

Riesgos de corrupción

Compras Públicas Federales

Introducción

Las compras públicas son fundamentales para el funcionamiento de las instituciones en todos los niveles de gobierno. Los bienes y servicios que adquiere el Estado son diversos: desde medicamentos para tratar enfermedades y construcción de infraestructura, hasta lápices e insumos de papelería que permiten la operación de oficinas gubernamentales. Garantizar la competencia y el cumplimiento de la ley en las compras públicas es indispensable para asegurar el uso eficiente de los recursos y que la ciudadanía reciba a satisfacción los bienes y servicios públicos.

Por el presupuesto que concentran, las compras públicas son un área particularmente vulnerable a la corrupción. Algunas estimaciones indican que la corrupción puede tener un costo de entre 20% y 25% del monto anual destinado a este rubro¹.

Con el objetivo de aportar evidencia para tener mejores compras públicas, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) presenta la edición 2024 del Índice de Riesgos de Corrupción (IRC), un análisis que desde hace cuatro años² identifica malas prácticas que afectan la integridad de la contratación pública en el país. Esta edición presenta un cambio metodológico derivado de las modificaciones en la plataforma Compranet: de tres ejes y 27 indicadores, la medición incluye ahora once indicadores divididos en dos ejes.

Los resultados de 2023 permiten afirmar que en las compras públicas a nivel federal se mantienen malas prácticas como la falta de competencia, las fallas en la justificación de procedimientos de excepción, el incumplimiento en los tiempos de los concursos y la contratación con proveedores riesgosos que afectan la calidad del ejercicio presupuestal y debilitan la gestión gubernamental.

Resultados

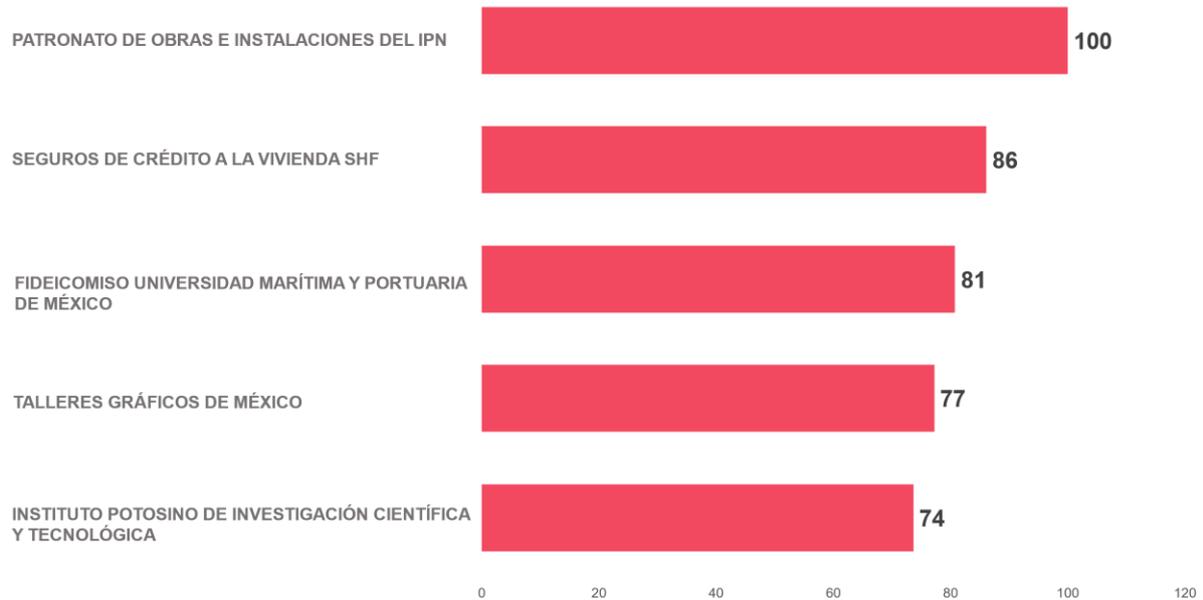
A partir del análisis de bases de datos públicas³, principalmente de la plataforma Compranet, el IMCO calcula un puntaje para cada institución de la Administración Pública Federal (APF) que va de 0 a 100 (a mayor puntaje más riesgo de corrupción). Con base en este, se elabora un *ranking*. A continuación, se presentan las cinco instituciones con mayor nivel de riesgo en 2023:

¹Wittberg & Fazekas (2023). *Firm performance, imperfect competition, and corruption risks in procurement: evidence from Swedish municipalities*.

²IRC 2021: <https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion/>
IRC 2022: <https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2022/>
IRC 2023: <https://imco.org.mx/indice-de-riesgos-de-corrupcion-2023/>

³ El IMCO analizó las bases de datos publicadas por las instituciones públicas, incluyendo la de Compranet. Para 2023, se unieron dos bases de datos provenientes de esta Plataforma: CONTRATOS_2023 (164,185) y Contratos_CompraNet_2023 (con 13,407 observaciones.) El IMCO procesa la información, pero no realiza correcciones a la información publicada por las instituciones en las diferentes bases de datos utilizadas, por lo que el análisis realizado se ajusta a lo reportado por cada una. Por la naturaleza de la plataforma Compranet, que permite la edición de estas bases de datos, pueden existir cambios en la información según la fecha de descarga de datos. El IMCO descargó las bases de datos de Compranet el 8 de marzo de 2024.

Instituciones con mayor nivel de riesgo en 2023



Fuente: Elaborado por el IMCO con información deCompranet. Nota: Son las cinco instituciones con mayor riesgo de la APF.

En estas instituciones se observa una tendencia de montos de contratación significativos concentrados en un número relativamente bajo de procedimientos con bajo nivel de competencia. En los casos en que existen licitaciones públicas, son procesos que tuvieron generalmente plazos cortos, es decir, no se cumplió con el plazo establecido en la ley para que los participantes interesados presentaran sus propuestas.

El Índice otorga una puntuación que indica el nivel relativo de riesgo, pero es interesante profundizar en las prácticas que pueden constituir hechos de corrupción en cada uno de los ejes de análisis: **los riesgos de cumplimiento**, que incluyen algunos tipos de anomalía, y **los riesgos operacionales y de mercado**, que hablan de las limitaciones a la competencia que afectan las condiciones de precio y calidad de las instituciones contratantes.

Riesgos de cumplimiento

Los riesgos de cumplimiento se refieren a faltas a la normatividad vigente en materia de contratación que pueden afectar el desarrollo del proceso de contratación y, por lo tanto, comprometer la entrega de los bienes y servicios.

Dentro de los riesgos de cumplimiento, destaca la contratación con proveedores que han sido sancionados o que recientemente se constituyeron como empresa. En 2023, **las instituciones públicas federales firmaron contratos por 2 mil 506 millones con**

empresas sancionadas⁴. Estas empresas están incluidas en el *Directorio de Proveedores y Contratistas Sancionados* de la Secretaría de la Función Pública, lo que indica que han sido inhabilitadas y sancionadas por alguna falta en su gestión como proveedores de bienes y servicios. Algunas de las razones que llevan a la sanción e inhabilitación son el incumplimiento del contrato, la presentación de facturas y registros sanitarios falsos, inconsistencias en la prestación de servicios, entrega de bienes que no cumplieron con las especificaciones del contrato, entre otras.

Dentro de las instituciones con mayor porcentaje de su monto total de compras contratado con empresas sancionadas están el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (65%), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (45%), el Organismo Promotor de Inversiones en Telecomunicaciones (41%), el Instituto Nacional de Astrofísica, Óptica y Electrónica (35%) y la Universidad Pedagógica Nacional (15%).

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas llevó a cabo contratos con una empresa proveedora del servicio de arrendamiento vehicular que desde 2022 recibió sanciones por irregularidades en su gestión de contratos. En 2023, esta empresa tuvo contratos con 34 instituciones de la Administración Pública Federal por más de 286 millones de pesos.

Aunque tengan patrones de malas prácticas con anterioridad, los proveedores se mantienen en el sistema de contratación pública en procedimientos con otras instituciones. Esto se observa, por ejemplo, en el sector salud: durante 2023, siete instituciones públicas -entre ellas el IMSS y el ISSSTE- celebraron contratos con una empresa proveedora de insumos de curación que presentó documentación falsa en un procedimiento y fue sancionada por la Secretaría de la Función Pública.

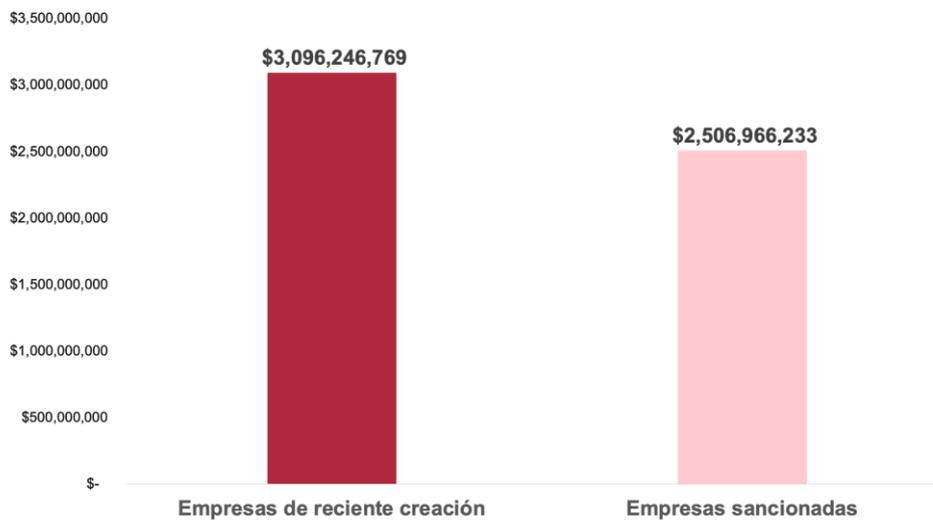
La contratación con empresas sancionadas o que han tenido un desempeño deficiente en procedimientos anteriores es un fenómeno que se relaciona con la falta de deber de cuidado de las instituciones públicas, que tienen la responsabilidad de asegurar las mejores condiciones de precio y calidad en la adquisición de bienes y servicios. Si bien las empresas sancionadas salen y entran del Padrón en virtud de la vigencia de las sanciones, es pertinente que las instituciones disminuyan en la medida de lo posible la contratación con proveedores que han tenido malas prácticas en el pasado o que en la gestión presente de contratos presentan fallas que pueden derivar en sanciones o inhabilitaciones.

Otro fenómeno que afecta las compras públicas es la contratación con proveedores de reciente creación, es decir, aquellos que se constituyeron como empresa en una fecha cercana al inicio del contrato. Si bien la contratación con estos proveedores no está prohibida en la normatividad, puede significar un riesgo de contratación. En 2023, **las instituciones de la APF celebraron contratos por 3 mil 096 millones de pesos con empresas de reciente creación**⁵.

⁴ El cálculo para el monto contratado con proveedores sancionados se realiza cruzando las bases de Compranet con la base de Sancionados que publica la Secretaría de la Función Pública, que fue descargada en marzo de 2024. Esto implica que no necesariamente la empresa estaba sancionada cuando se firmó o inició el contrato, pero sí que tuvo malas prácticas antes o tiempo después de iniciado el proceso contractual.

⁵ Se considera como reciente creación la existencia dentro los doce meses anteriores a la fecha de inicio del contrato. Por la configuración del RFC, este cálculo incluye a las empresas extranjeras registradas recientemente como proveedoras en el país.

Monto asignado a proveedores riesgosos, 2023



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Compranet.



En 2023, las instituciones públicas realizaron 130 mil adjudicaciones directas que concentraron 136 mil 240 millones de pesos. De este conjunto, procedimientos que sumaron 43.9 millones de pesos no fueron justificados.

Una de las razones que permite llevar a cabo un procedimiento de excepción es que el monto se ajuste a los límites que define el Presupuesto de Egresos de la Federación cada año. En 2023, 41 mil 594 procedimientos de excepción se justificaron en montos pequeños; de estos, 326 rebasaron el límite permitido. **En total, se contrataron mil 317 millones de pesos a través de procedimientos de excepción que incumplieron esta normatividad.** Justificar una excepción a la licitación en una razón de bajo monto y, posteriormente incumplir ese límite, implica una falta a la normatividad que afecta las condiciones de competencia de los procesos.

Riesgos operacionales y de mercado

Dentro de los riesgos operacionales se encuentran aquellos que implican limitar el nivel de competencia en las compras públicas a través de la utilización de procedimientos de excepción (adjudicación directa e invitación restringida) como regla. En 2023, las instituciones públicas federales destinaron 22% del monto total de compras públicas a través de adjudicaciones directas e invitaciones restringidas, **lo que equivale a 150 mil 920 millones de pesos.**

En 2023, se mantuvieron los desafíos de competencia en las compras públicas federales



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Compranet. Nota: La categoría "Otros" incluye procedimientos sin información y catalogados como "Otro". En 2023, aumentó considerablemente el monto asignado a la categoría "Otro", de 10 a 23% con respecto al año anterior. También, 25% del monto no cuenta con información en la columna de tipo de procedimiento. 1.3% del monto corresponde a contratos entre entes públicos.



Aunque se observa una disminución del monto destinado a través de estos procedimientos con respecto a años anteriores, esto se explica por el aumento de procesos en el grupo "Otro" o que no tienen información. Es decir, **no podemos conocer cuál fue el tipo de procedimiento de 13 mil contrataciones llevadas a cabo en este año**. Esto se debe a un cambio en el sistema de Compranet, que resultó en la existencia de dos bases de datos que no están homologadas. En una de las dos bases de datos utilizadas de 2023, no era obligatorio elegir la opción de tipo de procedimiento, lo que explica que esta información no estuvo disponible para el análisis.

Tabla 1. Monto y número de contratos por tipo de procedimiento, 2023

	Monto	Número de procedimientos
Licitación pública	\$193,542,505,178	17,160
Adjudicación directa	\$136,240,474,174	130,032
Invitación restringida	\$14,679,913,265	6,533
Otro	\$153,793,311,983	7,586
Sin información	\$169,787,799,591	5,586

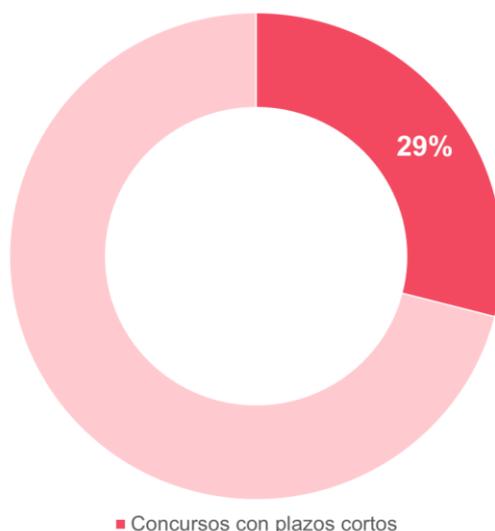
Fuente: Elaborado por el IMCO con información de Compranet.

Un fenómeno que afecta el nivel de competencia en las licitaciones es el incumplimiento de los plazos que establece la ley para este tipo de procedimientos. **En 2023, 29% de las**

licitaciones públicas realizadas por las instituciones públicas federales no se ajustaron a las disposiciones de ley referentes a los plazos en las diferentes etapas de la licitación pública. La existencia de plazos cortos implica posibles escenarios de desventaja para los proveedores que no necesariamente cuentan con experiencia en la participación de procesos de contratación pública, dado que se reduce el tiempo para preparar y presentar la propuesta.

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA #RiesgosDeCorrupción

Concursos que tuvieron plazos cortos, 2023



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

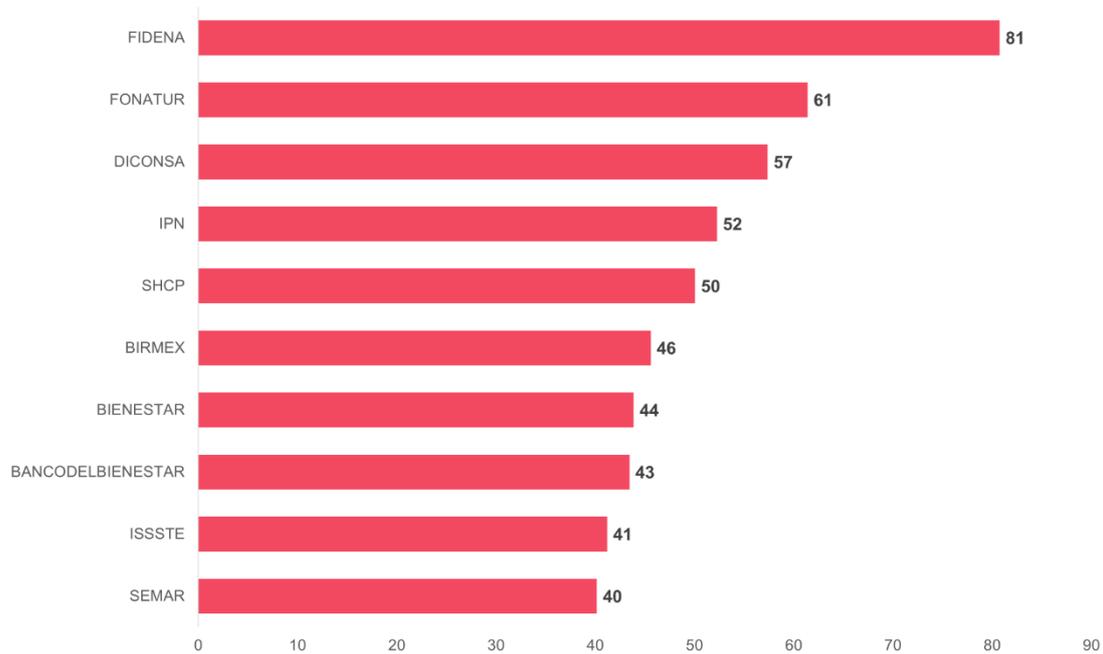
Riesgo por nivel de gasto

Dentro de la APF, varía considerablemente el monto destinado a las compras públicas. A continuación, se describen las instituciones más riesgosas divididas en cuatro categorías de gasto:

Gasto muy alto

En la categoría de instituciones que gastaron más de tres mil millones de pesos, la institución que presentó mayor riesgo de corrupción fue Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina Mercante Nacional con un puntaje de 81 en el IRC 2024. Esta institución, como entidad paraestatal de la Administración Pública Federal, se encarga de la formación teórica y práctica de los profesionales portuarios. En 2023, la institución registró un gasto de \$77 mil 346 millones de pesos. Su puntaje alto se debe a la publicación tardía, el elevado porcentaje de adjudicaciones directas y la alta concentración en pocos proveedores. Por otra parte, FONATUR tuvo un puntaje de 61 y Diconsa obtuvo 57.

Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) 2024
Gasto muy alto (más de 3 mil millones de pesos)

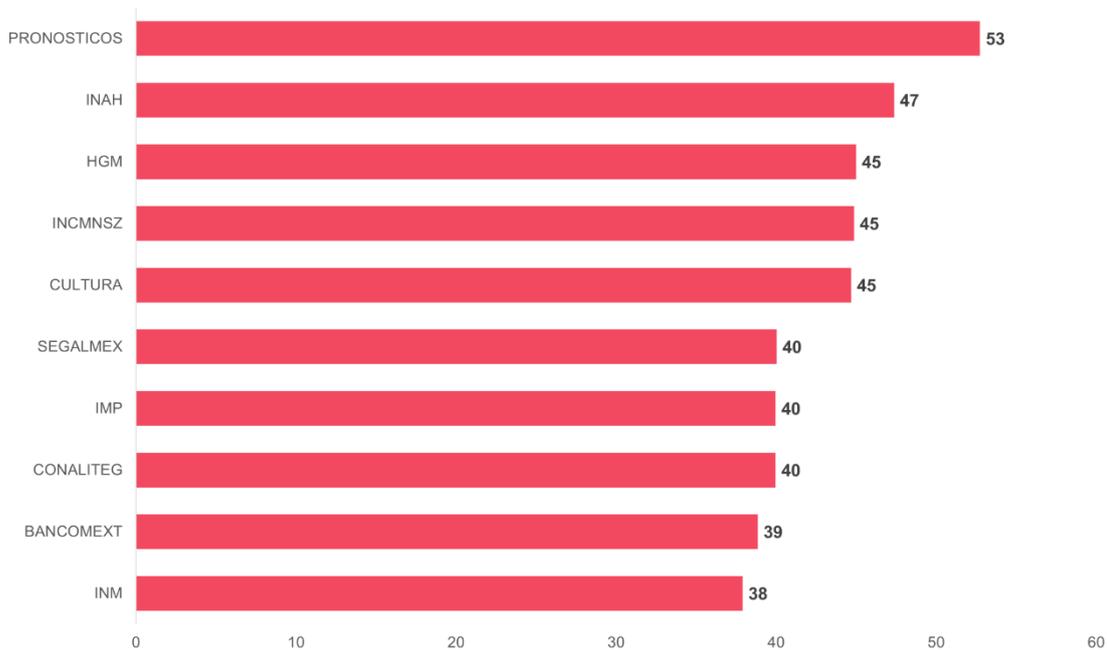


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Compranet.
 Nota: Para efectos de visualización, se incluyen las primera diez instituciones por cada categoría.

Gasto alto

En el IRC 2024, 24 instituciones se ubicaron en la categoría de gasto alto (entre mil y 3 mil millones de pesos). La institución con mayor puntaje en este rango de gasto fue Pronósticos para la Asistencia Pública, un organismo que recauda fondos mediante apuestas para apoyar la asistencia pública, con un puntaje de 53. No obstante, este puntaje, aunque no es particularmente alto dentro de todo el Índice, destaca como el más elevado en esta categoría debido a la prevalencia de adjudicaciones directas y la publicación tardía de contratos. El Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) se posicionó en segundo lugar de riesgo en esta categoría de gasto con un puntaje de 47. En tercer lugar, se ubica el Hospital General de México con 45. De acuerdo con el IRC 2024, la institución de este rango con menor nivel de riesgo es el INEGI.

Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) 2024
Gasto alto (entre mil y 3 mil millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Compranet.
 Nota: Para efectos de visualización, se incluyen las primera diez instituciones por cada categoría.

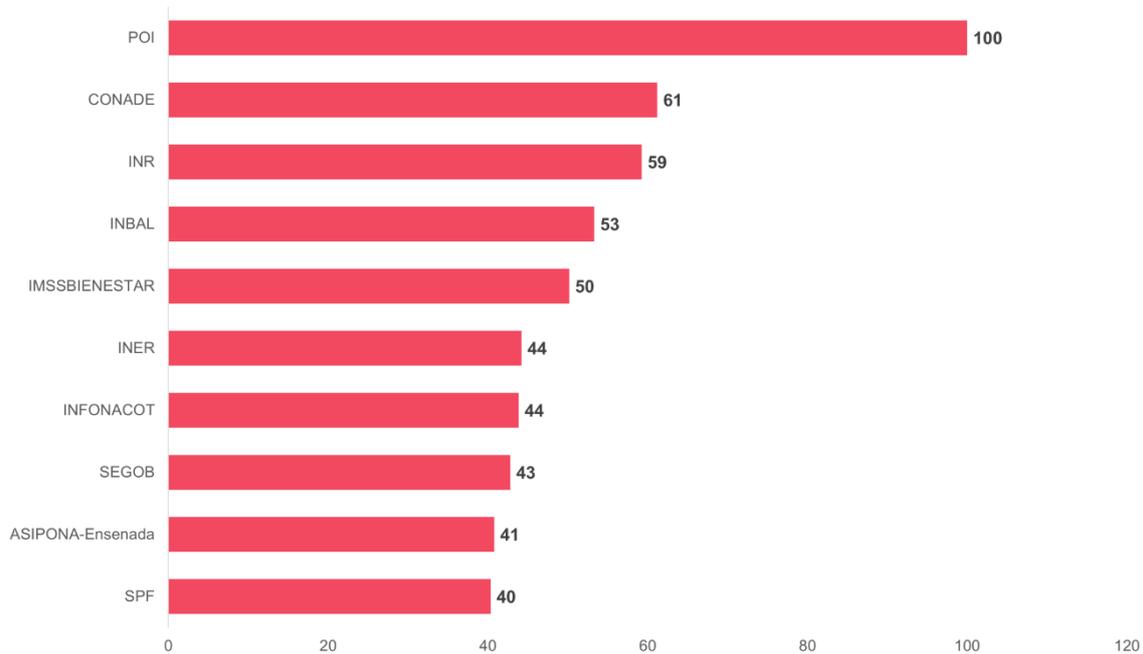


Gasto medio

En el rango de gasto medio hay 27 instituciones. La que obtuvo mayor puntaje y, por lo tanto, mayor riesgo de corrupción fue el Patronato de obras e instalaciones del Instituto Politécnico Nacional (100), que ocupa el primer lugar global. Esta institución tiene el objetivo de diseñar y desarrollar los proyectos arquitectónicos de los edificios necesarios para el Instituto Politécnico Nacional. Su puntaje se explica por la publicación tardía de contratos, el elevado nivel de adjudicaciones directas y la alta concentración de mercado, factores que limitan la competitividad. Además, en el rubro de obra pública, destaca un contrato por 724 millones de pesos para la construcción de la Unidad Profesional Interdisciplinaria de Ingeniería en el campus Palenque que representó el 96% de su gasto.

En este rango de gasto, el Instituto Nacional de Neurología y Neurocirugía es la institución que mejor puntaje: obtuvo 11 de 100 por sus buenas prácticas en los riesgos legales y de cumplimiento.

Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) 2024
Gasto medio (entre 500 y mil millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Compranet.
 Nota: Para efectos de visualización, se incluyen las primera diez instituciones por cada categoría.

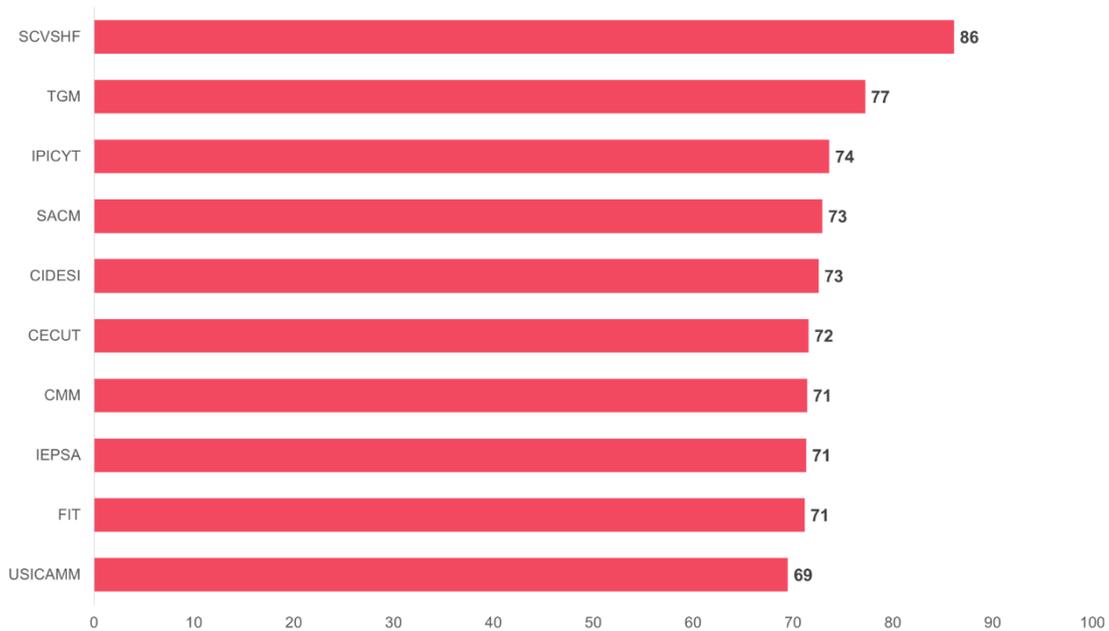


Gasto bajo

Hay 184 instituciones evaluadas que gastaron en compras públicas menos de \$500 millones de pesos. La que mayor puntaje de riesgo de corrupción tiene es Seguros de Crédito a la Vivienda SHF S.A. de C.V. con 86 lo que lo ubica en el segundo lugar global. Esto se debe a la publicación tardía y los montos bajos y la adjudicación directa. Sigue en el ranking Talleres Gráficos de México con 77 y el Instituto Potosino de Investigación Científica y Tecnológica, A.C. con 74. De este rango, el CONACYT es la institución con menor riesgo, con un puntaje de 0.7 de 100.

Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) 2024

Gasto bajo (abajo de 500 millones de pesos)



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Compranet.
 Nota: Para efectos de visualización, se incluyen las primera diez instituciones por cada categoría.



Metodología

El Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) se basa en los datos disponibles en Compranet, la plataforma de compras públicas del Gobierno Federal. En este portal está publicada toda la información de los procesos de compra pública realizados con recursos federales⁶.

El IRC 2024 mide los riesgos de corrupción en 167 mil 987 procesos de compra pública realizados por 260 instituciones federales. De acuerdo con la normatividad, estas instituciones están obligadas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) a publicar sus contrataciones en la plataforma Compranet⁷.

En 2023, la Secretaría de la Función Pública reformó Compranet e implementó mejoras en la publicación de datos y en la calidad de la información disponible. Entre estos cambios se incluyó la restricción de no poder subir un proceso de compra sin contar con los archivos de los documentos. Mediante un sistema de candados, los servidores públicos deben completar todos los campos requeridos para avanzar en el proceso. A raíz de estas modificaciones, se

⁶ El IMCO procesa la información, pero no realiza ajustes ni correcciones a la información publicada por las instituciones en las diferentes bases de datos utilizadas, por lo que el análisis realizado se ajusta a lo reportado por cada una. Por la naturaleza de la plataforma Compranet, que permite la edición de estas bases de datos, pueden existir cambios en la información y las estadísticas disponibles según la fecha de descarga de datos. El IMCO descargó las bases de datos de Compranet 2022 y 2023 el 8 de marzo de 2024.

⁷ En Compranet no está disponible la información de contratación de la Comisión Federal de Electricidad ni de Petróleos Mexicanos.

estableció la obligación de transparentar todos los documentos, lo que hizo que el eje de Transparencia que se incluyó en ediciones anteriores del IRC ya no se incluyera.

También, por los cambios en la Plataforma, no se publicó la información del Estándar de Datos para Contrataciones Abiertas (EDCA), por lo que no fue posible obtener datos sobre el número de participantes por concurso. Esto limitó el análisis que se podía hacer sobre el eje de Competencia.

Por esta razón, con la información disponible, la cuarta edición del Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) se estructura en torno a dos ejes principales: Riesgos Legales y de Cumplimiento, y Riesgos Operacionales y de Mercado. En total, se analizaron 11 indicadores:

Tabla 2. Indicadores del IRC

Riesgos de cumplimiento	Riesgos operacionales y de mercado
Contratación con empresas sancionadas	Procedimientos que utilizaron adjudicación directa o invitación restringida
Contratación con empresas de reciente creación	Monto adjudicado por adjudicación directa o invitación restringida
Adjudicaciones directas que rebasaron el máximo permitido.	Índice <i>Herfindahl-Hirschman</i>
Monto justificado bajo art 42 LAASSP o 43 LOPSRM	Importe promedio por procedimiento
Contratos publicados después de la fecha de inicio	Porcentaje de procedimientos con plazos cortos
Adjudicaciones sin fundamento legal	

Conclusiones

Los cambios en la plataforma Compranet imponen nuevas condiciones para el análisis de riesgos en las compras públicas federales. En este panorama, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) propone una nueva metodología basada en 11 indicadores divididos en dos ejes. Esta medición contiene fallas en el cumplimiento de la normatividad y faltas de competencia que afectan las compras públicas y, por lo tanto, la calidad de los bienes y servicios que recibe la ciudadanía.

En 2023, se identificó que en las instituciones de la Administración Pública Federal se mantienen riesgos identificados en ediciones anteriores del IRC como la publicación tardía de procedimientos, la existencia de concursos con plazos cortos, el uso excesivo de la figura de adjudicación directa y la contratación con empresas que han presentado irregularidades en contratos previos. Asimismo, en este año se presentó un fenómeno de falla en el registro de los tipos de procedimiento que afectó la información disponible para analizar el riesgo de falta de competencia. La disponibilidad de información es fundamental para mitigar los riesgos

de corrupción en las compras públicas. Por esto, los esfuerzos que se realicen a futuro para modificar Compranet deben considerar las fallas que en el pasado han impedido el análisis de los procedimientos de contratación.

En este contexto, para impulsar la implementación de un sistema de contratación pública que sea eficiente, garantice la transparencia y la trazabilidad, y sea compatible con herramientas tecnológicas novedosas, el IMCO Propone:

1. **Consolidar un sistema transaccional que permita que todas las etapas de contratación puedan ser monitoreadas y se pueda dar seguimiento desde la planeación de la demanda hasta la recepción del bien o servicio.** Con el objetivo de disminuir el margen de error de captura, la carga administrativa para los servidores públicos y garantizar que la información de los procesos de contratación esté disponible para la ciudadanía, es necesario que el Ejecutivo Federal implemente un sistema transaccional que garantice el repositorio de información pasada, garantice el monitoreo ciudadano y promueva que las diferentes etapas de los procesos (propuestas, juntas, gestión documental) se realice en línea.
2. **Implementar herramientas basadas en algoritmos para optimizar todas las etapas del proceso, desde la fase precontractual hasta el cierre del contrato.** Es pertinente que la institución encargada diseñe e implemente soluciones tecnológicas que disminuyan la discrecionalidad en las diferentes etapas del proceso de contratación y provean de mejor información a los servidores públicos encargados de la contratación.
3. **Establecer un candado en el sistema transaccional para evitar la contratación con proveedores riesgosos (empresas sancionadas y EFOS⁸).** Es pertinente que el nuevo sistema de contratación establezca un sistema de banderas rojas para evitar que las empresas contraten empresas que han estado involucradas en irregularidades.
4. **Replicar el sistema de compras en las entidades federativas para que estén homologados los procesos y estándares.** Un sistema de compras públicas sólido en México implica la homologación de los 32 sistemas de compras públicas de las entidades federativas, por lo que es necesario realizar un análisis de las capacidades institucionales y establecer los mecanismos para implementar los cambios normativos, de recursos y tecnológicos necesarios.
5. **Homologar las bases de datos de contratos, de empresas fantasma y de empresas sancionadas para que sean compatibles** y se facilite el análisis de información. Es pertinente que las instituciones públicas que concentran información relacionada con la contratación pública, tengan estándares compartidos que faciliten el cruce de bases de datos públicas.

⁸ Empresas que facturan operaciones simuladas.