularidades y errores en el registro, búsqueda y revisión de las compras públicas estatales y, además, provee información estructurada de compras públicas estatales que permita identificar patrones y prácticas de riesgo de corrupción con base en los contratos e instituciones disponibles en la PNT.**

⁶ Artículo 88 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

04.

INEFICIENCIAS EN LA PUBLICACIÓN DE INFORMACIÓN DE COMPRAS ESTATALES

Existen fallas e irregularidades que impiden que la PNT sea un repositorio de información completo de las compras públicas estatales. **El registro parcial constituye una falta al acceso a la información pública, aumenta la opacidad y dificulta el monitoreo de los recursos públicos.**

El proceso de descarga de información a través de la PNT genera bases de datos para cada institución y trimestre, lo que produce miles de bases de datos difíciles de unir. Además, **las bases descargables se encuentran divididas por tipo de procedimiento, con errores en la captura de información, y sin un formato homogéneo de registro de los datos,** lo que vuelve complejo su procesamiento.

Aunque es posible construir una base manualmente, este proceso requiere tiempo y recursos. Sin la ayuda de herramientas de análisis de grandes datos, resulta casi imposible unir los datos para su procesamiento sistemático. Por esa razón, este análisis detalla los retos y obstáculos que presentan los datos de compras públicas estatales con el objetivo de volver más eficiente los procesos de captura, presentación y descarga de datos de las compras públicas estatales disponibles en la PNT.

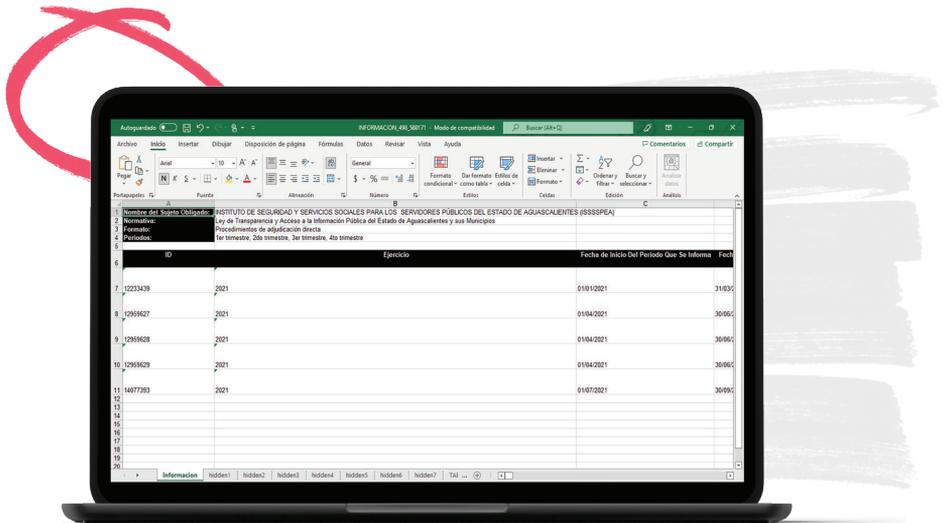
Descarga compleja de información

Para descargar y unificar cada una de las bases estatales, el IMCO y Cívica Digital diseñaron un código para extraer la información por institución, tipo de procedimiento y estado. A partir de esto, se construyeron dos bases de datos que corresponden a los procedimientos de adjudicación directa y de los concursos (licitación pública e invitación restringida) registrados en la PNT por las instituciones estatales.

En la siguiente imagen se muestra el tipo de formato en el que se encuentran las bases descargables de la PNT. El trabajo de estructuración consiste en unir cada una de estas bases por tipo de procedimiento, la institución y el estado, de tal manera que las bases de datos se reduzcan y el análisis se simplifique.

Si el objetivo es identificar patrones y prácticas de riesgo de corrupción, es importante contar con un formato de datos accesible. De lo contrario, las herramientas que buscan fomentar la transparencia y el acceso a la información serán repositorios de datos y cargas administrativas adicionales.

Muestra de base de datos descargada de la Plataforma Nacional de Transparencia 2021



Fuente: Captura de pantalla de una base de datos de procedimientos de adjudicación directa del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Servidores Públicos del Estado de Aguascalientes (ISSSSPEA) descargada directamente de la PNT.

Generar una base de datos también significa homologar los campos de información, ya que cada base tiene nombres distintos para las mismas variables. Por ejemplo, en la base de adjudicaciones directas, la variable sobre el RFC se denomina “Registro Federal de Contribuyentes (rfc) de La Persona Física O Moral Adjudicada”, mientras que en la base de licitaciones públicas e invitaciones restringidas puede encontrarse como “Rfc de La Persona Física O Moral Contratista O Proveedor”.

De no homologar la forma de registrar información, las distintas bases de datos podrán ser útiles para identificar contratos e historias particulares, pero no permitirán generar estadísticas agregadas y aplicar las metodologías de riesgo de corrupción para promover el uso eficiente de los recursos públicos.

Múltiples formas de registro de información

Un segundo reto consistió en limpiar las variables para la construcción de los indicadores, ya que en la PNT no existen variables ni campos iguales. **Cada institución estatal llena los campos con la información que considera apropiada.** En la siguiente tabla se muestra el número de formas diferentes en las que estaban registradas las variables con algunos ejemplos.

Tabla 1. Formas de registro y ejemplos de captura en la PNT. Variables seleccionadas

Variable	Número de formas de registro de información	Ejemplos de captura
Moneda del contrato	329	"no disponible, ver nota", "Dólares", "dólares americanos", "DOLARES USA", "Durante este periodo no hay procedimientos de licitación e invitación restringida que reportar.", "M.N", "M/N", "MEX", "MEXICANA", "MN", "mrx", "MNX" y "MONEDA NACIONAL".
Origen de los recursos	1,862	"0 Original de la URG", "1", "101 % MUNICIPAL", "440", "501", "50% MUNICIPAL Y 50% ESTATAL", "Aportaciones para servicios", "No se genera", "ORDINARIO FEDERAL", "Otros", "Participaciones", "Partida Presupuestal", "POA 2021", "PROFEXCE 2020", "Propios" y "PROPIOS".
Fecha de inicio del contrato	36 años distintos	"1899", "1900", "0201", "0021", "1904", "1950", "1958", "1979", "1990", "1999", "2000", "2001", "2002", "2003", "2004", "2010", "2011", "2012", "2013", "2014", "2015", "2016", "2017", "2018", "2019", "2020", "2021", "2022", "2023", "2024", "2025", "2026", "2028", "2029", "2030" y "2031".

Variable	Número de formas de registro de información	Ejemplos de captura
Fundamento legal para realizar un proceso de compra	8,849	“Presupuesto modificado autorizado del 2021 por Asamblea General de Accionistas y el H. Consejo de Administración”; “Bases y lineamientos CADPE 2021”; “BASES Y LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES MUEBLES E INMUEBLES DEL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PARA EL EJERCICIO FISCAL 2021”; y “MONTOS ESTABLECIDOS POR EL COMITE DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICION DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE SINALOA”.

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

En la Plataforma Nacional de Transparencia, los estados registraron el tipo de moneda de 329 formas distintas.

La variable moneda del contrato se utiliza para calcular el importe de cada proceso de compra al tipo de cambio indicado. Sin embargo, resultó una tarea complicada, ya que se identificaron 329 formas diferentes en que las instituciones estatales registraron el tipo de moneda, considerando variaciones distintas entre mayúsculas y minúsculas, así como registros mal escritos como “nacional”, y “DOLAES”.

La variable de origen de los recursos permite identificar si la compra pública fue realizada con recursos federales, estatales, municipales o algún otro programa o fideicomiso. Conocer el origen de los recursos también permite calcular indicadores de riesgo sobre las adjudicaciones directas que rebasan los montos máximos permitidos, los cuales se establecen en las leyes de compras estatales o federales.

Al verificar la información, es posible encontrar mil 862 formas diferentes en que las instituciones estatales registraron la información sobre el origen de los recursos. Algunos registros correspondían a números que no tenían algún patrón identificable, otros contenían las siglas de los nombres de algunos fondos federales y estatales, y otros mencionaban combinaciones entre recursos federales, estatales y municipales. En muchos casos no se pudo determinar el origen de los recursos, dado que no se tenía más información.

En cuanto a la fecha de inicio del contrato se encontraron 36 años diferentes. La descarga de bases se realizó únicamente para las compras públicas de 2021, pero había distintos años que abarcaban del 1999 a 2031. De igual manera, hubo registros erróneos, ya que la **PNT cuenta con mil 410 procedimientos de compra con año de inicio en 1899.** Todos los años diferentes a 2021 tuvieron que ser descartados para realizar el análisis, debido a que no es posible asegurar si las instituciones estatales cometieron un error en la captura o si estos no corresponden a 2021, año de descarga y el objeto de este documento.

La base de compras públicas de 2021 cuenta con registro de 36 años distintos.

La variable de fundamento legal ayuda a identificar aquellos procesos de excepción que cuentan con justificación legal. Sin embargo, **existen ocho mil 849 formas distintas de registrar el fundamento legal.** Es la columna con el mayor número de formas de registros y abarca diversos fundamentos legales estatales, federales y notas como “no disponible, ver nota”, “Presupuesto modificado autorizado del 2021 por Asamblea General de Accionistas y el H. Consejo de Administración” o “ART. 63 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL ESTADO DE Aguascalientes Y SUS MUNICIPIO”.

Documentación de compras inaccesible

Las instituciones estatales también deben publicar un enlace funcional al documento de cada etapa del proceso, esto incluye la convocatoria, el acta de apertura de propuestas, el estudio de impacto ambiental cuando aplique y el contrato de la compra o servicio. **La forma de publicar documentación tampoco es homogénea,** lo que impacta en la accesibilidad a los archivos.

Mientras que **en estados como Chihuahua, Coahuila, Jalisco y Veracruz los enlaces a los contratos se repiten entre las compras y redireccionan a una página general del estado,** hay otros estados como Veracruz y Puebla donde el enlace del contrato no corresponde al documento mencionado. **En Guanajuato, Tamaulipas y Durango el enlace al contrato parece ya no funcionar,** puesto que marca un error al momento de copiarlo en la barra de direcciones del navegador.

Por ejemplo, **el Hospital Civil de Guadalajara en Jalisco publicó 250 veces el mismo enlace de contrato hacia una página general de la institución.**⁷ El Instituto Tecnológico Superior de Zongolica de Veracruz publicó 285 veces el mismo enlace de

⁷ Enlace general a las compras públicas del Hospital Civil de Guadalajara: http://148.202.57.2/PAGs/Sec-Transparencia/transp_VIII_06.php?opcIns=F

contrato hacia una página general de gobierno donde solo hay un documento de dos páginas con un listado de varios procesos de compra.⁸ **La Secretaría de Salud y la institución Servicios de Salud, ambas de Coahuila, registraron 1,876 veces el mismo enlace a una página general de gobierno** que señala varios botones a los que no se pueden acceder, ya **que se requiere un usuario y contraseña.**⁹

Entre los casos en los que el enlace registrado no corresponde al documento destaca la Fiscalía General de Veracruz, que publicó 1,844 veces el mismo enlace de contrato a un documento que dice “Por la naturaleza de la información que se reporta, no existe documento al cual remitir, por lo que NO PROCEDE realizar un hipervínculo a este formato en el Departamento de Adquisiciones”.¹⁰ Otro caso es el del Instituto Superior Venustiano Carranza de Puebla, el cual publicó 239 veces el mismo enlace al documento del contrato que muestra una página que dice “No aplica”.¹¹ También sucede con el Congreso de Zacatecas, que publicó 135 veces un enlace al contrato que muestra una página que dice “No existe documento al contrato y anexo”.¹²

Como ejemplos de enlaces no funcionales registrados en la PNT están **la Secretaría de Obras Públicas de Tamaulipas, que publicó 580 veces el mismo enlace al contrato, pero ya no es funcional o marca un error.**¹³ El Poder Ejecutivo de Guanajuato publicó 965 veces el mismo enlace al contrato que redirige a un enlace que no funciona.¹⁴ **La Secretaría de Educación de Durango publicó 103 veces el mismo enlace al contrato que redirige a un enlace que no funciona.**¹⁵ La Secretaría de Educación de Chiapas registró 498 veces el mismo enlace al contrato que redirige a una página que no existe.¹⁶

Otro caso es el **Instituto Chihuahuense para la Transparencia** que, dentro de la información que registró en la PNT **incluyó 1,204 veces el enlace hacia la PNT para referirse a la consulta del documento de sus contratos, sin que muestre un enlace al documento.**

⁸ Enlace general a las compras públicas del Instituto Tecnológico Superior de Zongolica de Veracruz https://zongolica.tecnm.mx/TecNM/ver-pdf2.php?u=tra_2019/XXVIII/REPORTE_DE_ADQUISICIONES_2020/800e77_reporte-de-adquisiciones-ITSZ-2020.pdf.

⁹ <http://sai.saludcoahuila.gob.mx/>.

¹⁰ Enlace de las compras públicas de la Fiscalía General de Veracruz <http://ftp2.fiscaliaveracruz.gob.mx/RECURSOS%20MATERIALES/SRMYOP/F.%2028b%20Adjudicaci%C3%B3n%20Directa/F.%2028%20Adquisiciones%20No%20aplica.pdf>.

¹¹ Enlace del Instituto Superior Venustiano Carranza de Puebla http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/632_1602879165_b1b579c77dc024ac3491b29de93a48ba.pdf.

¹² Enlace del Congreso de Zacatecas <https://www.congresozac.gob.mx/coz/images/uploads/20170922095259.pdf>.

¹³ Secretaría de Obras Públicas de Tamaulipas http://sega.tamaulipas.gob.mx/AppSEGA/uploads/3156681_28.A.LICITACION-PUBLICA-E-INVITACION_SOP_20200514.pdf.

¹⁴ Poder Ejecutivo de Guanajuato <http://sfia.transparencia.guanajuato.gob.mx/dgrmsg/221/8900003764-T.pdf>.

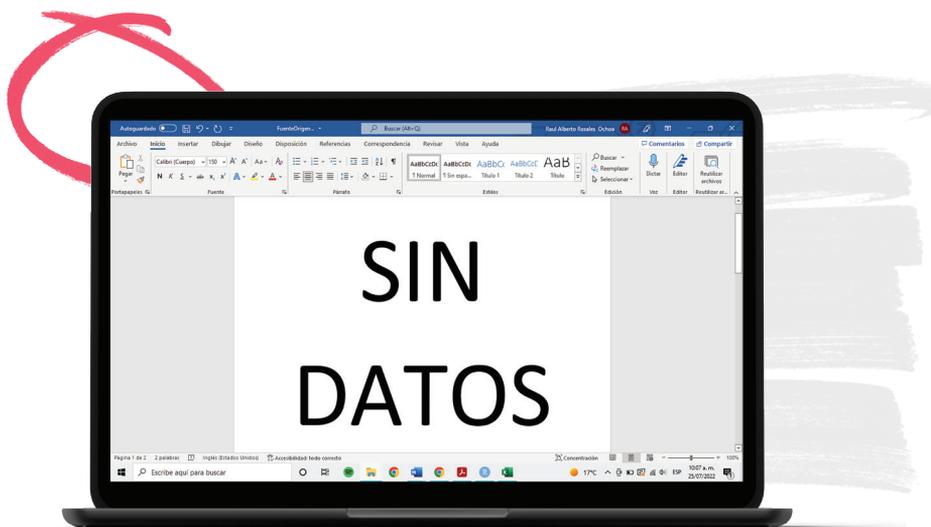
¹⁵ Secretaría de Educación de Durango http://transparencia.durango.gob.mx/file/seed/articulo65/42/XXIX/b/Octubre-Diciembre/2021/Justificacion_29B_1642793766537.pdf.

¹⁶ Secretaría de Educación de Chiapas <http://transparencia.educacionchiapas.gob.mx/art85/estatal/2021/fracc28b/3ertrimestre/sd.pdf>.

Por último, llama la atención el caso de Baja California por la cantidad del monto contratado. Uno de los contratos de mayor monto (más de 54 mil millones de pesos) con código identificador 18620029 no tiene contrato y es imposible conocerlo, pues el enlace registrado redirige a un documento de descarga que dice “SIN DATOS”.

La opacidad en los procesos de compra de los estados impide conocer detalles de los bienes y servicios adquiridos, lo que aumenta los riesgos de corrupción al no existir una forma eficiente y efectiva de monitorear cuánto y en qué se gasta.

Muestra del documento del contrato con identificador 18620029 de Baja California en 2021



Fuente: Captura de pantalla del enlace al contrato de Baja California con identificador 18620029 descargado directamente de la PNT.

El proceso para acceder, estructurar y analizar la información de compras públicas estatales a través de la PNT es incompleto y complejo, lo que dificulta el desarrollo de herramientas de monitoreo de los recursos. La PNT es un sistema que busca concentrar la totalidad de las compras públicas estatales, pero presenta deficiencias en el resguardo y publicación de esta información.

Por ello, es fundamental contar con campos de información homologados, así como opciones precargadas de captura y mensajes de error cuando los datos no correspondan con la variable solicitada. Promover la transparencia y el acceso a la información es una obligación de las instituciones públicas, que debe estar acompañada de herramientas, guías y sistemas para facilitar este trabajo y generar beneficios, tanto para el gobierno como la ciudadanía.



¿QUÉ SABEMOS DE LAS COMPRAS PÚBLICAS ESTATALES?

El acceso a la información es complejo e incompleto, pero este reporte representa el primer acercamiento estructurado y sistemático a las compras públicas estatales. **El IMCO realizó un análisis de datos y riesgos de corrupción con base en la información pública, disponible y oficial registrada por las instituciones estatales bajo el cumplimiento de sus obligaciones de transparencia.** La precisión, actualización y confiabilidad de los datos de compras estatales no está bajo el control de esta institución. El IMCO no emite sentencias, provee un mapa de ruta para mitigar los riesgos de corrupción.

Las compras públicas estatales, así como los patrones y las prácticas de riesgo de corrupción son analizadas con base en los tres principios rectores para asegurar el uso eficiente de los recursos públicos: competencia, transparencia y cumplimiento de la ley.

El IMCO analizó 251 mil 148 procesos de compra publicados en la plataforma por los 32 estados durante 2021.¹⁷ Además, con el objetivo proveer un mayor detalle de las compras públicas, los retos en materia de transparencia y las recomendaciones puntuales para mejorar la publicación de la información, este documento presenta análisis específicos de cinco estados: Chihuahua, Guanajuato, Nuevo León, Quintana Roo y Sonora.¹⁸

De acuerdo con la información registrada en la PNT por los estados, **mil 263 instituciones estatales realizaron compras durante 2021, lo que representa 346 mil 53 millones 501 mil 600 pesos.** La siguiente tabla muestra el número de instituciones que cumplieron con la obligación de registrar compras en la PNT, así como los contratos y monto gastado durante 2021.

¹⁷ En 2021, la PNT registró 347 mil 297 compras públicas estatales, pero fueron filtradas aquellas compras cuya fecha de inicio o firma del contrato fue en 2021 y que contaban con un proveedor o contratista identificable; es decir, que no se trata de un proceso de compra vacío.

¹⁸ La selección de los cinco estados de estudio se basó en el interés de las organizaciones e instituciones por el análisis de datos y compras públicas, así como las colaboraciones o relaciones existentes con el equipo del IMCO. Sin embargo, el proyecto se realizará de manera periódica, por lo que se explorarán nuevos estados para profundizar y proveer información detallada.

Aunque los datos oficiales disponibles en la PNT muestran al Estado de México como la entidad con menor gasto en compras públicas, esto se explica por un **subregistro de información, ya que solo siete de un total de 157 sujetos estatales obligados publicaron compras.** Además, los 81 procesos de compra registrados por el estado contrastan con los ocho mil procedimientos promedio reportados en la PNT por el resto de los estados durante 2021.

Tabla 2. Número de instituciones, contratos y monto registrados en la PNT por estado, 2021

Estado	Número de instituciones que registraron compras	Contratos registrados	Monto registrado
Baja California	39	3,930	\$109,404,622,599
Ciudad de México	65	9,865	\$47,502,961,099
Chiapas	60	7,629	\$28,359,049,783
Veracruz	64	19,232	\$17,667,414,828
Guanajuato	11	32,564	\$12,792,015,714
Nuevo León	32	10,345	\$11,877,110,048
Aguascalientes	34	3,817	\$10,401,374,367
Jalisco	40	6,238	\$10,348,440,847
Oaxaca	55	2,046	\$10,037,577,858
Tabasco	56	8,714	\$8,226,631,305
Quintana Roo	48	3,185	\$8,208,335,991
Michoacán	46	3,695	\$7,274,979,282
Querétaro	31	8,320	\$6,224,299,351
Puebla	76	5,535	\$5,848,485,353
Baja California Sur	29	7,613	\$5,681,869,794
Guerrero	34	2,240	\$4,431,340,705
Nayarit	18	3,707	\$4,199,323,288
Sonora	52	44,370	\$4,100,570,569
Zacatecas	44	5,094	\$4,038,308,354

Estado	Número de instituciones que registraron compras	Contratos registrados	Monto registrado
Durango	48	5,609	\$3,750,722,854
Chihuahua	58	3,567	\$3,173,762,434
Coahuila	40	5,508	\$3,028,969,142
Hidalgo	9	1,302	\$2,854,218,642
Campeche	27	4,430	\$2,825,652,873
Yucatán	61	6,896	\$2,426,861,514
Tlaxcala	26	4,020	\$2,357,099,487
Sinaloa	27	13,922	\$2,257,261,208
Morelos	27	4,666	\$1,744,844,148
San Luis Potosí	47	3,660	\$1,479,455,160
Colima	30	4,507	\$1,393,837,977
Tamaulipas	22	4,841	\$1,145,984,450
Estado de México	7	81	\$990,120,574
Total	1,263	251,148	\$346,053,501,600

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Nota: Los estados están ordenados según el monto gastado en compras públicas y registrado en la PNT 2021.

También llama la atención el monto registrado por Baja California durante 2021, ya que representa el mayor gasto de los 32 estados y es significativamente más alto que el resto de los estados. Al analizar los contratos, se encuentra un proceso clasificado como licitación pública para el servicio de agua potable por un monto de 54 mil 654 millones de pesos. Sin embargo, no hay ningún documento que permita corroborar si el costo de este servicio es correcto o bien, se trata de un error en la captura de información.¹⁹

Mientras que el Estado de México muestra un caso de subregistro de procedimientos, Baja California es un ejemplo de que la información capturada en PNT por las instituciones estatales presenta errores e irregularidades, los cuales impactan en el análisis completo de compras públicas.

¹⁹ El código del contrato es 18620029 y el enlace registrado redirige a un documento de descarga que muestra "SIN DATOS".

“Mantenimiento” (29,119) y “adquisición” (24,281) son otras palabras que se repiten con frecuencia en la columna de descripción del contrato. Por ejemplo, en las compras de Chiapas son frecuentes el mantenimiento menor de inmuebles, el mantenimiento, conservación y reparación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales, y la conservación de maquinaria y equipo. En Nuevo León son comunes las descripciones referentes a la adquisición de sillas, escáneres, cartuchos de tóner y tintas para impresoras.

Indicadores de riesgo de corrupción

A pesar de los obstáculos relacionados con el registro y la calidad de la información disponible en la PNT, el IMCO sistematizó los datos oficiales y generó una base unificada que incluye el cálculo de 20 indicadores de riesgo de corrupción en las compras públicas de cada institución estatal que registró procesos en la plataforma.

Este análisis fue elaborado con base en la metodología del Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) del IMCO y permite identificar patrones de las instituciones de cada estado al momento de realizar compras públicas con la finalidad de que los gobiernos locales puedan centrar sus esfuerzos en aminorar las prácticas de riesgo en los tres principios rectores de las compras públicas: competencia, transparencia y cumplimiento de la ley.

Competencia

¿Qué mide? El componente de competencia identifica la intensidad y variedad de la participación a través de seis indicadores.

Indicadores de competencia

Porcentaje del monto destinado a procesos de excepción

Porcentaje de contratos realizados por procesos de excepción

Porcentaje del monto por concursos con un solo participante

Promedio de participantes por procedimiento

Índice Herfindahl-Hirschman, una medición de concentración del mercado*

Ausencia de competencia

*Se calcula al elevar al cuadrado la proporción del monto obtenido por cada empresa en un mercado y sumar el resultado. El índice vale 10,000 cuando existe un monopolio y toma un valor muy pequeño cuando hay competencia. Para el análisis de riesgos de corrupción en los estados, los mercados se definen con base en el tipo de contratación de cada institución: adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública.

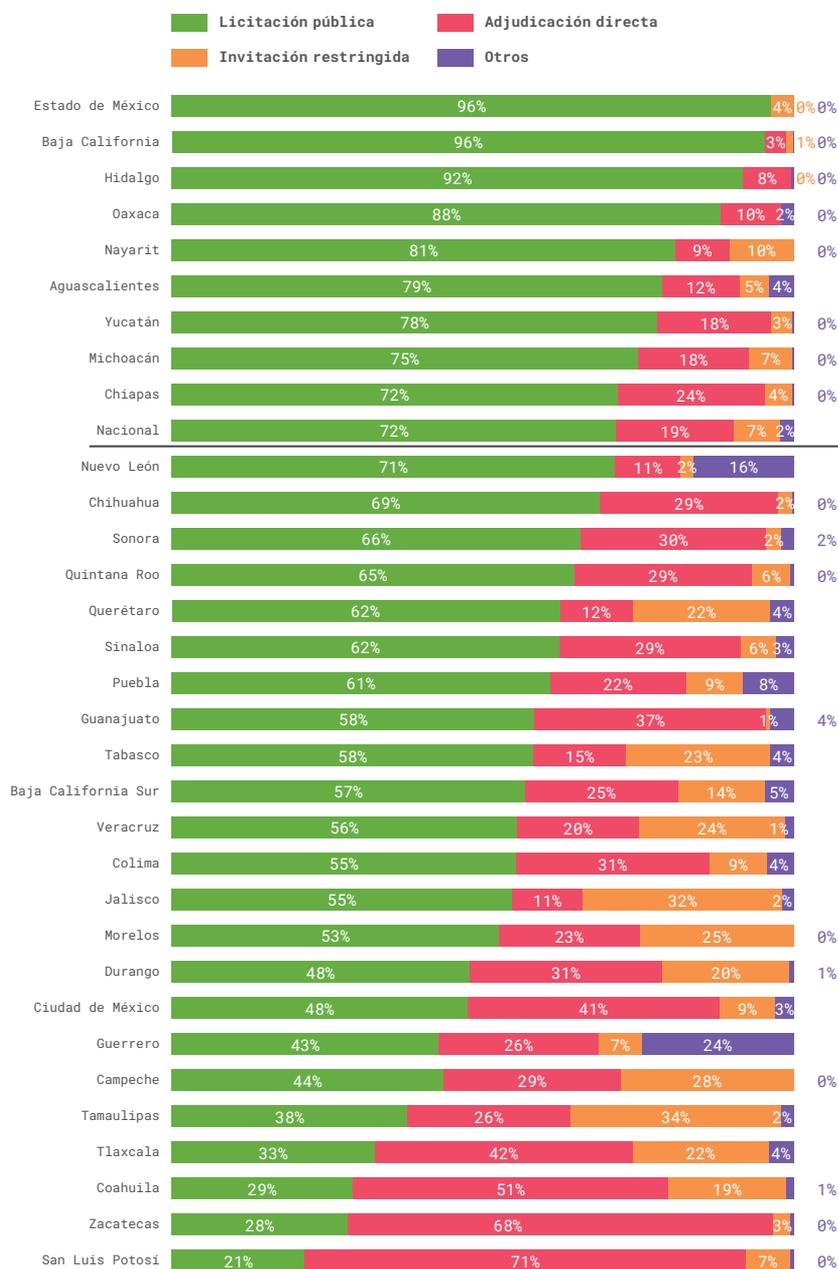
¿Por qué es importante? La garantía de la competencia asegura que los bienes y servicios sean de la mejor calidad al precio más competitivo, es decir, que se realicen en el marco de un gasto público eficiente y responsable. Esto se relaciona con el bienestar general de la ciudadanía y la consecución de metas de las instituciones públicas.

¿Qué fallas identifica? Las prácticas riesgosas como los procesos de excepción, la concentración de proveedores por institución, los procedimientos de invitación restringida y licitación pública con un único participante y el bajo nivel de participantes por procedimientos.

La información registrada en la PNT sugiere que en 2021 los estados privilegiaron el uso de licitaciones públicas como procedimiento de contratación. De forma agregada, **los estados destinaron siete de cada 10 pesos a procesos de licitación pública, esto representó 247 mil 419 millones de pesos de los procesos de contratación estatales.**

La falta de monitoreo sobre el cumplimiento total y oportuno de las obligaciones de transparencia sobre compras públicas establecidas en el artículo 70, numeral XXVIII de la Ley General de Transparencia genera cuestionamientos sobre la distribución del monto por tipo de procedimiento. En particular, el Estado de México no registró ningún procedimiento por adjudicación directa en la PNT, sin embargo, dado el bajo número de instituciones estatales que publicaron información durante 2021 (4%), **¿es esto una muestra de que el estado favorece la competencia o registra incompleta la información?**

Gráfica 3. Porcentaje del monto gastado por estado y tipo de procedimiento, registros en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.
 Nota: El Estado de México no registró ningún procedimiento por adjudicación directa en la PNT durante 2021.

A pesar de que en promedio los estados destinaron más recursos a la licitación pública, **otros estados asignaron un mayor porcentaje a adjudicaciones directas, tales como San Luis Potosí (71%), Zacatecas (68%), Coahuila (51%) y Tlaxcala (42%).**

De acuerdo con la información registrada en PNT, los estados que destinaron una mayor proporción de su gasto a procesos de excepción, ya sea mediante adjudicaciones directas o invitaciones restringidas, fueron San Luis Potosí (78%), Zacatecas (71%), Coahuila (70%), Tlaxcala (63%) y Tamaulipas (60%).

Gráfica 4. Porcentaje del monto destinado a procesos de excepción por estado, registros en la PNT durante 2021



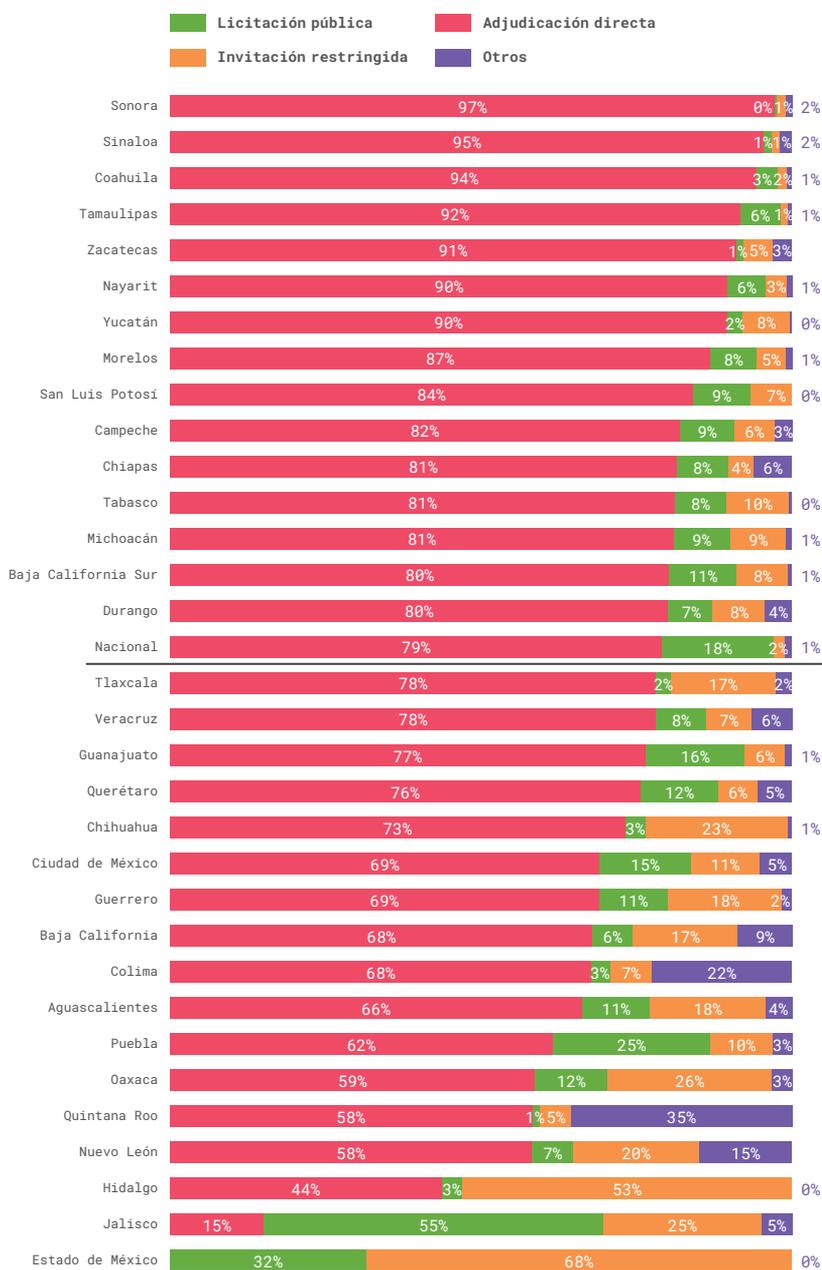
Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.
 Nota: El porcentaje del monto de excepción se calculó a partir de los contratos asignados a través de adjudicaciones directas e invitaciones restringidas.

Ahora bien, al analizar únicamente el porcentaje de contratos por tipo de procedimiento, los datos disponibles en PNT muestran que 20 estados realizaron más del 70% de las compras a través de adjudicaciones directas. Un alto porcentaje de contratos por adjudicación directa no representa una práctica de corrupción. En ocasiones, este tipo de procedimiento puede reducir los costos administrativos, ya que el proceso requiere menos tiempo y recursos. Sin embargo, adjudicar directamente no asegura que las instituciones logren comprar bajo las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad.

Si además de un porcentaje alto de contratos por adjudicación directa, este procedimiento representa una mayor proporción del monto gastado, entonces el riesgo aumenta, ya que mientras más grande sea el monto de contrato, es más importante que este sea adjudicado por medio de una licitación pública que favorezca la competencia.

Entre los estados que registraron nueve de 10 contratos a través del proceso de adjudicación directa y a su vez, destinaron un mayor porcentaje del monto a este procedimiento se encuentran Coahuila y Zacatecas, con un gasto por adjudicación directa de mil 539 millones de pesos (51% del monto total) y dos mil 765 millones de pesos (68%) respectivamente.

Gráfica 5. Porcentaje de contratos por tipo de procedimiento, registros en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.
 Nota: El Estado de México no registró ningún procedimiento por adjudicación directa en la PNT durante 2021.

Transparencia

¿Qué mide? Los indicadores de transparencia muestran fallas en la publicación de documentos, en específico es posible identificar si las instituciones estatales registraron enlaces electrónicos funcionales o de fácil acceso a la documentación de sus procedimientos de compra pública.

Indicadores de transparencia

Porcentaje de adjudicaciones directas que no cumplen con la publicación accesible del contrato

Porcentaje de invitaciones restringidas que no cumplen con la publicación accesible de la convocatoria, junta de aclaraciones, apertura de propuestas y contrato

Porcentaje de licitaciones públicas que no cumplen con la publicación accesible de la convocatoria, junta de aclaraciones, apertura de propuestas y contrato

Porcentaje de procedimientos sin junta de aclaraciones accesible

Porcentaje de procedimientos sin acta de propuestas accesible

Porcentaje de procedimiento sin convocatoria accesible

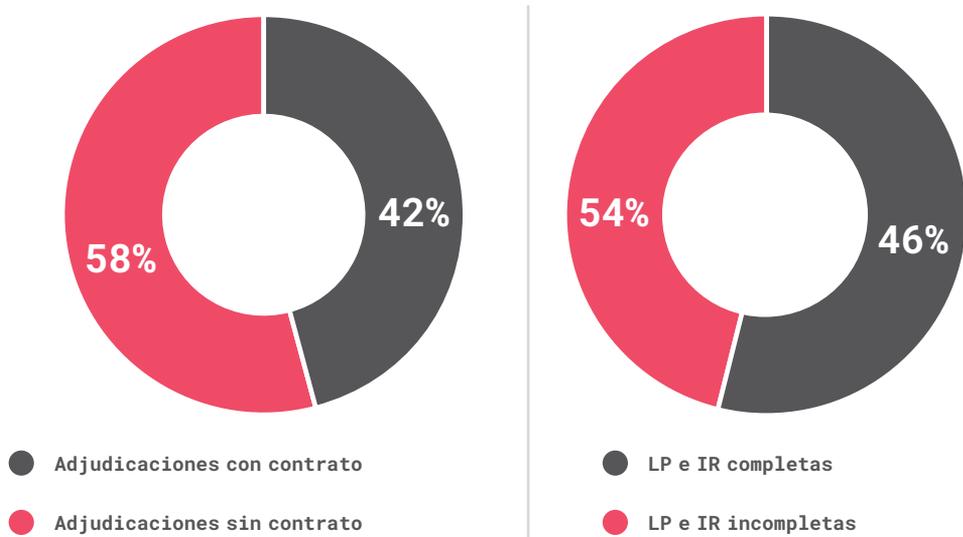
Porcentaje de procedimientos sin contrato accesible

¿Por qué es importante? La transparencia es fundamental porque está directamente relacionada con la posibilidad de monitorear y analizar la información relevante de los procedimientos de compras públicas. Al saber que la información de toda decisión estará disponible al público, la probabilidad de que un posible acto de corrupción sea descubierto es mayor y, por lo tanto, son menores los incentivos de participar en uno.

¿Qué fallas identifica? Las instituciones que incumplen con la publicación accesible de la documentación relevante de los contratos. La inexistencia de enlaces accesibles y correctos para consultar los documentos que exige la Ley General de Transparencia es uno de los fenómenos más recurrentes en los procesos de compras públicas estatales registrados en la PNT.

Seis de cada diez adjudicaciones directas no contaban con un enlace directo y efectivo al contrato, documento que es elemental para conocer a detalle los productos o servicios contratados, los precios y las condiciones de la contratación.

Gráfica 6. Porcentaje de procesos de compra sin documentación completa por tipo de procedimiento, registros en la PNT durante 2021

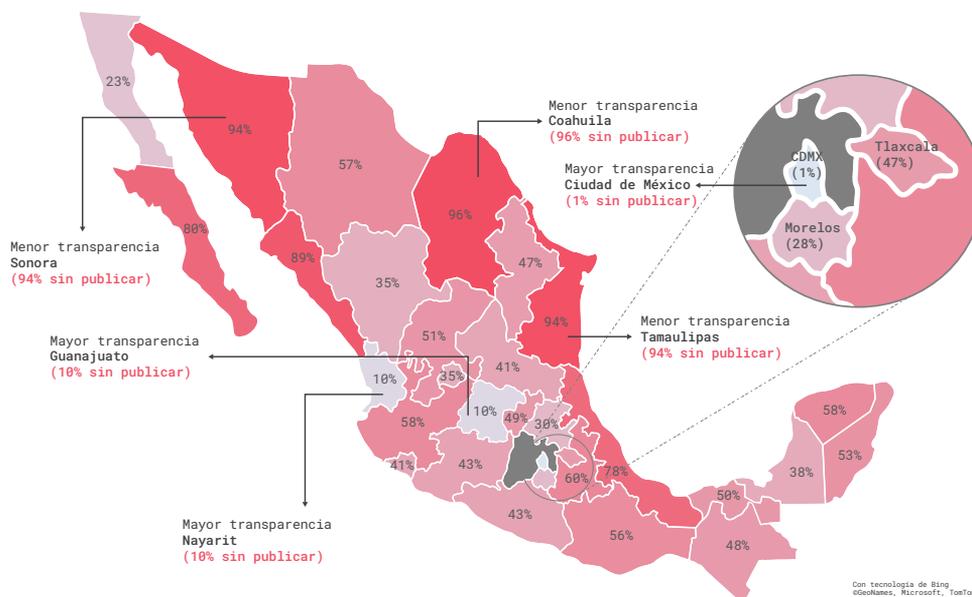


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

En el caso de los concursos registrados en la PNT, cinco de cada 10 licitaciones públicas e invitaciones restringidas no contaban con un enlace directo a la documentación completa, la cual incluye la convocatoria, junta de aclaraciones, apertura de propuestas, dictamen o fallo de adjudicación y contrato.

Los estados que tuvieron mayor transparencia y acceso a los contratos de adjudicaciones directas disponibles en la PNT fueron la Ciudad de México, con solo 1% de los enlaces inaccesibles o sin publicar, seguida de Guanajuato (10%), Nayarit (10%), Baja California (23%) y Morelos (28%).

Gráfica 7. Porcentaje de adjudicaciones directas sin contrato accesible por estado, registros en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.
 Nota: No hay datos disponibles para el Estado de México dado que no registró adjudicaciones directas en la PNT en 2021.

Por otra parte, los estados con el mayor porcentaje de incumplimiento en la publicación del contrato fueron Coahuila (96%), Sonora (94%), Tamaulipas (94%), Sinaloa (89%) y Baja California Sur (80%).

Entre los estados que transparentaron en mejor medida sus concursos, tanto licitaciones públicas como invitaciones restringidas, estuvieron la Ciudad de México con 89% de los concursos con documentación accesible, Baja California Sur con 88% de publicación completa, Aguascalientes con 86%, Estado de México con 84%, y Tlaxcala con 81%. En el otro extremo, los estados con el menor nivel de publicación a los documentos fueron Hidalgo, con 12% de los enlaces accesibles, Tamaulipas con 14%, Guanajuato con 19%, Oaxaca con 21% y Guerrero con 22%.

Aunque mayor transparencia en la documentación de los procesos de compra pública no implica que estos no presenten prácticas de corrupción, la apertura de la información es fundamental para que tanto la ciudadanía como las instituciones públicas monitoreen

Indicadores de cumplimiento de la ley

Porcentaje de adjudicaciones directas financiadas con dinero federal que rebasaron el monto límite permitido en la ley*

Porcentaje del monto justificado bajo el artículo 42 de la LAASSP o 43 de la LOPSRM**

Porcentaje de adjudicaciones directas sin fundamento legal

Porcentaje de contratos con empresas de reciente creación

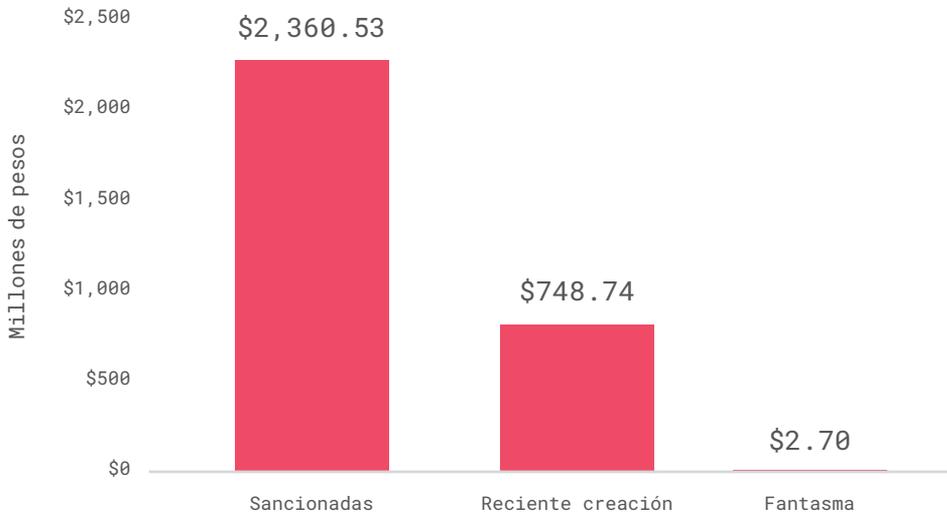
*Debido a la heterogeneidad de la captura sobre el origen de los recursos, estos indicadores únicamente fueron calculados para los cinco casos de estudio. **Estos artículos establecen que la suma de los procesos de excepción no podrá exceder del 30% del presupuesto de compras públicas autorizado a la dependencia en cada ejercicio presupuestario. El indicador permite clasificar a las instituciones que rebasan este umbral.

¿Por qué es importante? La prevención de anomalías o violaciones a la ley es fundamental para asegurar que las compras públicas se realicen de forma eficaz, eficiente y efectiva, y evitar los procesos amañados o discrecionales. Estos indicadores permiten verificar el apego de las instituciones estatales a las leyes de contrataciones públicas en México.

¿Qué fallas identifica? Las instituciones que incumplen la ley al contratar proveedores riesgosos realizan procedimientos de excepción sin la justificación adecuada y contratan por adjudicaciones directas que superan el monto permitido por la ley.

De acuerdo con la información disponible en PNT, en 2021, las instituciones estatales asignaron contratos por un monto total de tres mil 111 millones de pesos a proveedores riesgosos. Entre los proveedores riesgosos se encuentran las empresas de reciente creación, es decir aquellas que se conformaron a menos de un año de haber firmado un contrato, las cuales recibieron 748 millones 737 mil pesos divididos en mil 13 contratos. Asimismo, los proveedores sancionados por la Secretaría de la Función Pública recibieron dos mil 360 millones de pesos divididos entre 496 contratos.

Gráfica 9. Monto asignado a proveedores riesgosos, registros en la PNT durante 2021

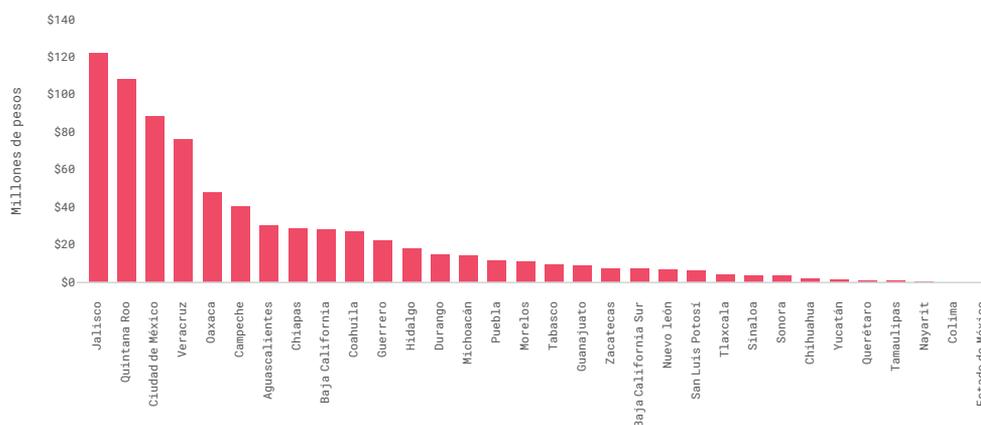


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

El riesgo de las empresas sancionadas radica en que son proveedores con un historial de incumplimiento a las leyes de contrataciones públicas, mientras que las empresas de reciente creación suelen ser compañías con experiencia insuficiente para proveer los bienes y servicios a las instituciones de gobierno, lo cual puede repercutir en la calidad, el precio y el cumplimiento de las fechas de entrega.

De acuerdo con la información publicada en la PNT, los cinco estados que asignaron un mayor monto a empresas de reciente creación en 2021 fueron Jalisco (121 millones 765 mil pesos), Quintana Roo (108 millones), la Ciudad de México (88 millones), Veracruz (75 millones) y Oaxaca (48 millones).

Gráfica 10. Monto asignado a empresas de reciente creación por estado, registros en la PNT durante 2021

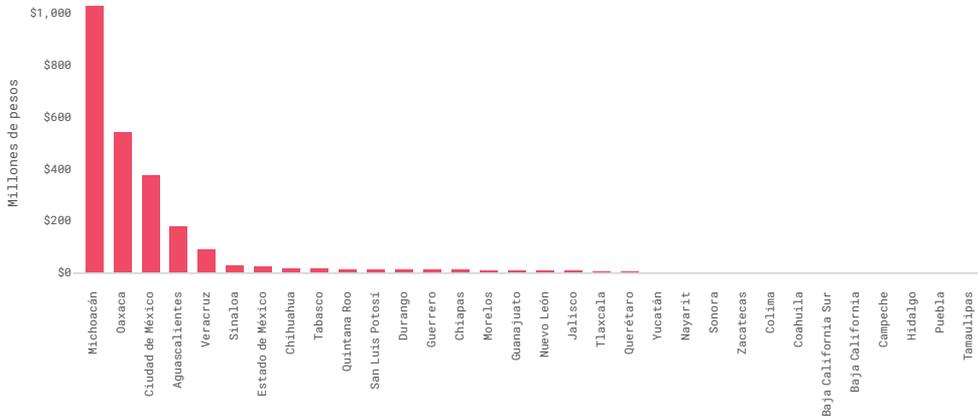


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

El Servicio de Administración Tributaria (SAT) publica el listado de empresas con operaciones simuladas o inexistentes, o empresas fantasma, el cual fue utilizado para identificar el monto que las instituciones estatales asignaron a este tipo de proveedores. **Los registros de compra de 2021 muestran que Oaxaca y Nuevo León fueron los dos únicos estados en los que se detectaron contratos otorgados a empresas fantasma por un monto total de dos millones 695 mil pesos.**

Finalmente, se encuentran las empresas sancionadas por la Secretaría de la Función Pública o las instituciones de control interno en los estados. **En 2021 los estados que destinaron una mayor cantidad de recursos públicos a empresas sancionadas fueron Michoacán (mil 22 millones de pesos), seguido por Oaxaca (538 millones), Ciudad de México (376 millones) y Aguascalientes (177 millones).**

Gráfica 11. Monto asignado a empresas sancionadas, registros en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Los proveedores riesgosos son identificados a través del nombre del proveedor o contratista y la información contenida en el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). En la medida en la que estos campos son capturados de forma homogénea y clara, la identificación de los riesgos es mayor y el mapa de ruta es más completo.

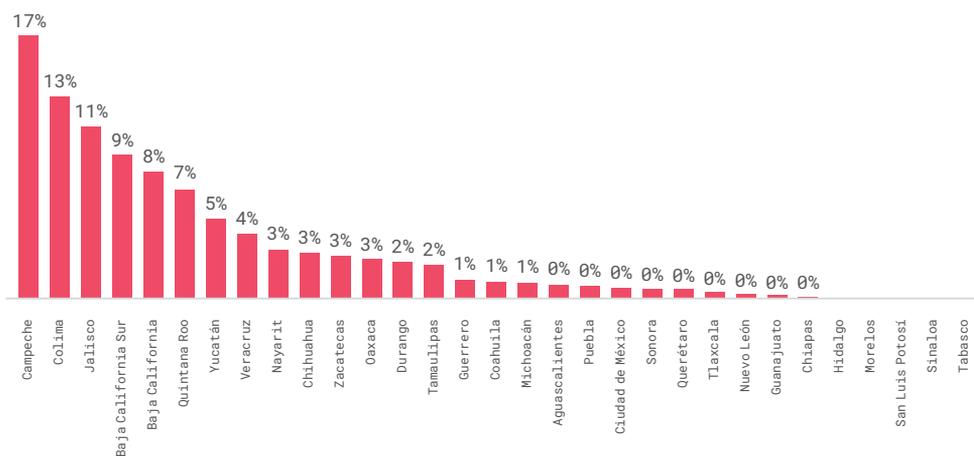
Una vez más, **los estados presentan retos importantes en la captura de la información. Al no existir una forma única de registrar la información de los proveedores, los errores y variaciones entre instituciones, estados e incluso procesos de compra son mayores, y con ello, la detección de prácticas riesgosas estará subestimada.**

A su vez, 19 de los 32 estados no cuentan con un padrón público de proveedores sancionados actualizado y descargable que permita hacer cruces con los contratistas. **La falta de información completa y oportuna sobre los proveedores que han recibido alguna sanción a nivel estatal limita conocer el monto real asignado a proveedores riesgosos.**

Otra de las prácticas de riesgo dentro del componente de cumplimiento de la ley es la presencia de procedimientos de adjudicación directa sin justificación legal. Si bien el uso de adjudicaciones directas está contemplado en la ley, la ausencia de una justificación para realizarlas se considera una violación a las leyes de contrataciones públicas, ya que es necesario fundamentar las circunstancias o criterios que llevaron a optar por un proceso de excepción sobre un concurso público.

En 2021 los estados registraron tres mil 725 procedimientos de adjudicación directa sin una justificación legal disponible en la PNT. Esto representó un monto total de dos mil 475 millones de pesos. Los estados que registraron una mayor proporción de adjudicaciones directas sin justificación fueron Campeche (17%), Colima (13%), Jalisco (11%), Baja California Sur (9%) y Baja California (8%).

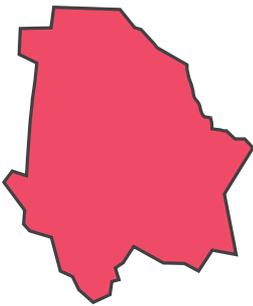
Gráfica 12. Porcentaje de adjudicaciones directas por estado sin justificación legal, registros en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

06.

UN ACERCAMIENTO A LAS COMPRAS DE CINCO ESTADOS



Chihuahua

En 2021, 58 instituciones públicas de Chihuahua reportaron tres mil 567 registros de procesos de compra pública en la PNT, los cuales representaron un gasto total de tres mil 173 millones de pesos. De acuerdo con los datos disponibles, el Instituto Chihuahuense de Salud fue la institución estatal que más gastó en compras públicas con un monto de 778 millones 584 mil pesos y 226 procesos de compra.

Tabla 3. Cinco instituciones con mayor monto gastado en compras públicas de Chihuahua, registros en la PNT durante 2021

Institución	Monto gastado en compras públicas	Número de contratos registrados
Instituto Chihuahuense de Salud	\$778,584,595	226
Instituto Chihuahuense de Infraestructura Física Educativa	\$623,277,037	438
Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Chihuahua	\$400,999,884	65
Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas	\$289,109,930	26

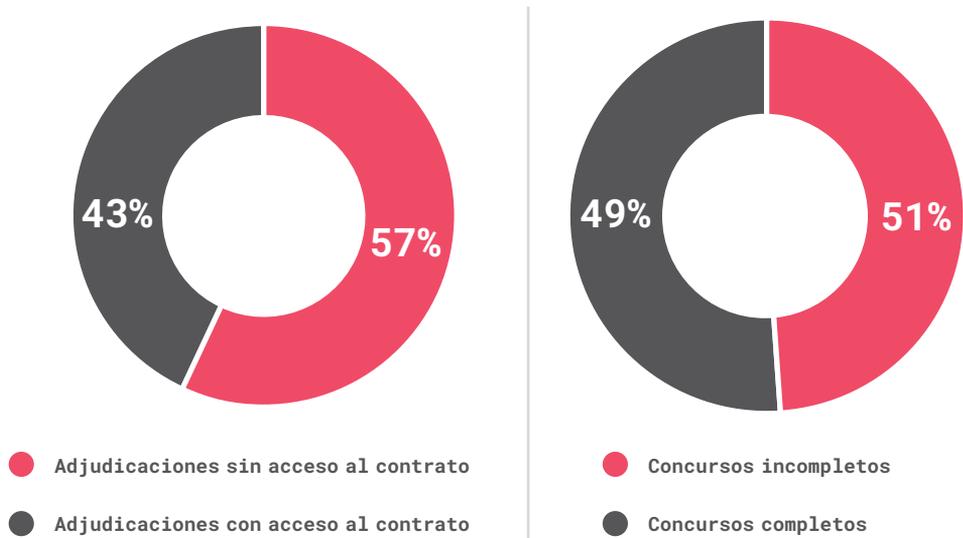
Institución	Monto gastado en compras públicas	Número de contratos registrados
Junta Central de Agua y Saneamiento	\$156,397,217	112
Total	\$2,248,368,663	867

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.
Nota: Las instituciones están ordenadas según el monto gastado en compras públicas durante 2021.

De acuerdo con los registros oficiales, Chihuahua es uno de los estados que priorizó el uso de licitaciones públicas al destinar 69% del monto gastado a este tipo de procedimiento, lo que equivale a dos mil 185 millones de pesos. Con respecto a los procedimientos de excepción, 29% del monto total de compras públicas reportado en la PNT corresponde a adjudicaciones directas, es decir 912 millones de pesos.

En cuanto al componente de transparencia, casi seis de cada 10 adjudicaciones directas registradas por las instituciones públicas de Chihuahua no contaron con un enlace directo al documento del contrato. En cambio, el porcentaje disminuye un poco para los concursos, con un 51% de procesos con documentación completa o accesible.

Gráfica 13. Porcentaje de compras públicas sin un enlace directo a la documentación completa, registros de Chihuahua en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

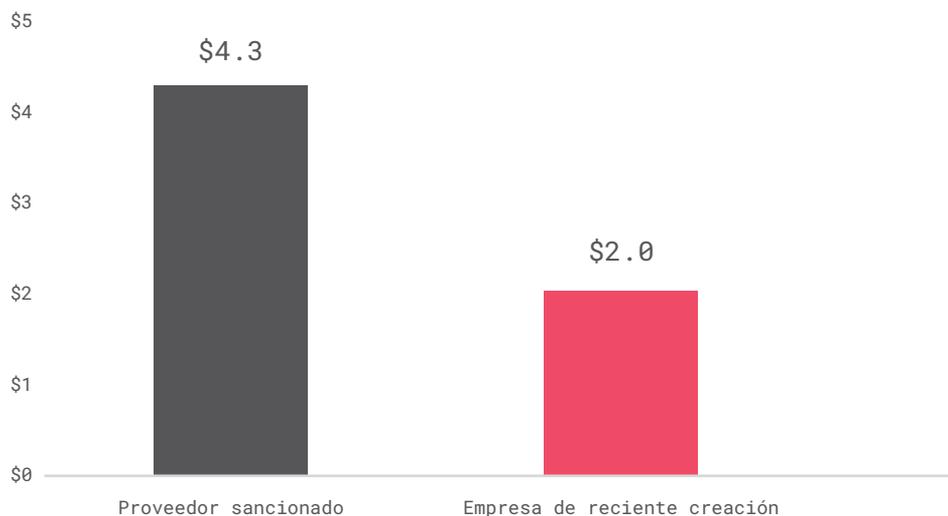
Dentro del conjunto de contratos reportados por las instituciones públicas de Chihuahua en la PNT, se observa la existencia de enlaces genéricos que no permiten acceder a los documentos específicos de cada caso. Por ejemplo, en el enlace que lleva al documento del contrato se repite mil 33 veces la liga “<http://www.plataformadetransparencia.org.mx>” y 153 veces un enlace incompleto: [HTTPS://](https://).

La inaccesibilidad a los documentos no permite conocer detalles del proceso, como las condiciones y temporalidad de entrega del bien o servicio.

En particular, la institución Servicios de Salud de Chihuahua adjudicó directamente un contrato con número de identificador 43696293 por un monto de cinco millones 884 mil pesos para la adquisición de materiales, accesorios y suministros médicos. Sin embargo, el enlace que debería llevar al documento del contrato redirige a la página de inicio de la PNT, lo que impide saber cuántos materiales se adquirieron y de qué tipo.

En cuanto a proveedores riesgosos, la información disponible permite detectar que las instituciones de Chihuahua asignaron 6.3 millones de pesos a proveedores sancionados y de reciente creación.²⁰

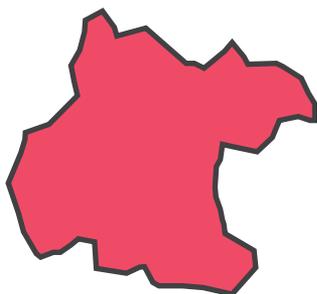
Gráfica 14. Monto asignado a proveedores riesgosos, registros de Chihuahua en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Además de los patrones riesgosos, la información registrada en PNT sugiere que el estado de Chihuahua utiliza los concursos abiertos como la regla de contratación, lo cual favorece la competencia, ya que permite una mayor concurrencia de participantes e incentiva que los contratos se asignen bajo criterios más de eficiencia y calidad.

²⁰ A pesar de tener un código de registro distinto en la PNT, el Instituto Chihuahuense de Salud publicó cuatro contratos iguales a un proveedor sancionado, por lo que únicamente se considera uno.



Guanajuato

Al considerar la información de compras públicas de los estados, disponible en la PNT, se observa que Guanajuato es el estado con el mayor número de contratos registrados durante 2021: 32 mil 564 procesos por un monto total de 12 mil 792 millones de pesos. El mayor número de contratos se concentra en el Poder Ejecutivo con 11 mil 993 millones de pesos y 29 mil 927 contratos.

Tabla 4. Cinco instituciones con mayor monto gastado en compras públicas, registros de Guanajuato en la PNT durante 2021

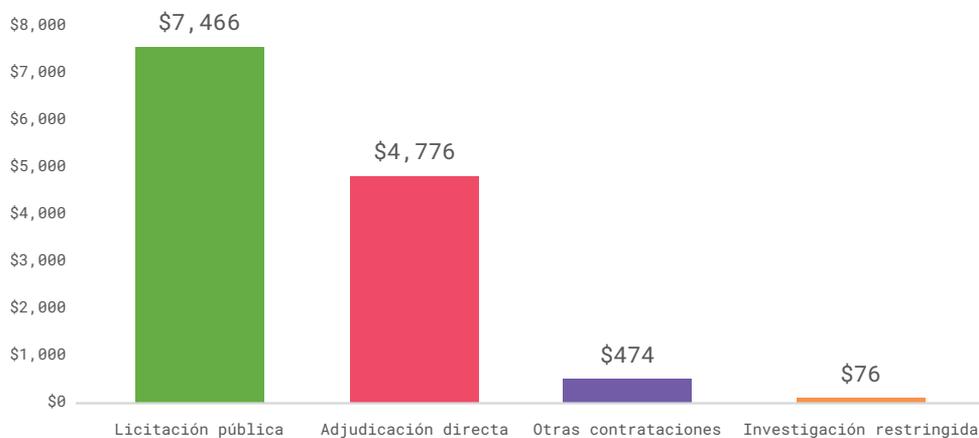
Institución	Monto gastado	Número de contratos registrados
Poder Ejecutivo	\$11,993,921,316	29,927
Poder Judicial del Estado de Guanajuato	\$305,710,083	431
Universidad de Guanajuato	\$232,433,991	564
Fiscalía General del Estado de Guanajuato	\$92,566,271	429
Instituto Electoral del Estado de Guanajuato	\$60,694,580	143
Total	\$12,685,326,241	31,494

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Nota: Las instituciones están ordenadas según el monto gastado en compras públicas durante 2021.

En los procesos de compra publicados en la PNT, se observa la prevalencia de la licitación pública: 7 mil 465 millones de pesos fueron contratados a través de este tipo de procedimiento. El monto por adjudicación directa fue 4 mil 776 millones de pesos (37% del total) y 75 millones 861 mil por medio de invitación restringida (1% del total).

Gráfica 14. Monto gastado por tipo de procedimiento, registros de Guanajuato en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

En cuanto a la transparencia, **Guanajuato destaca por ser uno de los estados con el mayor número de procedimientos registrados en la PNT con enlaces directos a la documentación, ya que solo una de cada 10 de sus adjudicaciones directas no contó con el contrato publicado.** Se trata del estado que más transparentó este documento durante 2021, solo superado por la Ciudad de México.

Sin embargo, en cuanto a la transparencia de licitaciones públicas e invitaciones restringidas, **ocho de cada 10 concursos públicos registrados por Guanajuato en la PNT no contaron con la documentación completa.** El sujeto obligado con menor cumplimiento en transparencia es el Poder Ejecutivo del Guanajuato, donde 4 mil 384 licitaciones públicas carecen de documentación completa, lo que significa la falta de algunos de los documentos como convocatoria, junta de aclaraciones, apertura de propuestas, fallo de adjudicación y contrato. Las licitaciones incompletas del Poder Ejecutivo representaron 752.1 millones de pesos (10% del total contratado a través de concursos del estado).

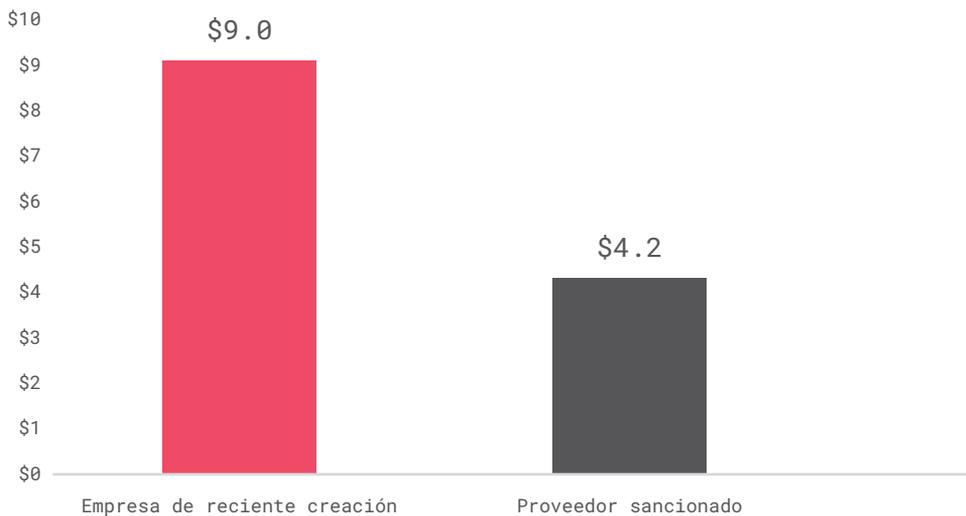
El concurso con código de contrato 46224985, celebrado por el Poder Ejecutivo, es un caso que ejemplifica la falta de un enlace correcto para poder consultar los documentos en cada etapa del proceso. El objeto de este proceso es la contratación del servicio de rehabilitación de la carretera León - Santa Rosa - Cd. Manuel Doblado, un contrato de

78 millones 638 mil pesos que inició el 17 de mayo de 2021. Aunque el procedimiento cumplió con la mayoría de los documentos, no se transparentó el acta de apertura de propuestas, el cual permite conocer las proposiciones técnicas y económicas de cada proveedor, los precios y condiciones que ofertan. La falta de publicación de uno o más documentos representa un incumplimiento a las obligaciones de transparencia.

En cuanto al componente de cumplimiento de la ley, los procedimientos registrados por las instituciones públicas de **Guanajuato permiten detectar que se destinaron nueve millones 22 mil pesos a empresas de reciente creación y cuatro millones 190 mil pesos a proveedores sancionados.**

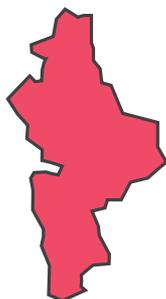
Por ejemplo, la Fiscalía General del Estado de Guanajuato adjudicó un contrato de un millón 398 mil pesos para la adquisición de mobiliario de oficina a un proveedor sancionado. Aunque el RFC de la persona física no fue registrado, el cruce con las bases de datos de proveedores sancionados permite identificarlo a través del nombre del contratista. Identificar este tipo de proveedores es fundamental antes de la adjudicación de un contrato, con el objetivo de verificar si estos se encuentran inhabilitados, cuál fue la sanción establecida y cómo se relaciona con la capacidad de cumplimiento y la calidad del bien o servicio.

Gráfica 15. Monto destinado a proveedores riesgosos, registros de Guanajuato en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

De acuerdo con los datos de la PNT, en Guanajuato destacan el uso de licitación como regla de contratación en las compras realizadas durante 2021. Asimismo, los registros de Guanajuato presentan pocos campos vacíos y errores de captura.



Nuevo León

En 2021, Nuevo León fue el sexto estado con el mayor monto de contratación registrado en la PNT. El estado gastó 11 mil 877 millones de pesos a través de diez mil 345 contratos.

Estos recursos fueron ejercidos entre 32 instituciones públicas estatales de los 83 sujetos obligados a nivel estatal por la Ley de Transparencia.

Entre las instituciones que reportaron, el Instituto de Movilidad y Accesibilidad de Nuevo León concentró el mayor gasto, con tres mil 486 millones de pesos (29%) a través de tres contratos.

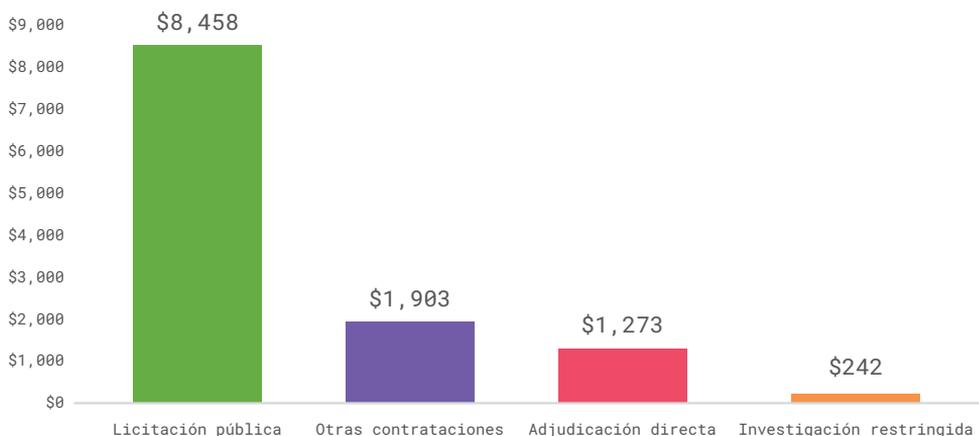
El contrato de mayor monto realizado por esta institución (3 mil 393 millones de pesos) fue una licitación pública para la contratación de un servicio de arrendamiento de autobuses de transporte público urbano. El concurso cuenta con todos los documentos completos y accesibles, así como las variables generales de la compra, lo que significa que cumple con las obligaciones de transparencia y acceso a la información.

La segunda institución con mayor monto gastado en compras públicas es Servicios de Salud de Nuevo León, O.P.D., que publicó poco más de 4 mil procedimientos por un monto de mil 859 millones de pesos. Entre los bienes y servicios contratados destaca la adquisición de equipo y material médico, mantenimiento y renta de equipo. Llama la atención que el Colegio de Educación Profesional Técnica de Nuevo León (CONALEP) se encuentra en el cuarto lugar de instituciones con mayor monto gastado, que corresponde a un solo contrato por 767 mil pesos para el servicio de vales de despensa para el personal administrativo.

Según la información disponible en PNT, Nuevo León destinó 71% del monto en compras a procedimientos de licitación pública por un total de ocho mil 458 millones de pesos.

Sin embargo, el estado registró un alto número de procedimientos catalogados como "Otro", es decir, procedimientos no clasificados como procesos de excepción ni como concursos. Esto representó 35% de los contratos otorgados por el estado y 16% del monto total gastado, un porcentaje mayor al del monto de excepción (13%).

Gráfica 16. Monto gastado por tipo de procedimiento, registros de Nuevo León en la PNT durante 2021

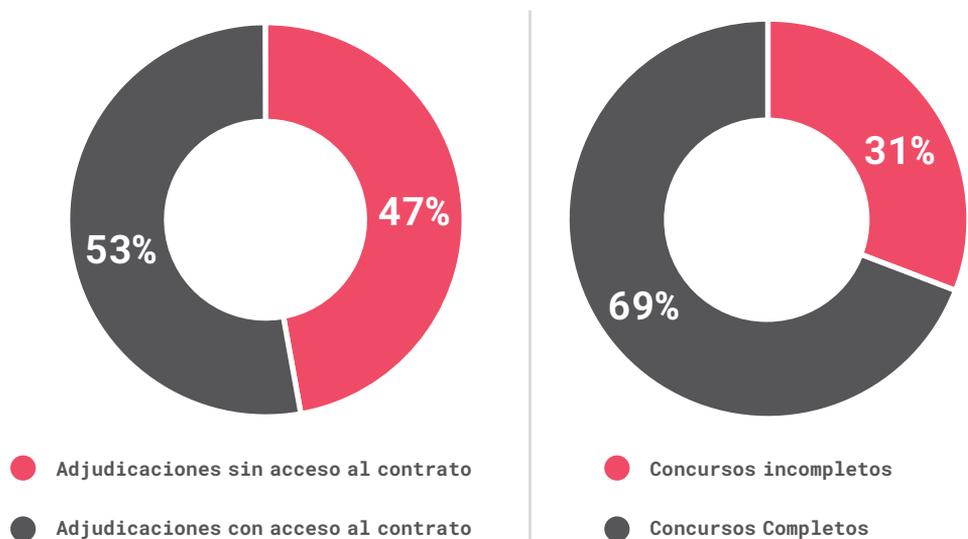


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

El análisis de las compras reportadas por la Corporación para el Desarrollo de la Zona Fronteriza de Nuevo León muestra otro patrón de riesgo en la competencia: la concentración de un mayor porcentaje del monto en un mismo proveedor. Tres empresas concentran 79% del monto total gastado en compras públicas por la institución. El resto, que representa 155 millones de pesos, está distribuido en 24 proveedores.

En el componente de transparencia, con la información disponible en la PNT, es posible afirmar que **las instituciones estatales de Nuevo León no registraron un enlace a la documentación en 31% de las licitaciones públicas e invitaciones restringidas, mientras que esta cifra es mayor para las adjudicaciones directas sin enlace directo al documento del contrato (47%).**

Gráfica 17. Porcentaje de compras públicas sin un enlace directo a la documentación completa, registros de Nuevo León en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Por ejemplo, en 2021 la Comisión Estatal Electoral adjudicó directamente el contrato con código 88016385 por un monto de 5 millones 992 mil pesos para la adquisición de un “carro plegable de carga”, pero la institución omitió registrarla liga al contrato en la PNT.

En las compras públicas del estado también destaca la práctica de utilizar un mismo enlace para referirse a la documentación. Por ejemplo, la Comisión Estatal Electoral repitió en 41 registros un mismo enlace a un documento con diferentes contratos unidos. Aunque el documento cuenta con los contratos escaneados, esta práctica dificulta identificar los contratos y no garantiza un acceso directo a la información. La falta de criterios homologados para publicar los documentos, así como la posibilidad de interconexión con plataformas de compras estatales también puede representar un obstáculo a la transparencia y una carga administrativa adicional.

En cuanto al componente de cumplimiento de la ley, la información disponible en PNT permite identificar que Nuevo León asignó 10 millones 267 mil pesos a proveedores riesgosos: seis millones 579 mil pesos a empresas de reciente creación, dos millones 907 mil pesos a proveedores sancionados y 780 mil 359 pesos a empresas fantasma.

Nuevo León asignó un contrato por 780 mil 359 pesos a una empresa catalogada por el SAT como fantasma. Se trata de un contrato asignado a través de una invitación restringida, con código 102627185, para la adecuación y mantenimiento del laboratorio de fórmula del Hospital Regional Materno Infantil.

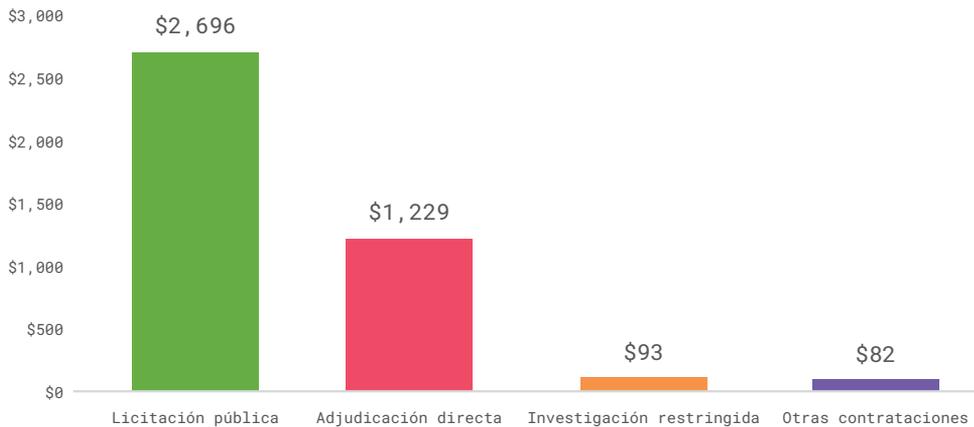
En cuanto a las empresas sancionadas, en los registros de PNT destaca un contrato de alto monto con el código 101030448, firmado por el Instituto Constructor de infraestructura Física, Educativa y Deportiva de Nuevo León por un millón 876 mil pesos para la construcción de planteles educativos.



Sonora

Durante 2021, las instituciones estatales de Sonora registraron 44 mil 370 procesos de compra por un monto total de cuatro mil 100 millones de pesos. De ese monto, 66% se asignó a través de licitaciones públicas, 30% a través de adjudicaciones directas y 2% a través de invitaciones restringidas.

Gráfica 18. Monto gastado por tipo de procedimiento, registros de Sonora en la PNT durante 2021

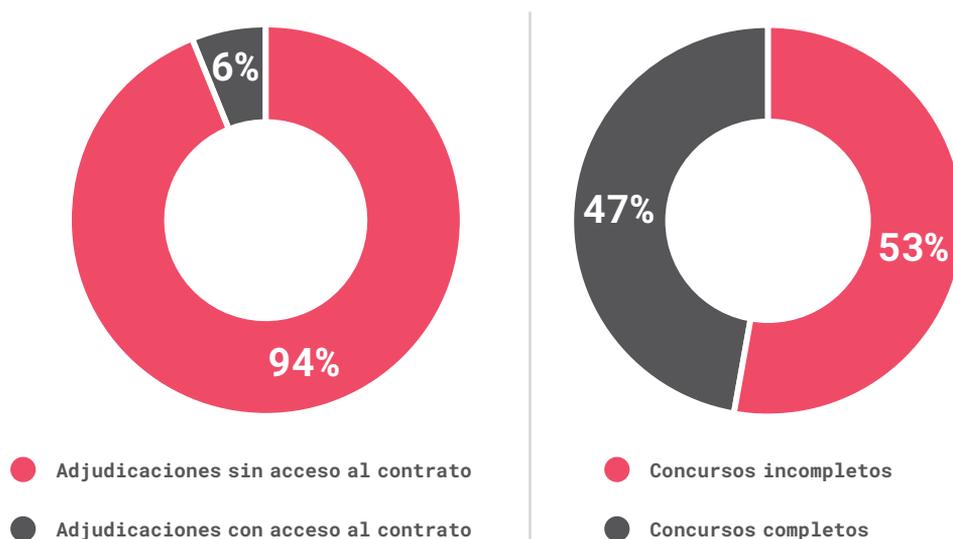


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Del total de licitaciones públicas e invitaciones restringidas registradas por Sonora, 53% no tienen un enlace funcional que lleve de forma directa a la documentación.

Es decir, existe un vacío de información sobre datos básicos contractuales de procesos que suman más de mil 331 millones de pesos, lo que representa 48% del monto total asignado a los concursos. Asimismo, destaca el hecho de que nueve de cada diez adjudicaciones directas (94%) carecen de un enlace funcional que permita consultar el documento del contrato.

Gráfica 19. Porcentaje de procesos sin documentación completa, registros de Sonora en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Sonora presenta obstáculos a la transparencia de los documentos, ya que estos son poco accesibles. De las 643 licitaciones públicas registradas en PNT, 357 (56%) son licitaciones con documentación incompleta, lo que significa que no tienen enlaces funcionales o disponibles que permitan el acceso a los documentos de la convocatoria, la apertura de propuestas, el contrato y la junta de aclaraciones. Algunas instituciones concentran un mayor número de licitaciones públicas incompletas: el Instituto Sonorense de Infraestructura Educativa registró 135, la Universidad de Sonora registró 59 y la Secretaría de Desarrollo Social del Estado de Sonora registró 46.

Asimismo, existen algunas instituciones con un alto número de licitaciones públicas que no tienen un enlace que permita acceder al contrato. Por ejemplo, **todas las licitaciones realizadas por la Secretaría de Gobierno carecen de un enlace funcional para conocer el documento del contrato.**

En cuanto a la asignación de contratos a proveedores riesgosos, los datos registrados en PNT en 2021 por las instituciones públicas de Sonora permiten detectar 3 millones 267 mil pesos otorgados a empresas de reciente creación, esto es, empresas que se crearon dentro de los 365 días anteriores a la fecha del primer contrato público.

Asimismo, **dos instituciones estatales firmaron contratos con proveedores sancionados por la Secretaría de la Función Pública: Televisora de Hermosillo (TELEMAX) adjudicó directamente un contrato (con código 37157243) para la provisión de vales de gasolina y la Universidad de Sonora para la adquisición de licencias por 200 mil pesos.**

El contrato realizado por TELEMAX no cuenta con el documento del contrato, ya que el enlace redirige a un documento correspondiente a otro procedimiento. Además, **el campo correspondiente al importe se encuentra vacío, por lo que no es posible conocer la dimensión del monto de esta adjudicación,** lo que genera una subestimación en el indicador del monto asignado a proveedores sancionados.



Quintana Roo

En 2021, las 48 instituciones estatales de Quintana Roo que cuentan con información registrada en la PNT realizaron 3 mil 185 procesos de compra pública por un monto total de 8 mil 208 millones de pesos. Del monto total gastado por el estado, 29% se asignó a través de adjudicación directa, lo que corresponde a mil 853 procesos por 2 millones 357 mil pesos.

A pesar de que las instituciones registraron un menor número de licitaciones públicas (650) con respecto a las adjudicaciones directas, 65% del monto total se destinó a este tipo de procedimiento, lo que representa 5 millones 313 mil pesos.

Por otro lado, el monto de las invitaciones restringidas (502 millones 796 mil) fue de 6%.

Tabla 5. Cinco instituciones con mayor monto gastado en compras públicas, registros de Quintana Roo en la PNT durante 2021

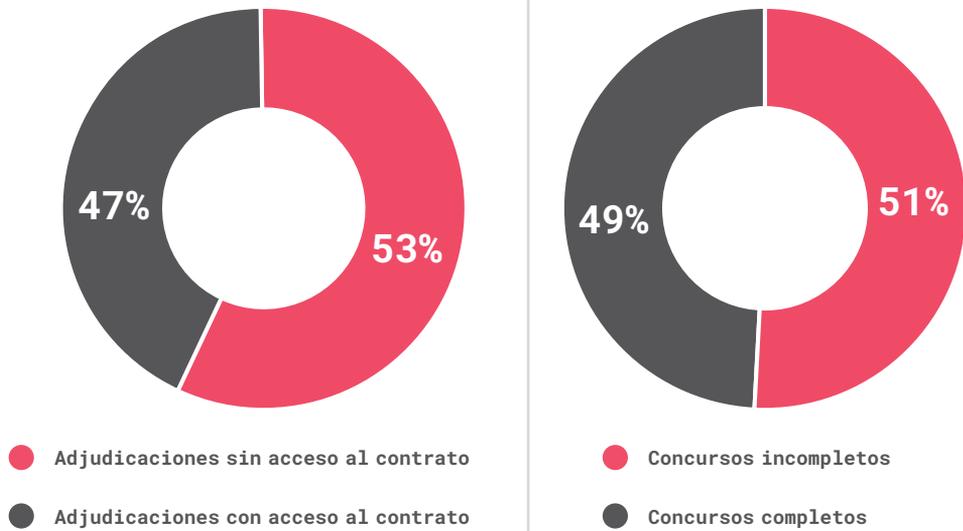
Institución	Monto gastado	Número de contratos registrados
Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo	\$2,781,889,336	416
Secretaría de Obras Públicas	\$1,506,872,253	191
Servicios Estatales de Salud	\$1,230,392,949	188
Secretaría de Seguridad Pública	\$665,806,360	93
Instituto de Infraestructura Física Educativa del Estado de Quintana Roo	\$508,356,392	230
Total	\$6,693,317,290	1,118

Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.
 Nota: Las instituciones están ordenadas según el monto gastado en compras públicas durante 2021.

En el componente de transparencia, **51% de los concursos registrados en PNT (436 procedimientos) cuentan con documentación incompleta.** Por el contrario, 424 cuentan con enlaces que llevan a los documentos de convocatoria, apertura, contrato y junta de aclaraciones. La Secretaría de Obras Públicas es la institución con mayor número de registros de licitaciones que no tienen un enlace para acceder al documento del contrato: 68 de 160 procedimientos se caracterizan por esta restricción de transparencia.

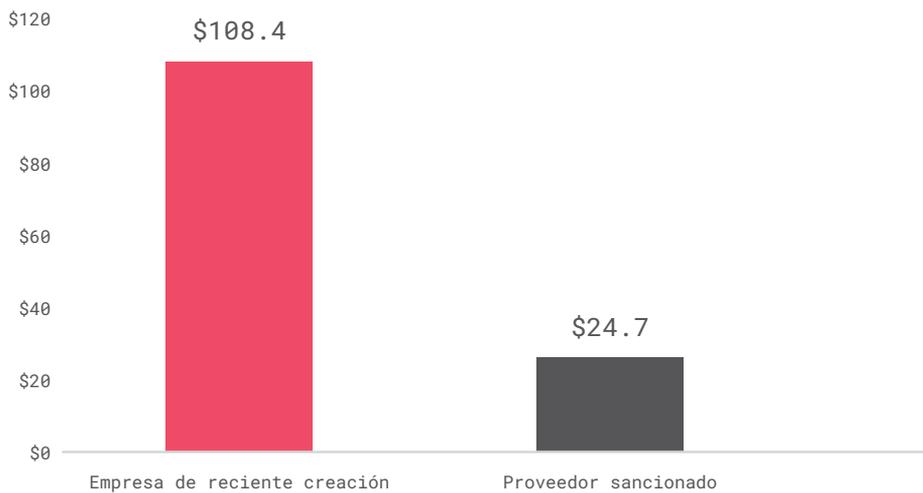
De las mil 853 adjudicaciones directas registradas por las instituciones públicas de Quintana Roo, 984 (53%) no cuentan con un enlace que permita acceder al documento del contrato. La Comisión de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo es un caso significativo de falta de transparencia: de las 299 de las adjudicaciones directas que realizó en 2021, el 100% carecen de un enlace para acceder al documento del contrato.

Gráfica 20. Porcentaje de procesos sin documentación completa, registros de Quintana Roo en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

Gráfica 21. Monto destinado a proveedores riesgosos, registros de Quintana Roo en la PNT durante 2021



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de las compras públicas estatales de la PNT registradas durante 2021.

La Universidad de Quintana Roo es la institución que concentra el mayor monto asignado a este tipo de proveedores, con 10 millones 204 mil pesos.

Este monto corresponde a un solo contrato celebrado con una persona física para la provisión de servicios de vigilancia. El proceso no cuenta con enlace disponible al documento del contrato. Además, se encuentra la Secretaría de Desarrollo Económico (4 millones 642 mil pesos) y Servicios Estatales de Salud (4 millones 609 mil pesos).

También se observan contratos celebrados con empresas de reciente creación: en total, estos procedimientos sumaron 108 millones 388 mil pesos. El Tribunal de Justicia Administrativa del Estado fue una de las instituciones que firmó contratos con empresas creadas dentro del año anterior a la firma del primer contrato. Un ejemplo es la adjudicación directa con código de contrato 11999099 para el arrendamiento de equipos de fotocopiado e impresión. La empresa designada fue constituida el 18 de junio de 2020 y el contrato se firmó exactamente siete meses después, el 18 de enero de 2021.

Existen también casos en los que el proveedor del contrato fue de reciente creación, pero el importe de este es cero; es decir, es posible identificar al proveedor riesgoso, pero no los recursos asignados. Por ejemplo, la Secretaría de Finanzas y Planeación celebró un contrato para la prestación del servicio de asesoría financiera con un proveedor constituido el 10 de agosto de 2020. El contrato fue firmado 6 meses después de esta fecha, en febrero de 2021.

En Quintana Roo, una buena práctica a destacar es la prevalencia de la licitación pública como modalidad de contratación. Entre las instituciones que utilizan en mayor medida la figura de licitación pública están la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado, la Secretaría de Obras Públicas, el Instituto de Infraestructura Educativa, Servicios Estatales de Salud y el Instituto de Movilidad del Estado.

07.

~~IMCO PROPONE~~

Las compras públicas estatales presentan prácticas de riesgo de corrupción, acceso incompleto a la información y restricciones a la transparencia. Dada la dificultad para acceder y analizar la información de los procesos de compra estatales, los esfuerzos por analizarlos han sido pocos y aislados.

La única plataforma que recopila la información de las contrataciones a nivel estatal es la Plataforma Nacional de Transparencia. Sin embargo, hay deficiencias en los formatos de descarga de datos, en la homologación y captura de información, existen múltiples errores en el registro de los datos por parte de las instituciones y un monitoreo prácticamente nulo de los procesos de compra publicados.

El principal obstáculo para realizar un análisis sistematizado y estructurado de las compras públicas estatales es la falta de acceso a la información. Una captura completa, confiable y de calidad de las compras es el elemento primordial para identificar prácticas de riesgo de corrupción y asegurar que la publicidad de la información sobre los recursos tenga un valor público, tanto para las instituciones como para la ciudadanía.

Actualmente, la PNT cuenta con información sobre las compras públicas de los 32 estados del país, pero esta aún presenta errores y documentos inaccesibles, y el proceso de captura, descarga y análisis de datos es complejo e insuficiente.

Con la finalidad de mejorar los procesos de transparencia de la información de compras públicas de las instituciones estatales, generar análisis sistemáticos e identificar prácticas de riesgo de corrupción el IMCO Propone una actualización profunda de la PNT con base en las siguientes acciones:

- 1. Crear una base de datos de todas las compras públicas a nivel estatal por año.** La PNT permite descargar bases pequeñas por institución con un límite de mil filas de información, lo que dificulta su análisis y sistematización, por lo que crear una base por año con todos los procesos de compra de las instituciones estatales facilitaría el proceso de descarga y análisis de la información.

2. Habilitar un identificador único por cada proceso de compra.

Una manera de facilitar la transparencia en las compras públicas es el uso de identificadores únicos para cada proceso, lo que asegura que cada compra sea única y permite una búsqueda más rápida entre distintas bases de datos. Además, durante la revisión de los contratos estatales, se encontró que muchos están repetidos, lo que no solo dificulta el análisis, sino que también representa un esfuerzo doble para las instituciones al registrar un mismo proceso de compra varias veces.

3. Eliminar columnas innecesarias. Las bases de la PNT contienen columnas que hacen referencia a notas o a tablas. En muchos casos estas columnas son innecesarias y están repletas de información adicional que no es útil. Para que las instituciones estatales agilicen su proceso de registro de información y los datos descargables estén en un formato mucho más sencillo para su procesamiento, se deberán eliminar aquellos campos innecesarios.

4. Homologar los nombres de las variables. Las bases de la PNT nombran de diferentes maneras columnas que contienen la misma información, como en el caso de la razón social o el RFC de los proveedores. Es necesario que se homologuen los nombres de estas columnas con formatos más cortos. Por ejemplo, en lugar de nombrar la columna “Registro Federal de Contribuyentes (rfc) de La Persona Física O Moral Adjudicada”, es preferible utilizar solo “RFC”.

5. Homologar los registros de cada columna. Las bases de la PNT presentan cientos de formas para registrar un mismo tipo de información. Tan solo para el origen de recursos se identificaron más de mil 800 maneras de registrarlo, con cientos de variaciones y combinaciones que impiden identificar tendencias en los datos. Por eso es importante que se habiliten respuestas predeterminadas en la PNT para que las instituciones estatales registren de manera más rápida y homologada la información de sus procesos de compra.

6. Habilitar mensajes que indiquen errores en el registro de la información. Para evitar registros erróneos, duplicados o incompletos, es necesario que se habiliten plantillas de carga de información, así como mensajes en la PNT que señalen que la información que se está registrando tiene errores.

7. Establecer un criterio único para capturar la documentación necesaria para cada tipo de procedimiento de compra pública.

Actualmente, la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) establece que los sujetos obligados deben publicar una serie de documentos relativos a sus contrataciones, pero en ocasiones hay documentos que no se generan o no se requieren dada la naturaleza del procedimiento. Es importante homologar el criterio de registro para evitar el llenado de campos con información innecesaria que dificulta la limpieza de datos para el análisis.

8. Monitorear la información capturada y publicada con el objetivo de mitigar errores constantes.

Es necesario que la PNT cuente con revisiones periódicas sobre la información que las instituciones estatales registran para que, en caso de que se suba información errónea o incompleta, pueda detectarse y corregirse. De otra forma, la plataforma no será una herramienta de transparencia completa, oportuna y de calidad.

9. Permitir la interconexión de plataformas estatales de compras públicas y la PNT.

Varios estados cuentan con sus propias plataformas de compras públicas, pero cada una registra de distinta manera sus procesos. Por eso, es importante contar con un proceso de captura único y homologado que facilite la interconexión y consulta de la información entre plataformas.

10. Asegurar el registro completo de las compras públicas estatales.

Al analizar las compras públicas, existen múltiples esfuerzos locales y nacionales para publicar la información en plataformas electrónicas. Sin embargo, un mayor número de procesos de captura, publicación, monitoreo y actualización de la información genera cargas de trabajo innecesarias, así como un incumplimiento en el registro de información completa. Con el objetivo de asegurar que todas las compras realizadas por las instituciones estatales queden publicadas, es importante que exista una sola plataforma electrónica que concentre la información y la refleje en todos los sistemas mediante un solo identificador. De esta manera, se minimizará el subregistro y los errores, y se podrá acceder a las mismas compras a través de distintos sistemas.

11. Permitir la publicación constante (y no trimestral) de procesos de compra pública.

Actualmente las instituciones suben información de compras de manera trimestral, lo que genera una carga innecesaria al concentrar el registro de todos los procesos en un tiempo muy corto. Por eso, es importante habilitar la opción de captura continua de información, de ser posible en la medida en la que los procesos de compra sean adjudicados.

12. Aplicar las sanciones a las dependencias y servidores públicos que no actualicen la información correspondiente a las obligaciones de transparencia.

Existe un subregistro en la publicación de contratos, ya que hay muchas instituciones que no suben información de sus procesos de compra. La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública contempla como causa de sanción el incumplimiento de la obligación de transparencia, específicamente la falta de actualización de información de los contratos en los plazos previstos. Las sanciones deben ser establecidas de acuerdo con los procedimientos administrativos que incluyen el apercibimiento, por única ocasión, para que el sujeto obligado cumpla su obligación de manera inmediata. Si no se cumple con la publicación de la información de manera inmediata, se aplicará una multa económica.

La publicación de las compras públicas estatales en una sola plataforma es un avance importante, pero no basta para garantizar la transparencia en un área vulnerable a la corrupción. Por esa razón, **el IMCO hace un llamado al Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INAI) para implementar las recomendaciones propuestas en este documento con el objetivo de mejorar la transparencia y el acceso a la información a través de la Plataforma Nacional de Transparencia,** así como las iniciativas datos abiertos, Abramos México y Contrataciones Abiertas.

De igual modo, el **IMCO exhorta a las instituciones estatales para mejorar los procesos de captura y publicación de información para dar cumplimiento cabal a las obligaciones de transparencia establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes generales de transparencia.**

08.

~~NOTA METODOLÓGICA~~

Para realizar este análisis se utilizaron los datos disponibles en la Plataforma Nacional de Transparencia (PNT) de los registros de compras públicas realizados por las instituciones de los 32 estados durante 2021. El IMCO y Cívica Digital trabajaron por más de tres meses en la selección de las instituciones, extracción de la información, descarga de las bases de datos y estructuración de estas. El producto de este trabajo fueron dos bases de datos con más de 347 mil registros que se utilizaron como insumo para este reporte y cálculo de indicadores.

Actualmente la plataforma de Compranet contiene los procesos de compra pública de las instituciones del Gobierno Federal y algunos procesos de compras de los estados realizados con recursos federales. Sin embargo, la única plataforma que posee información de los procedimientos de compra pública de todos los estados y municipios es la PNT. De acuerdo con la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), las instituciones públicas de los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) tienen la obligación de publicar la información de sus compras públicas en la plataforma.

Es importante aclarar que toda la información proviene de fuentes y bases de datos oficiales. La precisión y actualización de la información no está bajo el control del IMCO. Como se documentó, estas bases de datos presentan errores e inconsistencias, por lo que la información y las estadísticas obtenidas pueden presentar variaciones, pero son mostradas con base en la información capturada por las instituciones estatales.

Criterios utilizados para el cálculo de indicadores

- 1.** Este análisis no incluye a las instituciones encargadas de administrar museos y parques. De igual manera, excluye a instituciones municipales dado que se trata de un nivel de gobierno distinto.
- 2.** La base de datos excluye los registros repetidos por estado con base en el identificador de la Plataforma Nacional de Transparencia.
- 3.** Para identificar los procesos de compra realizados en 2021 se utilizó la fecha de inicio y la fecha de firma del contrato. Si alguna cumplía con el año 2021, el proceso se incluyó en el análisis.
- 4.** Se filtraron los procesos que no tenían nombre de proveedor y contratista para evitar el recuento de compras con campos vacíos. Esta forma asegura la menor pérdida de información y conteo de procesos sin información.
- 5.** Con base en un análisis de los enlaces a la documentación disponibles en la base de datos, fueron considerados como enlaces repetidos aquellos que aparecían más de 50 veces.
- 6.** Con base en un análisis de los enlaces a la documentación disponibles en la base de datos, fueron considerados como enlaces “genéricos”, rotos o inaccesibles aquellos que tenían menos de 23 caracteres.
- 7.** La selección de los cinco estados de estudio se basó en el interés de las organizaciones e instituciones por el análisis de datos y compras públicas, así como las colaboraciones o relaciones existentes con el equipo del IMCO. Sin embargo, el proyecto se realizará de manera periódica, por lo que se explorarán nuevos estados para profundizar y proveer información detallada.
- 8.** Con el objetivo de realizar cruces de información con los proveedores, se limpiaron los nombres de proveedores o contratistas, así como el RFC. Únicamente se eliminaron símbolos como guiones o diagonales, así como caracteres especiales.

Fuentes de información utilizadas

1. Scraper de bases de compras públicas de la Plataforma Nacional de Transparencia. Aunque no todas las instituciones estatales registran todos sus procesos de compra, la PNT es la única plataforma digital que reúne los procesos de compra pública estatales del país. Las bases de datos con información a estos procesos se pueden descargar en formato Excel, mismas que se encuentran publicadas por institución y por año, y son actualizadas cada trimestre. Contienen información sobre el número de procedimiento, unidad compradora, objeto del contrato, importe y proveedor o contratista.

2. Apéndice de participantes. El apéndice se puede descargar en la PNT y contiene información del número de participantes en los concursos realizados en 2021 e incluye el nombre de los proveedores, su RFC y el código identificador de contrato.

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. Esta base se utilizó para el cálculo del indicador de montos máximos en los cinco estados de análisis y solo toma en cuenta los procesos de compra realizados con recursos federales.

4. Directorio de proveedores y contratistas sancionados por la Secretaría de la Función Pública y de bases estatales. Con esta información es posible identificar las empresas sancionadas que recibieron contratos públicos en 2021 en los estados.

5. 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 que recibieron contratos públicos.

INSTITUTO MEXICANO PARA
LA COMPETITIVIDAD, A.C.

COMPRAS PÚBLICAS ESTATALES:

¿DÓNDE QUEDARON LOS DATOS?



Consúltalo en:

imco.org.mx/compras-publicas-estatales/



IMCOmx



IMCOmx



IMCO_mx



IMCOmx



IMCOmexico