

Un año de compras de emergencia en México

Seis propuestas para mejorar

Fernanda Avendaño Meouchi

Investigadora

maria.avendano@imco.org.mx

[@FerAvMeouchi](#)

Pablo Montes Mendoza

Coordinador Anticorrupción

pablo.montes@imco.org.mx

[@Montes_mx](#)

Maximiliano Santana Rodríguez

Investigador

max.santana@imco.org.mx

[@MaxSantana94](#)

Fecha: 22-03-2021



Contenido

Introducción	4
1. Planeación de compras y capacidad de respuesta ante tiempos de emergencia	6
2. Compras covid-19: Identificador de compras de emergencia	15
3. Publicación oportuna y completa de los contratos	23
4. Implementación de contratos marco en tiempos de emergencia	27
5. Registro de proveedores útil y confiable.....	31
6. Capacitación, coordinación y experiencia para realizar compras públicas	34
Nota metodológica	37

Este reporte fue realizado gracias al apoyo técnico y financiero de Open Contracting Partnership (OCP). Para conocer más información sobre las actividades de OCP, consultar www.open-contracting.org

Introducción

El 2020 fue uno de los años más complicados para México y el mundo en materia de salud y economía. Durante este año, el país enfrentó una de las emergencias sanitarias más importantes de la historia, donde las acciones de los gobiernos fueron determinantes para la efectiva contención, atención, seguimiento y tratamiento de la pandemia provocada por covid-19, así como para la recuperación económica. Lamentablemente, más de un año después del primer caso de covid-19 en México, las crisis de salud y económica, continúan.

La magnitud de la pandemia obligó a los países a implementar acciones efectivas y extraordinarias. Entre ellas, la tarea de utilizar los recursos públicos disponibles de manera eficiente y eficaz, con el objetivo de adquirir los bienes y servicios necesarios para el personal médico y garantizar que las personas contagiadas tuvieran acceso a equipo, medicamentos y tratamientos necesarios para lograr una pronta recuperación.

Comprensiblemente, la demanda de medicamentos, equipo e insumos médicos aumentó en México y el mundo, por lo que el 27 de marzo de 2020 el Gobierno de México emitió una declaración de emergencia sanitaria y facultó a seis dependencias del Gobierno federal para realizar compras de emergencia mediante adjudicación directa¹. Esto con el objetivo de acelerar el proceso de compra de insumos médicos para atender a la población mexicana. Las dependencias facultadas son:

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

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

Por lo tanto, el IMCO analizó la información de todas las compras públicas registradas por las dependencias facultadas en Compranet entre el 1 de enero de 2020 y el 28 de febrero de 2021. Esto, con la finalidad de analizar la política de compras realizada por el Gobierno federal para atender la pandemia. Estos son los principales hallazgos.

1. **La política de compras de emergencia del Gobierno federal siguió una lógica de reacción y no de preparación y contención del virus.** Durante los meses de enero y febrero, vitales para prepararse para la emergencia, no es posible identificar compras de insumos necesarios

¹ Diario Oficial de la Federación (DOF), Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19). https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020 (Consultado el 6/04/2020). Diario Oficial de la Federación (DOF), Acuerdo por el que se establecen acciones extraordinarias que se deberán de realizar para la adquisición e importación de los bienes y servicios (...), https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591156&fecha=03/04/2020 (Consultado el 6/04/2020).

- para la atención de covid-19. Además, ante un repunte, previsible, de casos durante diciembre, las dependencias optaron por adquirir los insumos una vez ocurridos los contagios.
2. **Las compras públicas no cuentan con información completa y de calidad.** Más de 4 mil millones de pesos gastados en compras para atender la emergencia no tienen ningún documento publicado.
 3. **La opacidad y falta de información en el gasto del Insabi.** El IMCO identificó solo 10 contratos del Insabi para atender el covid-19, lo que representa el 1% del monto total gastado por el Instituto en 2020.
 4. **La publicación tardía de los contratos para atender la emergencia.** Casi 1 de cada 2 compras (45%) para atender el covid-19 fueron publicadas de manera tardía, entre uno y 327 días después de la fecha de inicio del contrato.
 5. **La información sobre las vacunas en México se encuentra clasificada como confidencial.** En México y el mundo, la información sobre las vacunas, el plan de compra, el precio y las fechas de entrega se encuentra bajo acuerdos de confidencialidad entre el gobierno y los proveedores.
 6. **Posibles casos de sobreprecio.** Los precios unitarios de los productos adquiridos para contener la pandemia varían. Por ejemplo, la Sedena pagó 2.3 veces más por el mismo medicamento en contratos con un mes de diferencia.
 7. **La contratación de empresas todólogos.** Los registros de proveedores rara vez son utilizados y se han contratado empresas sin experiencia en el sector salud. Empresas dedicadas a la venta de muebles, transporte, circuitos de seguridad y refacciones de barcos han recibido contratos para la adquisición de equipo e insumos médicos.

Los resultados muestran importantes deficiencias en el sistema de compras públicas en México. En la medida que éstas no sean identificadas y atendidas, principios rectores como la planeación, pronta respuesta, publicación oportuna y transparencia en el gasto destinado a compras públicas estarán comprometidos.

Este reporte tiene dos objetivos: por un lado, utilizar los datos públicos para generar evidencia de las fallas en las compras del Gobierno federal. Por el otro, busca presentar propuestas claras, específicas y viables. Para ello, los nombres de cada una de las secciones de este documento hacen referencia a la propuesta principal del IMCO según la problemática identificada:

- Planeación de compras y capacidad de respuesta ante tiempos de emergencia.
- Generación de un identificador de compras de emergencia.
- Publicación oportuna y completa de los contratos.
- Contratos marco que permitan al gobierno coordinar las compras entre dependencias, establecer precios de referencia y elegir proveedores con capacidad de cumplimiento.
- Registro de proveedores de gobierno útil y confiable.
- Capacitación, coordinación y experiencia entre las dependencias para realizar las compras públicas.

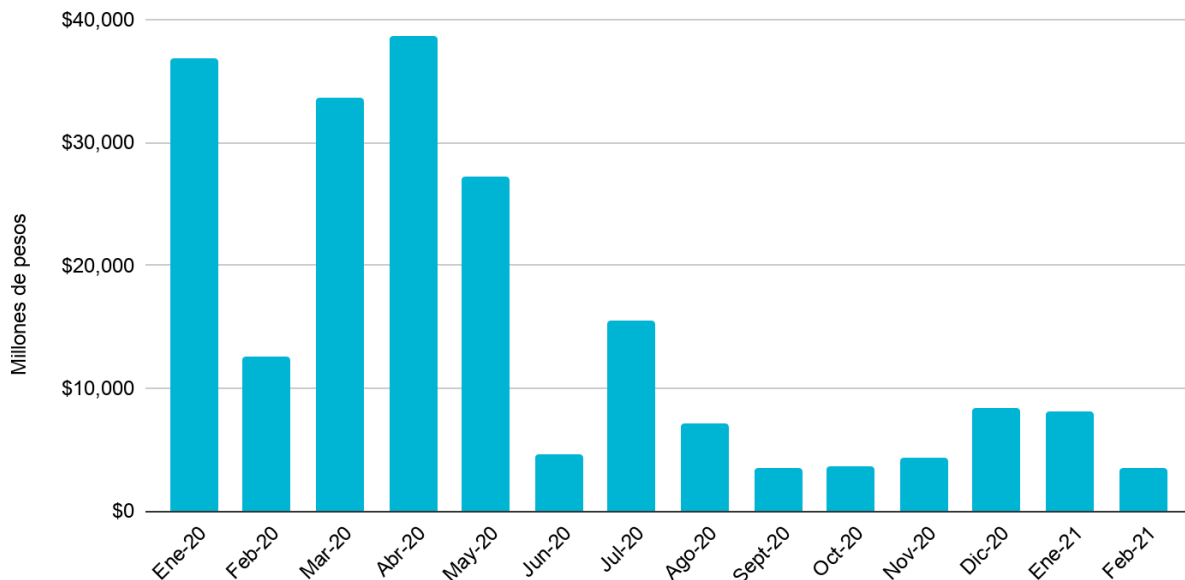
En cada sección se presentan los principales hallazgos con base en el análisis de datos de compras públicas de emergencia entre enero 2020 y febrero de 2021 y posteriormente, se desglosan las propuestas específicas.

1. Planeación de compras y capacidad de respuesta ante tiempos de emergencia

Del primero de enero al 28 de febrero de 2021, fueron registrados un total de 158 mil 392 contratos celebrados por el Gobierno Federal por 532 mil millones de pesos. De los cuales, 66 mil 59, el 41%, corresponden a las instituciones facultadas para hacer compras de emergencia, por un monto acumulado de 207 mil 935 millones de pesos (39% del total).

Al analizar la distribución del monto contratado por estas dependencias por mes, la gráfica 1 muestra que abril 2020 fue el mes con mayor gasto, con más de 38 mil millones de pesos, seguido de los meses de enero, marzo y mayo. En el segundo semestre del año, e inicios de 2021, el gasto disminuyó de manera significativa.

Gráfica 1. Distribución del gasto de las dependencias facultadas para atender la emergencia por mes, enero 2020-febrero 2021

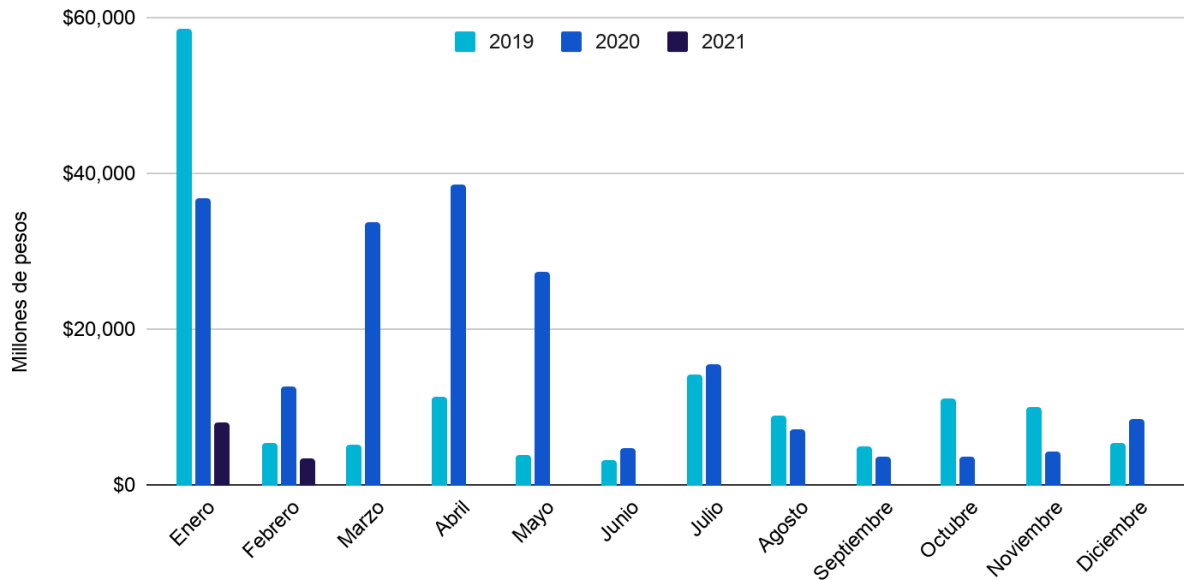


Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Al contrastar con el año anterior, 2019, el gasto total de las dependencias analizadas fue de 142 mil 603 millones de pesos, 27% menor que lo gastado durante 2020. Esto, a primera vista, refleja un mayor gasto de las dependencias para atender la emergencia, sobre todo en marzo, abril y mayo, meses donde se registró el primer pico de contagios por covid-19 en el país. Las dependencias gastaron casi cinco veces más que en el mismo periodo de 2019.

El incremento del gasto en compras realizado por las instituciones de salud durante el año de la pandemia no necesariamente significa una atención eficaz a la crisis sanitaria. Para asegurarlo, es importante analizar las fechas en las que fueron realizadas, así como el tipo de bienes adquiridos.

Gráfica 2. Distribución del gasto de las dependencias facultadas para atender la emergencia por mes, 2019-2021



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Los datos muestran que las compras para atender la emergencia sanitaria se caracterizaron más por la reacción tardía de las autoridades que por una estrategia de planeación adecuada. Con excepción de enero, el mayor gasto en las compras de emergencia ocurrió cuando el virus ya se había propagado por el país, especialmente en abril.

Como lo muestra la gráfica 2, enero es uno de los meses con mayor gasto en compras públicas en 2019 y 2020. Durante enero de 2020, las dependencias gastaron más de 36 mil millones de pesos (19% del total del año) mientras que, en enero de 2019, el monto fue de más de 58 mil millones de pesos (41% del total del año).

Esto se debe a dos principales razones, primero, por las compras adjudicadas en los últimos meses del año anterior, noviembre o diciembre, pero cuyo contrato tiene fecha de inicio en enero del siguiente año.

En segundo lugar, las compras consolidadas realizadas para abastecer, sobre todo al IMSS e ISSSTE, de insumos para todo el año. Este proceso de compra se lleva a cabo entre uno y dos años antes y tiene como objetivo proveer los bienes para la operación diaria de las dependencias.

Considerando que el primer reporte en China sobre la enfermedad provocada por el SARS-CoV-2 fue publicado el 31 de diciembre de 2019², todas las compras realizadas antes de esa fecha no pudieron haber tenido relación con la atención de la pandemia. Si bien, durante las compras consolidadas es

² Organización Mundial de la Salud, *Archived: WHO Timeline - COVID-19*, <https://www.who.int/news-room/detail/27-04-2020-who-timeline---covid-19> (Consultado el 02/06/2020).

adquirida una gran cantidad de equipo médico y de protección, estas se realizaron sin evaluar los volúmenes y necesidades específicas para atender una pandemia.

Tomando en cuenta las compras realizadas a partir de enero, el monto gastado por las dependencias facultadas para la atención de la pandemia se reduce en 30%. A su vez, la evidencia de una falta de planeación y preparación para contener el virus incrementa al analizar el tipo de bienes adquiridos bajo una justificación de emergencia.

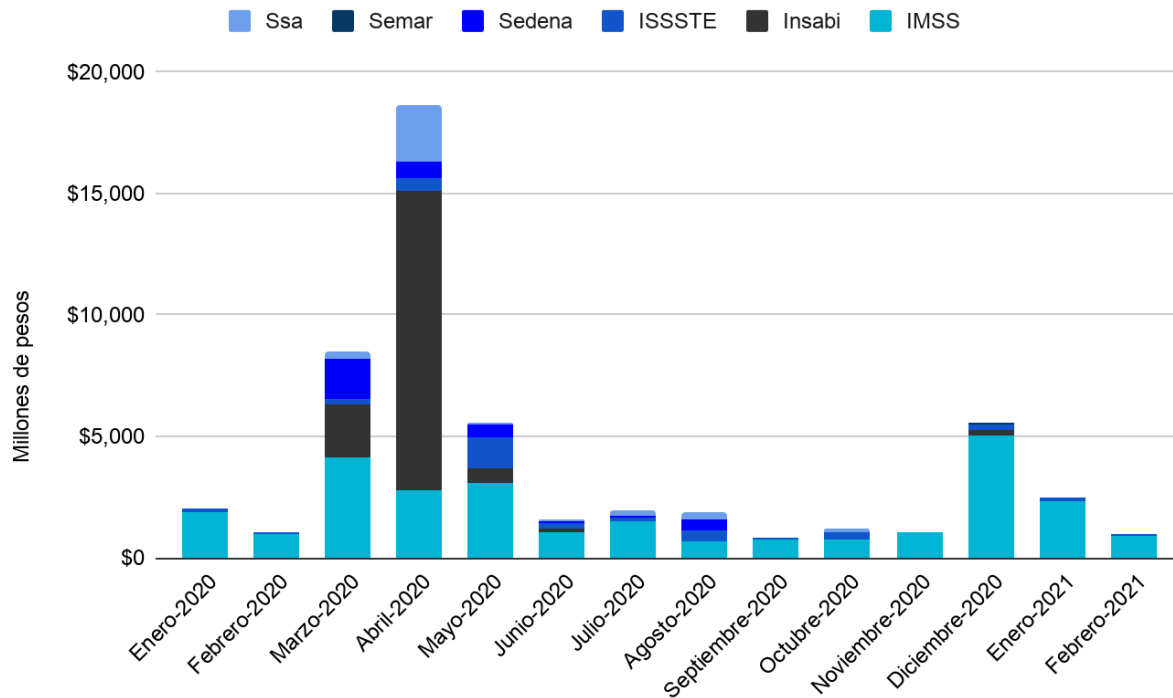
El IMCO identificó las compras justificadas bajo el artículo 41 fracción II, III y V de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), fundamentos legales por los cuales las dependencias podrían justificar la necesidad de realizar compras urgentes, y que, además, están clasificadas bajo alguno de los siguientes objetos con base en el Clasificador único de Contrataciones Públicas (Cucop):

- Arrendamiento de equipo médico
- Equipo médico
- Mantenimiento de equipo médico
- Instrumental médico
- Material de limpieza
- Material de laboratorio
- Material médico
- Medicamentos
- Otros productos químicos
- Prendas de protección
- Químicos básicos
- Productos químicos materia prima
- Refacciones equipo médico
- Servicios de investigación
- Servicios manejo de desechos
- Servicios científicos y técnicos

Conforme aumenta el nivel de detalle de las compras de emergencia, disminuye el monto gastado por las instituciones. De enero a febrero de 2021, las dependencias gastaron 53 mil 341 millones de pesos (25% del gasto total). Una vez más, abril de 2020 fue el mes con el mayor monto: 18 mil 608 millones de pesos.

Como lo muestra la gráfica 3, el monto gastado en insumos médicos varía por mes, con un incremento en marzo, abril y mayo, una disminución en los siguientes meses del año y un repunte en el mes de diciembre.

Gráfica 3. Monto gastado bajo justificación de emergencia por dependencia, enero 2020-febrero 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Llama la atención la disminución de compras de emergencia durante el mes de febrero, momento crucial para la preparación de la pandemia. En febrero, fueron destinados poco más de mil millones de pesos a compras de emergencia, tan solo el 2% del monto total de 2020 destinado a este tipo de compras.

Esto contrasta con las declaraciones del Gobierno Federal, que afirmó que la vigilancia y la preparación para afrontar la pandemia comenzó desde el mes de enero, después de la declaración de emergencia internacional por parte de la Organización Mundial de la Salud (OMS)³.

Además, los datos muestran que las dependencias reaccionaron tarde ante la emergencia, no una, sino dos veces. Por un lado, estas no aprovecharon los meses de gracia, como enero y febrero, para realizar las compras de preparación⁴. Al contrario, parecería que la mayor parte de los recursos de

³ Lau Almaraz, “El Gobierno está preparado desde hace tres meses, dice AMLO sobre coronavirus”. CC News, 2020. <https://news.culturacolectiva.com/mexico/gobierno-esta-preparado-desde-hace-tres-meses-amlo-sobre-coronavirus/> (Consultado el 4/05/2020).

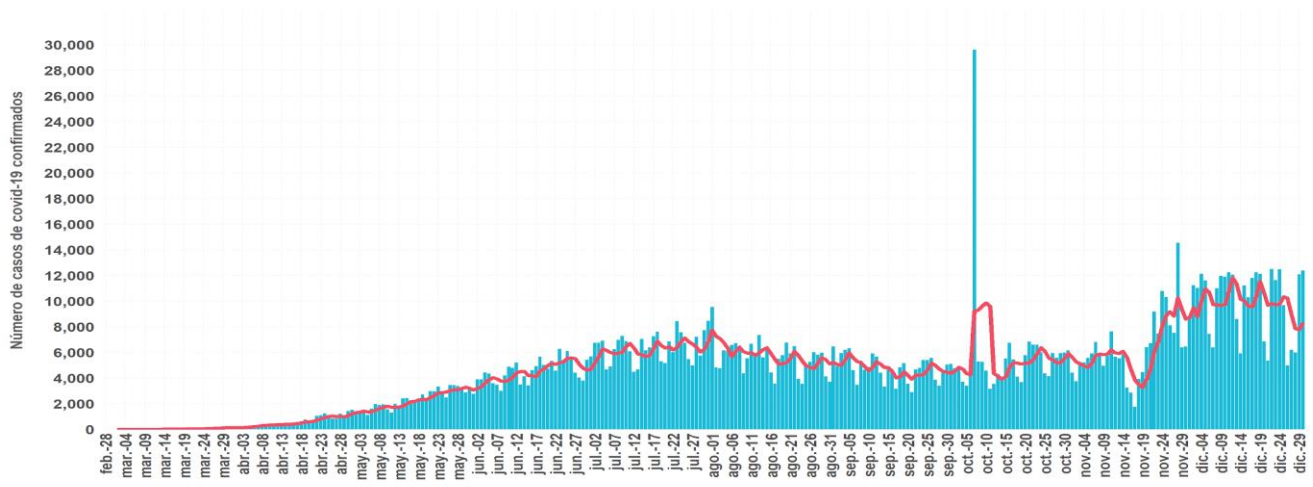
⁴ Los meses de enero y febrero se consideran de gracia porque mientras los contagios por covid-19 iban en aumento en países como China, Italia y España, México no se preparó con la adquisición de los insumos necesarios. A pesar de que la

compras públicas fueron gastados casi dos meses después del inicio de la pandemia, de marzo a mayo de 2020.

Por otro lado, en el segundo semestre del año, el monto se redujo significativamente. Septiembre y noviembre fueron los meses en los cuales hubo menos compras de emergencia, mientras que en diciembre es posible identificar un nuevo pico en el gasto.

Como lo muestra la gráfica 4, diciembre fue el mes con mayor número de contagios en 2020, probablemente producto del clima frío, las fiestas decembrinas y las relajaciones de medidas sanitarias en los meses anteriores. A pesar de que este repunte de casos era previsible, las dependencias optaron por no adquirir los insumos médicos necesarios antes de diciembre.

Gráfica 4. Número de casos nuevos de covid-19 confirmados en México por día, 2020



Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de la Secretaría de Salud, curados por @mariorz y código de @segasi. Disponible en https://github.com/segasi/bi_covid19. Nota: De acuerdo con la Secretaría de Salud, se entiende por caso confirmado aquella "Persona que cumpla con la definición operacional de caso sospechoso y que cuente con diagnóstico confirmado por la Red Nacional de Laboratorios de Salud Pública reconocidos por el InDRE. La línea roja muestra el promedio móvil de cinco días del número de casos confirmados.

Esto reafirma que la política de compras de emergencia del gobierno federal siguió una lógica de reacción y no de preparación y contención del virus. En lugar de adquirir los insumos necesarios antes

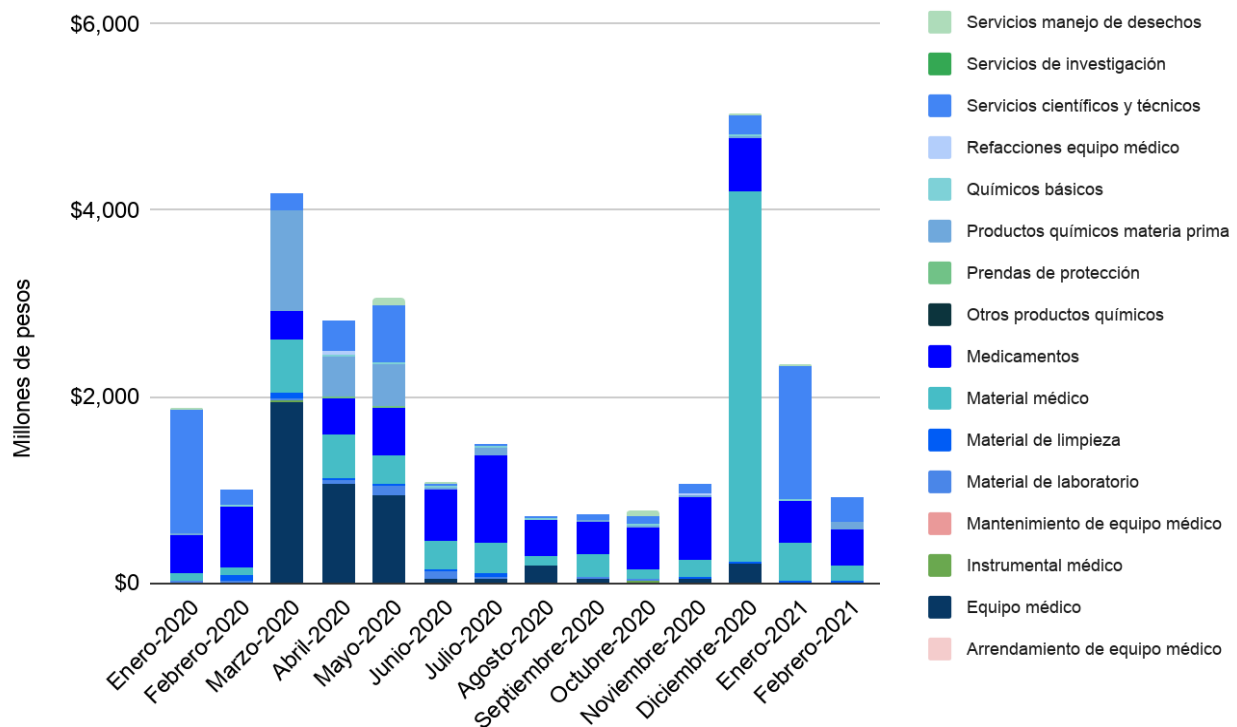
Organización Mundial de la Salud alertó el 30 de enero de 2020 que el virus ya había llegado a otros países y algunos de estos no estaban preparados para enfrentarlo, las compras de emergencia comenzaron en marzo.

de que el virus se propagara por el país o bien, antes de que ocurriera un repunte de los casos, optaron por adquirirlos una vez ocurridos los contagios.

Al analizar el tipo de bienes adquiridos por el IMSS bajo emergencia, la evidencia de una reacción tardía se mantiene. El gasto para los insumos médicos bajo justificación de emergencia corresponde principalmente a las compras del IMSS, dependencia que gastó 27 mil 80 millones de pesos durante enero 2020 a febrero 2021.

Como lo muestra la gráfica 5, diciembre fue el mes con mayor monto gastado para la adquisición de insumos médicos bajo justificación de emergencia con 5 mil 31 millones de pesos. De los cuales, el 79% fue destinado a la adquisición de material médico.

Gráfica 5. IMSS - Monto por bien adquirido bajo justificación de emergencia, enero 2020-febrero 2021



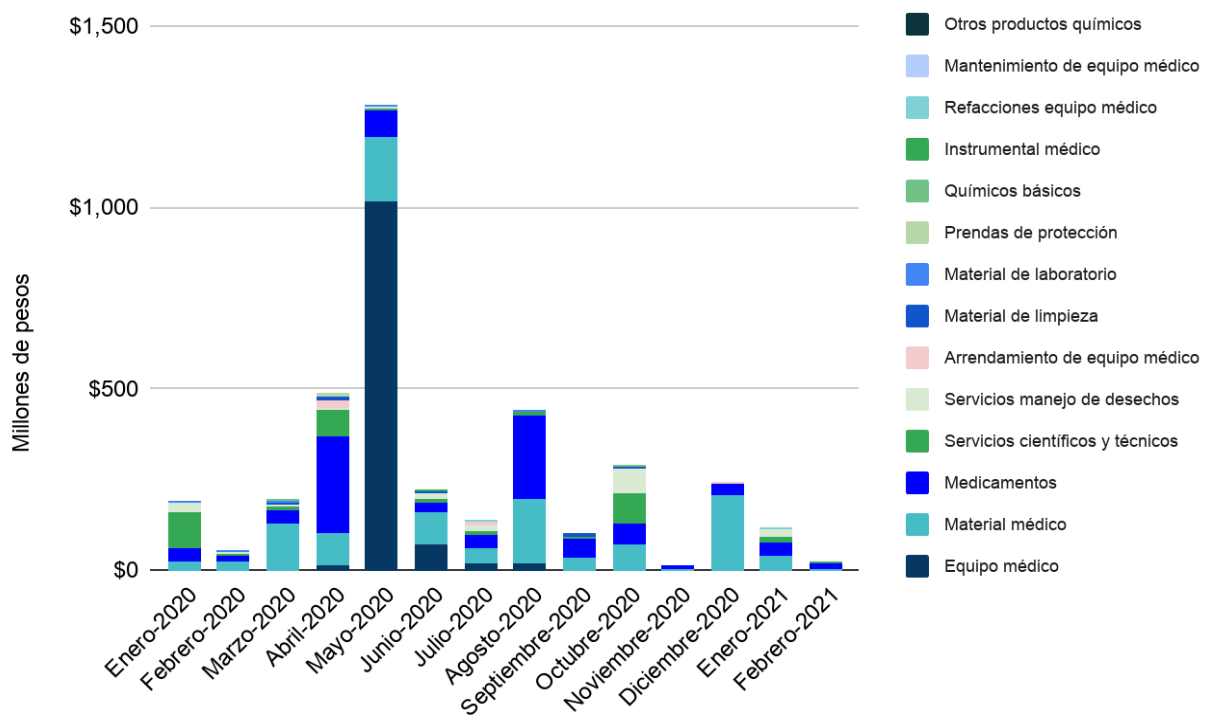
Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Marzo fue el segundo mes con mayor monto bajo justificación de emergencia, con poco más de 4 mil millones de pesos. Mientras que durante enero y febrero el mayor gasto fue destinado a servicios científicos y técnicos, a partir de marzo hay un claro crecimiento de compras de equipo médico, las cuales representaron el mayor gasto realizado bajo emergencia, con mil 948 millones de pesos, el 47% del monto de ese mes.

Los datos del ISSSTE muestran un comportamiento similar. Durante enero, las compras de emergencia fueron destinadas principalmente a servicios científicos y técnicos, mientras que en febrero fueron casi inexistentes. Sin embargo, a partir de marzo las compras de emergencia incrementaron y se concentraron en la adquisición de medicamentos y material médico.

Durante mayo, dos meses después de los primeros contagios de covid-19 en el país, este instituto realizó el mayor gasto destinado a compras de emergencia del año específicamente para la adquisición de equipo médico, con mil millones de pesos, el 79% del monto gastado durante ese mes.

Gráfica 6. ISSSTE - Monto por bien adquirido bajo justificación de emergencia, enero 2020-febrero 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

En los siguientes meses, el gasto del ISSSTE bajo justificación de emergencia se redujo de manera considerable, sobre todo en los meses de septiembre y noviembre. Este último registró el menor gasto en todo el año, apenas 14.9 millones de pesos.

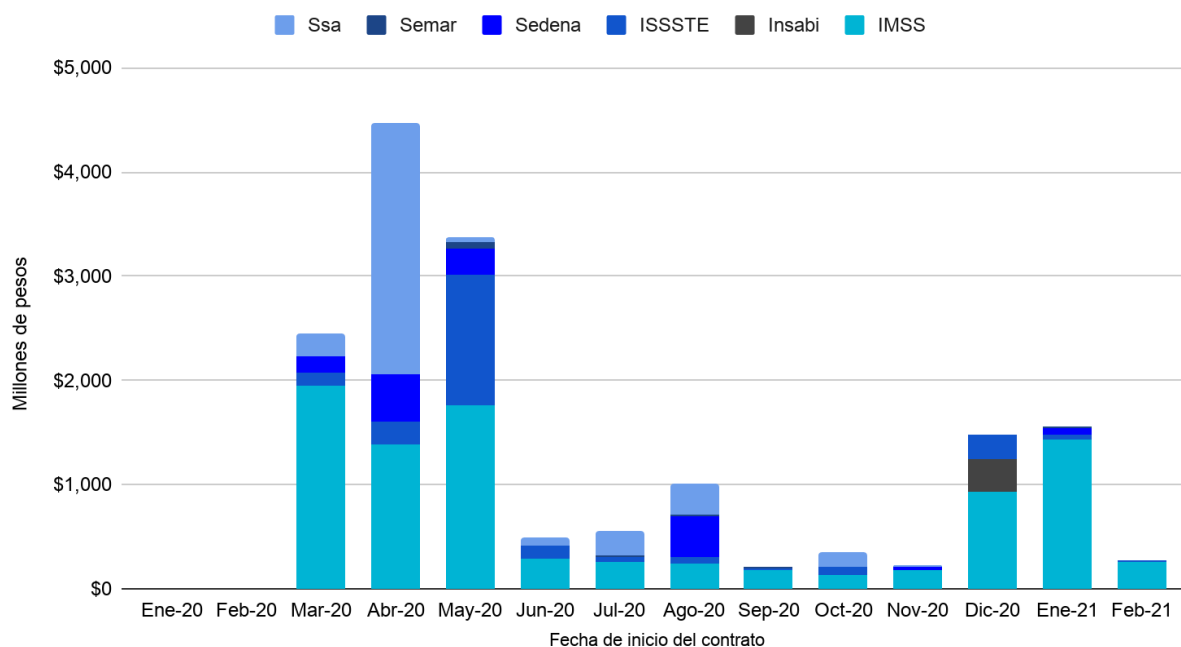
Ahora bien, ante la inexistencia de un identificador de compras destinadas a la atención de la pandemia no es posible asegurar que todas las compras bajo una justificación de emergencia realizadas durante el año hayan sido destinadas a la atención de covid-19.

Por lo tanto, el IMCO realizó búsquedas de texto en los títulos y descripciones de los contratos de las compras disponibles en Compranet para identificar aquellas con una referencia clara y explícita a la atención de la pandemia o a la adquisición de bienes específicos como cubrebocas, ventiladores, equipo de protección, material de limpieza, entre otros.

De acuerdo con esta búsqueda, la Administración Pública Federal (APF) realizó 4 mil 84 compras con referencia a covid-19, por un monto de 16 mil 756 millones de pesos. De estas, el 83%, es decir, 3 mil 423 compras corresponden a las seis dependencias facultadas, un monto total de 16 mil 423 millones de pesos de enero 2020 a febrero de 2021.

Al hacer un análisis detallado de los títulos de los contratos, existe un cambio claro a partir de marzo, ya que la palabra *covid* comenzó a aparecer en las compras realizadas por las dependencias.

Gráfica 7. Distribución del monto para la atención a la pandemia por mes y dependencia, enero 2020-febrero 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet y solicitudes de información a las dependencias IMSS, ISSSTE, Insabi, Sedena, Semar y Ssa.

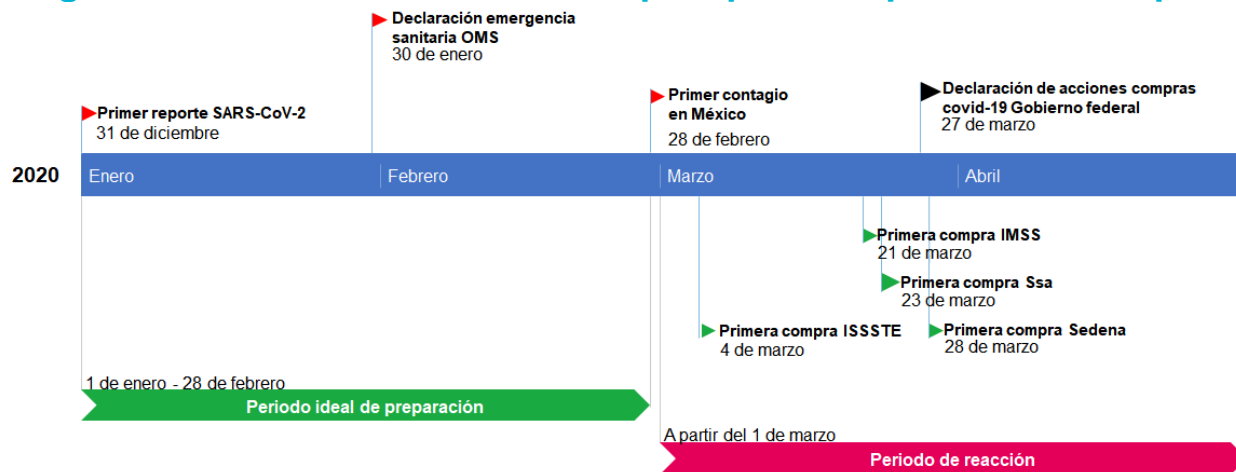
La primera compra del IMSS publicada bajo una referencia a la atención de la pandemia fue realizada el 21 de marzo de 2020. El contrato, con número de procedimiento AA-050GYR035-E102-2020, fue adjudicado a tres empresas con el objeto de adquirir material de curación.

Además, el volumen de gasto destinado a la emergencia resulta particularmente bajo. Las compras con referencia clara a la atención de covid-19 representan únicamente el 9.3% del gasto total del IMSS durante el periodo de análisis.

En el caso del ISSSTE, los resultados son similares. A partir de marzo, en la descripción de los contratos se hace referencia clara a la atención de covid-19, específicamente a partir del 4 de marzo de 2020⁵. Durante esa fecha, el ISSSTE tiene registradas tres compras con referencia a la pandemia:

- El número de procedimiento AA-051GYN023-E166-2020, que tiene como objeto adquirir material de limpieza para covid-19. A pesar de iniciar en marzo, la información del contrato fue publicada hasta el 30 de julio de 2020, cinco meses después.
- El número de procedimiento AA-051GYN023-E186-2020 para adquirir bolsas de mortero covid-19, sin embargo, también fue publicada cinco meses más tarde, el 31 de julio de 2020.
- El número de procedimiento AA-051GYN036-E15-2020 tiene como objeto adquirir material de limpieza.

Diagrama 1. Fechas clave sobre compras públicas para atender la pandemia



Fuente: elaborado por el IMCO.

Las compras con una alusión clara a la pandemia fueron realizadas una semana después de la detección del primer caso positivo de covid-19 en el país, el 28 de febrero de 2020. Para el ISSSTE, estas suman un total de 2 mil 211 millones de pesos, únicamente el 7% del monto total de las compras realizadas durante el periodo de análisis.

La historia se repite para el resto de las dependencias analizadas. Fue hasta el mes de marzo que el gobierno federal comenzó a hacer compras para atender la emergencia sanitaria, desaprovechando semanas cruciales de preparación y limitando los esfuerzos a medidas de reacción.

Este análisis solo considera las compras realizadas por las dependencias con una referencia clara a la atención de la pandemia, por lo que es posible que existan otros procesos destinados a atender la emergencia.

⁵La publicación de estas compras posterior al primer análisis realizado por el IMCO, así como inconsistencias entre las bases de datos públicas, ocasiona diferencias entre la fecha de la primera compra en el año publicada por el ISSSTE con referencia clara a la atención de la pandemia del primer y segundo reporte. Mientras que en el primero, la fecha corresponde al 12 de marzo, por el procedimiento AA-051GYN013-E5-2020, en este corresponde al 4 de marzo.

Sin embargo, la ausencia de un protocolo que identifique a las compras de emergencia no permite ampliar este registro. Esto hace imposible afirmar cuántas compras para atender la pandemia ha realizado el Gobierno federal, lo que genera problemas en la calidad y confiabilidad de la información.

IMCO Propone

Un año después de la emergencia sanitaria y económica, el Gobierno no ha desarrollado mecanismos especiales que permitan realizar y monitorear las compras públicas en tiempos de emergencia. La ausencia de estos limita el monitoreo de los recursos e ignora los riesgos que conlleva la compra de bienes y servicios de manera apresurada.

El IMCO considera fundamental que exista una planeación adecuada de las compras públicas y una mejor capacidad de respuesta ante tiempos de emergencia. Por ello, reafirma la siguiente propuesta:

- **Crear un protocolo de ejecución, seguimiento y control de compras de emergencia** que considere, como mínimo, los siguientes elementos:
 - Detalle obligatorio del fundamento legal que justifica realizar un proceso de adjudicación directa.
 - Desglose de los bienes o servicios adquiridos, la cantidad necesaria, el precio unitario y el detalle del proveedor.
 - Un catálogo de los bienes y servicios que pueden ser adquiridos mediante procesos de emergencia, así como los proveedores que tienen capacidad de cumplimiento con base en los procesos de compra de las dependencias realizados anteriormente.
- **Identificar las necesidades de compra de las dependencias y coordinarse para su adquisición.** Las compras consolidadas son un mecanismo útil para identificar las necesidades de bienes y servicios de un conjunto de dependencias y realizar una sola compra para surtirlos. Aunque estos procesos son poco implementados y toman varios meses en realizarse, pueden servir como referencia para coordinar las compras de insumos básicos, de tal forma que sea una alternativa a las adjudicaciones directas en tiempos de emergencia.
- **Realizar planes de compras a corto y mediano plazo ante la aparición de una emergencia.** Al realizar las compras públicas con base en un plan centralizado, las dependencias como el IMSS, ISSSTE, y Ssa pueden surtir los insumos básicos para atender una emergencia sanitaria, económica o algún desastre natural de manera oportuna.

2. Compras covid-19: Identificador de compras de emergencia

Como fue documentado por el IMCO en estudios pasados⁶, el sistema electrónico Compranet no permite identificar cuáles son los procedimientos de compra pública que tienen como objeto la atención de la emergencia por covid-19.

⁶ IMCO, 2020, ¿Compras de emergencia o compras de pánico? Disponible en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/20200728_Compras-de-emergencia_Documento.pdf (Consultado el 08/03/2021).

Esto dificulta y limita los análisis del gasto destinado a la atención de la pandemia, así como la coordinación y planeación de procesos de compra entre dependencias, ya que no cuentan con información que permita conocer las condiciones del mercado.

Por lo tanto, además de las búsquedas de texto y cruces de información, el IMCO realizó una serie de solicitudes de información con el objetivo de que las dependencias identificaran todos los procesos de compra destinados a este fin.

Este análisis refleja la necesidad de establecer procesos especiales para identificar compras en tiempos de emergencia. Además, muestra la ausencia de mecanismos de control que garanticen un estándar mínimo de calidad y detalle de la información publicada en Compranet.

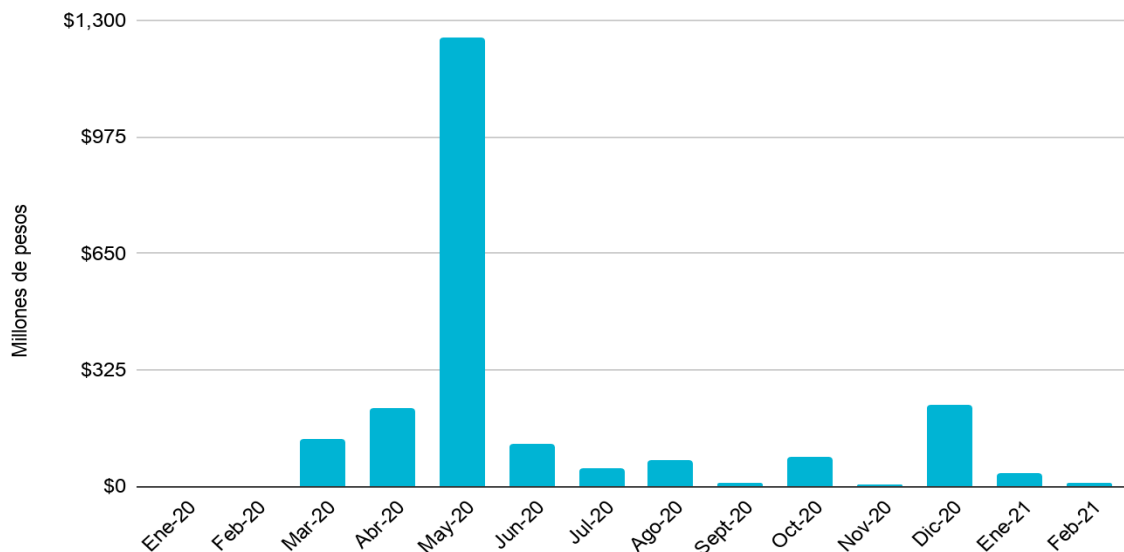
ISSSTE: errores que no cuentan

Para el caso del ISSSTE, el IMCO solicitó el 4 de enero de 2021 identificar el listado de compras realizadas por la dependencia en el año 2020 en materia de adquisición y distribución de medicamentos e insumos médicos con el objetivo de atender la emergencia por covid-19.

El 27 de enero de dicho año, el ISSSTE envió una base de datos con las compras realizadas para atender la emergencia en materia de medicamentos e insumos de curación. En esta, el Instituto aclara que hay 168 compras para atender la emergencia, por un monto de 517.2 millones de pesos.

Algunos de los insumos adquiridos incluyen gel antiséptico, gorros, guantes, batas quirúrgicas, jeringas, sondas, cubrebocas y medicamentos como propofol (anestésico), budesonida (enfermedades pulmonares), metamizol (tratamiento de fiebre), entre otros.

Gráfica 8. ISSSTE - Distribución del monto para la atención a la pandemia por mes, enero 2020-febrero 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet y solicitudes de información a las dependencias IMSS, ISSSTE, Insabi, Sedena, Semar y Ssa.

Tomando en cuenta esta información y el análisis de palabras clave realizado por el IMCO, es posible identificar un total de 2 mil 211 millones de pesos en compras del Instituto destinadas a la atención del covid-19 durante el periodo analizado. Sin embargo, como lo muestra la gráfica 8, este gasto comenzó hasta marzo de 2020, específicamente el día 4 de ese mes.

Además, esta información permitió identificar dos principales fallas en la captura y registro de compras públicas a través de Compranet. En primer lugar, la dificultad, incluso para las mismas dependencias, de identificar cuáles son las compras que corresponden a la pandemia. El listado presentado por el ISSSTE no incluye, al menos, 752 contratos que el IMCO identificó como compras para atender la emergencia (más de mil 600 millones de pesos).

Las dependencias son las mejores facultadas para identificar y reportar cuáles son los bienes y servicios necesarios para atender la pandemia. Si estas no registran esta información de manera clara y explícita, la tarea de identificación es sumamente complicada.

En segundo lugar, las inconsistencias en la captura. La información que envió el ISSSTE permitió agregar 18 procesos que el IMCO no había identificado como compras para la atención de covid-19. ¿Por qué? El título del contrato es "Varias claves covid-19". Un error al capturar el título del contrato ocasiona que estas queden fuera del análisis, ya que ninguna palabra clave corresponde a *covit*.

Captura de pantalla 1. ISSSTE - Compra para atender la emergencia con error en captura (covit-19)

Expediente 2107899 - AA-051GYN013-E20-2020 3ClavNitrilo Covit-19
Referencia del Expediente AA-051GYN013-E20-2020 3ClavNitrilo Covit-19

Detalles del Expediente

Código del Expediente 2107899	Descripción del Expediente AA-051GYN013-E20-2020 3ClavNitrilo Covit-19
Referencia del Expediente AA-051GYN013-E20-2020 3ClavNitrilo Covit-19	Tipo de Expediente 05. Adjudicación Directa LAASSP
Categorías del Expediente 2540-Materiales, accesorios y suministros médicos	

Detalles del Anuncio

Descripción del Anuncio AA-051GYN013-E20-2020 3ClavNitrilo Covit-19	Notas AA-051GYN013-E20-2020 3ClavNitrilo Covit-19
Tipo de Contratación	Entidad Federativa

Fuente: Compranet

El error en la captura de información, sobre todo cuando son grandes volúmenes de datos, es normal. Sin embargo, el objetivo debe ser minimizarlo y automatizar el proceso lo más posible, de tal forma que las y los servidores públicos ahorren tiempo y recursos en esto, y se enfoquen en planear las compras y realizar un proceso donde el uso eficiente de los recursos sea la prioridad.

Insabi, un hoyo negro

En julio de 2020, el IMCO documentó que el Insabi no tenía registrada una sola compra en Compranet, por lo que era imposible monitorear el uso de los recursos públicos. Después de casi cinco meses de la detección del primer caso de covid-19 en México, no había información pública de las compras realizadas por el Instituto en ninguna de las plataformas de consulta de compras públicas, Compranet y Plataforma Nacional de Transparencia (PNT).

A la fecha de publicación de este reporte, el Insabi todavía no cuenta con registros de las compras públicas de 2020 en la PNT. A pesar de que publicar la información sobre los procedimientos de adjudicación directa, invitación restringida y licitación de cualquier naturaleza es una obligación de transparencia⁷, el Insabi no ha cumplido con la ley.

Además, el IMCO difundió que en la PNT no era posible ingresar solicitudes de información para pedir los contratos del Insabi correspondientes a la atención de la emergencia. **Días después, esta opción fue habilitada.**

Por lo tanto, para este reporte fueron enviadas solicitudes de información para conocer el listado de todas las compras en materia de adquisición y distribución de medicamentos e insumos médicos con el objetivo de atender la emergencia por covid-19.

El Insabi identificó únicamente dos procedimientos de compra con objeto de atención a la pandemia. Estos suman 321.6 millones de pesos, un monto considerablemente bajo tomando en cuenta los recursos disponibles del Insabi.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) reportó que el Insabi presentó cuatro programas de inversión para la atención de la pandemia que representaban más de 9 mil millones de pesos: tres para el equipamiento para atención de emergencia epidemiológica del covid-19 y uno para la sustitución de equipos de diagnóstico⁸.

La respuesta a la solicitud de información indica que el Insabi ha destinado 321 millones de pesos a la atención de la pandemia. ¿Es el único gasto realizado durante 2020? ¿Cómo se están utilizando el resto de los recursos? ¿Por qué no se transparenta esta información?

El IMCO identificó una compra adicional con referencia explícita por covid-19, el número de procedimiento AA-012M7B998-E88-2020, un contrato por 593 mil 840 pesos para el mantenimiento de vehículos asignados a las atenciones por covid-19 adjudicado a Vehículos Santa Fe, S.A. de C.V. No cuenta con un hipervínculo a Compranet funcional, por lo que no es posible conocer más información de este servicio o de la elección del proveedor.

⁷ Artículo 70 fracción XXVIII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP)

⁸ Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Programas y proyectos de inversión en cartera. Disponible en https://www.secciones.hacienda.gob.mx/work/models/sci/cartera_publica/#/busqueda

Además de las compras públicas, el Insabi ha realizado una serie de convenios con dependencias públicas para la atención de la pandemia. Entre ellos destaca el convenio firmado en marzo, entre el Insabi y la Sedena para poner a su disposición 4 mil 272 millones 380 mil 959 pesos con la finalidad de atender la emergencia mediante el Plan DN-III-E.⁹

Por ello, el IMCO solicitó, mediante el folio 1238000002321, el listado de todos los números de procedimientos de las licitaciones públicas, invitaciones restringidas y adjudicaciones directas realizado bajo este convenio de colaboración.

El Insabi respondió que (...) *no se encontraron registros sobre los bienes adquiridos, precios y cantidades para apoyar la atención de covid-19 (...) debido a que esta Coordinación de Financiamiento únicamente realizó la transferencia de los recursos.*

Si bien es cierto que el convenio establece que la Sedena realizará la contratación de bienes y servicios, los 4 mil 272 millones de pesos corresponden al Insabi, quien puso a disposición estos recursos para atender la emergencia. Si no cuenta con información sobre el ejercicio de estos, ¿cómo es posible asegurar que se están utilizando para el objeto del convenio?

Es importante recordar que, en la Estafa Maestra, uno de los más grandes casos de corrupción en México, los convenios entre dependencias fueron utilizados para desviar recursos públicos. La falta de seguimiento y monitoreo por parte de las dependencias que proporcionaban los recursos para los convenios fue uno de los facilitadores del desvío, y, además, se utilizó como defensa legal por parte de los presuntos responsables¹⁰.

Por ello, la falta de seguimiento a los convenios por parte del Insabi representa un riesgo, no solo por la falta de transparencia sobre los recursos para compras de emergencia, sino también por el antecedente de esta práctica. Sin información para conocer el uso y destino de los recursos, los riesgos de corrupción cobran mucha relevancia.

Los contratos fantasma

Identificar las compras destinadas a la emergencia resulta una tarea complicada, pero es solo uno de los obstáculos al consultar los datos, ya que frecuentemente el detalle de la información de los bienes y servicios adquiridos es incompleto e insuficiente.

Compranet cuenta con dos principales fuentes de información: los anuncios de compra, donde es posible acceder para cada contrato a un perfil individual donde se registra la documentación de cada etapa del proceso, y las bases de datos descargables por año, que cuentan con la información relevante de cada contrato.

⁹ Convenio disponible en <http://www.sedena.gob.mx/leytrans/sipot/dn8/convenioCOVID-19.pdf>

¹⁰ Fernanda Avendaño e Ingrid Chávez, *El arte de la simulación: casos emblemáticos de corrupción en México*. Disponible en <http://redanticorruptcion.com/wp-content/uploads/2020/05/CEC-Mexico.pdf> (Consultado el 08/03/2021).

Para facilitar la consulta, las bases descargables de Compranet incluyen un hipervínculo a cada proceso de compra, de tal manera que sea posible acceder al perfil y conocer los documentos e información que no está disponible en la base¹¹.

No obstante, en los últimos meses las inconsistencias entre las bases de datos y los perfiles individuales de Compranet han incrementado de manera considerable. Especialmente para las compras destinadas a la atención de la pandemia.

El IMCO detectó una gran cantidad de compras que no cuentan con un perfil público en Compranet, pero sí tienen un registro en la base de datos. Esto sugiere que en un primer momento las compras fueron registradas en la plataforma y posteriormente eliminadas de la página.

¿Qué tan extendido está este problema? No es posible encontrar información de los bienes adquiridos y los precios unitarios para el 24% de los recursos destinados a la atención de la pandemia, ya que 237 contratos con referencia clara a la atención del covid no cuentan con un perfil en Compranet, lo que representa más de 4 mil millones de pesos.

Tabla 1. Dependencias y contratos sin documentación pública

Dependencia	Número de contratos covid	Número de contratos sin documentación	Monto acumulado sin documentación
Secretaría de Salud	170	112	\$3,164,461,587
Sedena	188	48	\$487,275,794
Insabi	10	10	\$322,223,992
IMSS	2,110	33	\$49,980,937
ISSSTE	920	33	\$15,277,236
Semar	25	1	\$638,550
Total	3,423	237	\$4,039,858,095

Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Hasta el 28 de febrero de 2020, la Secretaría de Salud tenía registrado en Compranet 170 procesos de compra con referencia explícita a la atención del covid por un total de 3 mil 423 millones de pesos. Para 112 de ellos el hipervínculo al perfil de compra no funciona, y por lo tanto, no hay documentación que respalde ninguna de estas adquisiciones. Más de 3 mil 100 millones de pesos ejercidos por esta dependencia para atender la emergencia están en total opacidad.

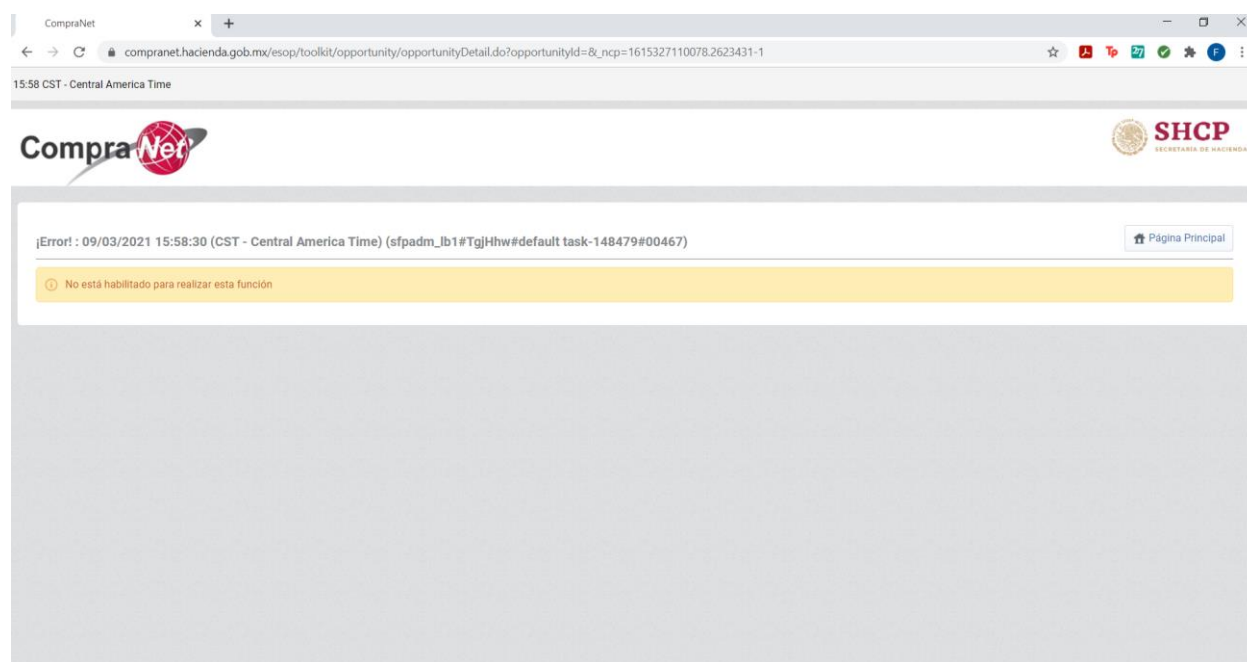
Con el objetivo de conocer esta información, el IMCO realizó una solicitud de información a la Secretaría el 22 de enero de 2021, con folio 0001200048021, donde requería los contratos, dictámenes de excepción y documentos anexos de los 112 procesos de compra pública, así como el detalle del tipo de productos adquiridos y el precio unitario de estos.

¹¹ Para conocer los campos de información de la base de datos de Compranet, consultar la base de datos disponible en www.imco.org.mx

Un mes después, la Ssa respondió que no fue posible localizar evidencia documental que coincidiera con la petición, por lo que se declaró la inexistencia de la información¹². Es decir, a pesar de que existen registros de los procesos de compra en las bases de datos de Compranet, la Secretaría de Salud negó la existencia de las compras. **Estas equivalen al 92% del monto registrado en Compranet con referencia clara a covid-19.**

A diferencia de hace unos meses, Compranet ya cuenta con registros de las compras del Insabi. Sin embargo, la calidad de la información publicada es deficiente. Las compras para atender la emergencia, así como buena parte de las compras generales del Insabi, no cuentan con un hipervínculo a Compranet funcional, por lo que no es posible conocer más información. Como lo muestra la siguiente imagen, al ingresar el hipervínculo en el buscador aparece un error.

Captura de pantalla 2. Acceso a hipervínculos de los procedimientos de compra del Insabi, Compranet



Fuente: Compranet

En el periodo analizado el Insabi registró en Compranet mil 132 procesos de compra, las cuales representan más de 28 mil millones de pesos. El 58% de este monto no cuenta con un hipervínculo funcional para acceder a los documentos de la compra que permita identificar qué compraron, la cantidad y el precio.

¹² El IMCO interpuso un recurso de revisión ante el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) para explicar la inconformidad con esta respuesta y solicitar que la Ssa entregue los documentos correspondientes y el precio unitario de los bienes. Hasta la publicación de este reporte, el INAI no ha resuelto el recurso de revisión.

Por su parte, Birmex, empresa propiedad del Estado mexicano y recientemente facultada como la encargada de la distribución de fármacos e insumos médicos del gobierno, anunció durante el mes de enero la adquisición en el extranjero de más de 3 millones de unidades de medicamentos para hacer frente al covid-19¹³.

Si bien, hasta antes de agosto de 2020, esta empresa fungía como intermediario para la adquisición de vacunas y algunos medicamentos con las instituciones del sector salud, en octubre de 2020 fue incluida como una de las instituciones facultadas para realizar compras de emergencia para la atención de la pandemia¹⁴.

Sin embargo, las compras realizadas en el extranjero, seis registros en Compranet, presentan el mismo problema de opacidad, ya que no cuentan con un perfil que permita consultar la documentación de la compra. Estos contratos tienen como objeto la adquisición de medicamentos para atenciones de Birmex por 116.7 millones de euros, poco más de 2 mil 829 millones de pesos.

Como lo documentó Reforma el 24 de febrero de 2021, estas compras fueron adjudicadas a las empresas UAB Jorinis y Entafarma UAB, con sede en Lituania; a la española OMFE, y a Klasnic, una firma mexicana de distribución que en el 2018 implementó un sistema para que los presos de cárceles federales hicieran sus compras mediante una tarjeta y no en efectivo¹⁵.

Las razones de elección de esas empresas, los medicamentos comprados, los precios y las cantidades son una gran incógnita. No hay ningún documento que permita verificar cómo se gastaron estos recursos.

IMCO Propone

Desde marzo de 2020 y hasta febrero de 2021, las dependencias facultadas para atender la emergencia han gastado poco en las compras con referencia clara a la pandemia de covid-19. En conjunto, suman 16 mil 423 millones de pesos, únicamente el 9% del gasto total de las dependencias durante el mismo periodo.

Tomando en cuenta la magnitud y seriedad de la crisis sanitaria, este gasto es considerablemente bajo. Sin embargo, no es el único problema. Las compras que son identificables como parte de la atención a la pandemia carecen de información completa, suficiente y de calidad. Con el objetivo de mejorar la calidad de los datos y facilitar la identificación de compras de emergencia, el IMCO propone:

¹³ Esta nueva atribución ha generado muchas dudas. El estudio *El mercado de medicamentos en México: retos y oportunidades* realizado por el IMCO identificó que, con los lineamientos actuales sobre la compra de medicamentos del Gobierno federal, no queda claro cómo se asegurarán las capacidades técnicas y operativas de Birmex para proveer de insumos a los hospitales públicos de todo el país en tiempo y forma. Disponible en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/02/20200224_El-Mercado-de-Medicamentos-2021_documento.pdf

¹⁴ Diario Oficial de la Federación (DOF), Acuerdo por el que se modifica el similar por el que se establecen acciones extraordinarias (...) https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603316&fecha=22/10/2020 (Consultado el 10/03/2020). La Jornada, 2020 Acuerdo permite a Birmex comprar fármacos para Covid. Disponible en <https://www.jornada.com.mx/2020/10/23/politica/016n3pol> (Consultado el 11/03/2021).

¹⁵ Grupo Reforma, 'Recetan' \$3 mil millones sin licitar, 2020, Disponible en <https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?urlredirect=https://www.reforma.com/recetan-3-mil-millones-sin-licitar/ar2131636?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--> Consultado el (24/02/2021)

- **Crear un identificador de compras de emergencia.** El IMCO habilitó un campo en la base de datos utilizada para este análisis donde cero significa que no corresponde a compras de emergencia y uno representa una compra de emergencia para atención de covid-19. La Oficialía Mayor y el INAI pueden habilitar una opción similar durante la captura de los procesos de compra en la plataforma de Compranet, así como la PNT como primer paso para identificar el gasto total en compras de emergencia. Estados como Chihuahua han habilitado campos de información especial en sus plataformas de compra para identificar y detallar información adicional de las compras destinadas a emergencias.
- **Monitorear el proceso de captura y publicación de las compras realizadas por cada dependencia de gobierno.**
 - Cumplir con el manual de captura de Compranet para las Unidades Compradoras para evitar, en la medida de lo posible, errores en la información. A su vez, generar variables con opciones predefinidas puede minimizar los errores de captura.
 - Monitorear, por parte de la Oficialía Mayor y la Secretaría de la Función Pública, que la información publicada en Compranet no sea modificada o eliminada del sistema.
 - Asegurar que todos los procedimientos cuenten con un hipervínculo funcional para acceder a la documentación de estos.
- **Habilitar un portal de denuncias para la ciudadanía donde se pueda registrar el número de procedimiento que no tiene información o es errónea.** El IMCO identificó más de 4 millones de pesos sin la documentación correspondiente. Habilitar una sección de quejas o denuncias en Compranet, donde las personas puedan reportar cualquier anomalía, permitiría que las autoridades identifiquen estos, y otros contratos, sin documentos.
- **Transparentar la documentación del proceso completo de compra pública.** Ante emergencias es adecuado realizar procesos de adjudicación directa con el objetivo de agilizar las contrataciones y la entrega de bienes y servicios necesarios. Sin embargo, la documentación de estos procesos debe ser publicada. Esto incluye:
 - Cotización a proveedores e investigación de mercado
 - Dictamen de excepción que justifique la elección de un proceso de adjudicación directa
 - Contrato y anexos suscritos

3. Publicación oportuna y completa de los contratos

Rezago en el registro de contratos

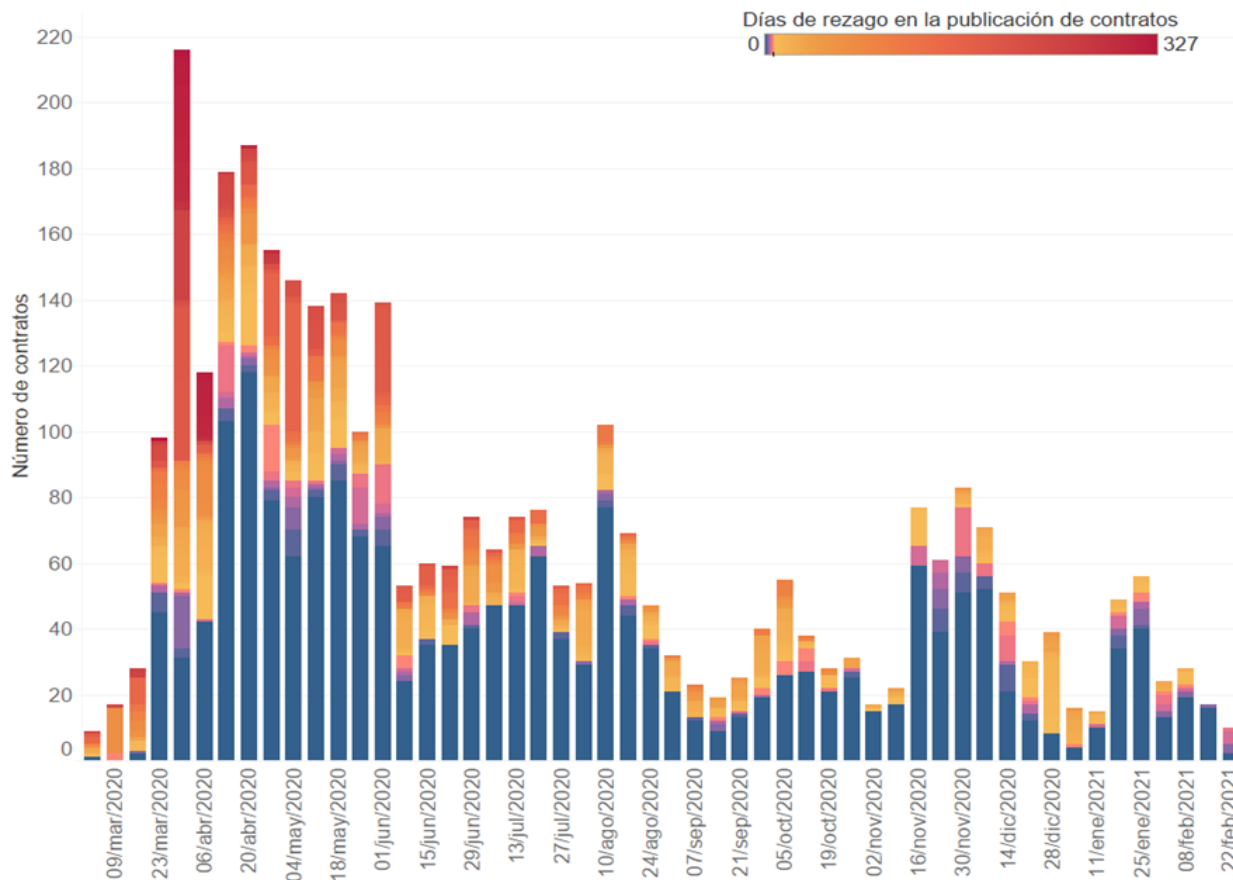
Durante una emergencia resulta fundamental, para el gobierno y la ciudadanía, contar con información confiable que permita conocer de manera precisa las condiciones del mercado, facilitar la planeación y coordinación de compras entre las dependencias, así como analizar y monitorear la manera en la que se ejecutan los recursos públicos.

Sin embargo, en México, la publicación oportuna de las compras públicas está lejos de ser una realidad. A pesar de que los lineamientos de Compranet establecen un plazo máximo de cinco días entre la

adjudicación de un contrato y su publicación¹⁶, las instituciones de gobierno continúan subiendo procesos de compra a la plataforma incluso meses después de que haya iniciado el contrato.

Por ejemplo, el contrato con número de proceso AA-007000999-E909-2020 adjudicado por la Sedena para la adquisición de bienes informáticos para hospitales de la Ssa fue publicado en Compranet el 18 de febrero del 2021, a pesar de que estos bienes fueron adquiridos el 28 de marzo del 2020. Es decir, hubo una diferencia de 327 días entre el inicio del contrato y su publicación en Compranet. Lamentablemente, este no es un caso aislado.

Gráfica 9. Número de contratos por covid-19 y los días de rezago para publicarlos en Compranet, 2020



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet y solicitudes de información a las dependencias IMSS, ISSSTE, Insabi, Sedena, Semar y Ssa. Nota: Por cuestión de espacio, en el eje horizontal no se muestra todas las semanas del 2020. Nota: El color azul indica que la publicación del contrato fue realizada a tiempo, es decir, antes de que este iniciara. La escala de color se intensifica conforme aumentan los días de rezago.

¹⁶ Artículo 1, numeral 25 del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones que se deberán observar para la utilización del Sistema Electrónico de Información Pública Gubernamental denominado Compranet.

La gráfica 9 muestra el número de contratos que tienen como objeto atender la emergencia por covid-19 según la semana de inicio del contrato. En esta, es posible identificar más de 3 mil contratos con referencia explícita para atender la emergencia de covid-19, de los cuales, el 45% fue publicado de manera tardía, entre 1 y 327 días después de la fecha de inicio del contrato.

Además, esto varía según la semana del año analizada. De acuerdo con la fecha de inicio del contrato, la semana del 30 de marzo al 5 de abril de 2020 fue la semana con mayor número de contratos registrados de manera tardía. De los 216 contratos que iniciaron esta semana, el 86% fue publicado después de haber iniciado.

En la semana del 4 al 10 de mayo de 2020, iniciaron 146 contratos para atender la emergencia, de estos, el 57% fueron registrados tarde, es decir, una vez que el contrato había iniciado. Esta práctica persiste durante todo el primer semestre del año, específicamente durante marzo, abril y mayo.

A partir de septiembre, el número de contratos en general, y los contratos publicados con días de rezago, disminuyeron. ¿Esto significa que las dependencias publicaron a tiempo los contratos realizados durante el segundo semestre del 2020? No necesariamente.

El bajo número de compras registradas en Compranet puede explicarse por el mismo rezago en cumplir con los tiempos de publicación. Debido a que estos meses están más cercanos a la fecha de descarga de la base para este análisis, marzo de 2021, el número de contratos no refleja el gasto real de las dependencias para realizar compras covid-19.

Esto es problemático por varias razones. En primer lugar, no es posible confiar en los datos públicos. Compranet es una herramienta electrónica desarrollada por el Gobierno federal, para concentrar todas las compras públicas realizadas con recursos federales. El objetivo es que esta sea utilizada en tiempo real. Las fallas en el registro de compras limitan por completo el seguimiento del gasto público, no solo para la ciudadanía, sino también para el mismo gobierno.

Segundo, la edición constante de las bases de datos y el registro de las compras y documentación meses después de haber iniciado, imposibilita el monitoreo de las etapas del proceso de contratación previas a la firma de contrato. Esto representa un obstáculo, ya que los resultados, la distribución del monto y de las compras varían según la fecha de descarga de la información disponible en Compranet¹⁷.

La publicación tardía de los procesos de compra no es solo un fenómeno de la emergencia. El IMCO realizó un análisis de las compras públicas federales de 2018 y 2019, donde es posible identificar que el 59.5% de los contratos realizados en 2018 fueron publicados después del inicio del contrato. Para 2019, esta cifra fue de 53%¹⁸.

¹⁷ Debido a la publicación tardía de los contratos en Compranet, existen algunas diferencias entre el primer estudio realizado por el IMCO y este. El gasto y número de contratos es menor en los meses anteriores a la fecha de descarga. Es decir, si la base de datos es descargada en junio de 2020, el monto de enero a mayo será menor que el analizado con la información descargada en marzo de 2021, ya que las dependencias habrán publicado, de manera tardía, más compras correspondientes a los primeros meses del año.

¹⁸ IMCO, 2020, Compras públicas en México Transparencia tardía: ejecutando los contratos a ciegas. Disponible en <https://imco.org.mx/en-2019-el-38-de-las-compras-publicas-fueron-registradas-tarde/> (Consultado el 2/03/2021).

Las vacunas y el dilema de la confidencialidad

En los últimos meses del 2020, el mundo recibió una gran noticia: las vacunas contra covid-19 estaban listas para aplicarse. Sin embargo, sumado al entusiasmo y expectativas de contar con una vacuna que significaba el principio del fin de esta crisis, también se presentaron problemas en varios países. México no fue la excepción.

El 13 de octubre de 2020, el secretario de Relaciones Exteriores, Marcelo Ebrard, informó que se habían formalizado convenios con AstraZeneca, CanSino y Pfizer para la pre-compra de las vacunas. Meses después, comentó que se lograron acuerdos con Sputnik V y Sinovac. Uno de los primeros contratos anunciados con la farmacéutica AstraZeneca por la compra de 77 millones de dosis para aplicar entre marzo y agosto de 2021¹⁹.

A través de la información disponible en Compranet es posible identificar el contrato entre AstraZeneca y el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia (Censia), unidad responsable de los programas de vacunación, con número de procedimiento AA-012R00999-E21-2020, por 6 mil 635 millones 285 mil 280 pesos²⁰. Este no cuenta con un hipervínculo al perfil de Compranet, por lo que no es posible acceder a los documentos que detallen las condiciones de la compra.

El IMCO realizó una serie de solicitudes de información a la SRE y a la Ssa para conocer la información de este y todos los contratos celebrados por el Gobierno federal para la adquisición de vacunas, así como el número de dosis de vacunas, el precio unitario y las fechas de entrega programadas para estas.

Tanto la SRE como la Ssa respondieron que los acuerdos suscritos contienen cláusulas de confidencialidad y, por lo tanto, se encuentran clasificado como información reservada de acuerdo con el artículo 113 de la Ley Federal de Transparencia.²¹

La confidencialidad tiene el objetivo de preservar los acuerdos de la negociación entre las partes y no interferir en el proceso previo a la distribución. La publicidad de la información sobre las vacunas ha sido debatida en todo el mundo, ya que las farmacéuticas han exigido no revelar el precio y las condiciones de compra de las vacunas.

Esto genera una disyuntiva para el Gobierno federal. Por un lado, no suscribir acuerdos de confidencialidad pone en riesgo la adquisición y la entrega de las vacunas. Actualmente, la demanda de vacunas es alta, por lo que las farmacéuticas pueden optar por venderle a otros países en caso de que México no cumpla con las condiciones establecidas.

Por otro lado, clasificar la información representa una violación al derecho al acceso a la información. Utilizar un acuerdo de confidencialidad entre el gobierno y los proveedores involucrados como justificación para clasificar toda la información relacionada con las vacunas para el covid-19 genera un

¹⁹ PODER, 2021, AstraZeneca vende vacunas a México por 309 millones de dólares. Disponible en <https://poderlatam.org/2021/01/astrazeneca-vende-vacunas-a-mexico-por-309-millones-de-dolares/> (Consultado el 20/01/2021).

²⁰ Todos los contratos fueron convertidos a pesos mexicanos utilizando la información del tipo de cambio del Banco de México.

²¹ El artículo 113 fracción III de la LFTAIP considera información confidencial aquella que presenten los particulares a los sujetos obligados, siempre que tengan el derecho a ello, de conformidad con lo dispuesto por las leyes o los tratados internacionales.

precedente preocupante, ya que, bajo el mismo argumento, solo se necesitaría incluir cláusulas o suscribir acuerdos de confidencialidad para no publicar los contratos. La negativa por parte de las autoridades de publicar los contratos de las vacunas implica establecer las cláusulas de confidencialidad de un contrato por encima de la ley²².

IMCO Propone

Sin acceso oportuno a la información sobre las fechas de compra, el monto, objeto y proveedor, así como los documentos obligatorios en Compranet, no es posible monitorear las propuestas o cotizaciones presentadas, la propuesta ganadora y, por lo tanto, las condiciones que esta ofrecerá.

En el caso de la emergencia actual, la mayoría de las compras se han realizado por adjudicación directa, por lo que resulta fundamental publicar la compra y la documentación como el dictamen de excepción, la investigación de mercado y el contrato en tiempo y forma, es decir, previo a la adjudicación del contrato.

- **Asegurar el registro oportuno de las compras públicas en Compranet.** Las dependencias facultadas para atender la emergencia registraron el 45% de las compras entre uno y 327 días después del inicio del contrato. Esto imposibilita realizar un análisis confiable de las compras públicas, ya que la información cambia constantemente. Es importante que las dependencias que realicen compras con recursos federales publiquen los datos del contrato, independientemente del tipo de procedimiento, al menos, seis días antes del inicio de estos²³.
- **Restringir la publicación de contratos posterior al cierre del año.** Hasta ahora, la información de los procesos de compra es modificada constantemente por las dependencias, lo que ocasiona inconsistencias en la información de acuerdo con la fecha en que se analicen los datos. Por lo tanto, cualquier modificación a la base de datos de compras públicas, después de que termine el año en que fueron realizadas, debe restringirse al máximo.

4. Implementación de contratos marco en tiempos de emergencia

Durante cualquier emergencia, pero sobre todo durante una emergencia sanitaria de escala global, resulta normal que los precios de medicamentos, insumos y equipo médico se eleven ante la creciente demanda por adquirirlos. Sin embargo, el alza de la demanda de ciertos bienes y sus precios suele ser también aprovechada por especuladores y acaparadores, así como intermediarios que toman ventaja de una situación de emergencia para acumular rápidamente bienes necesarios para sortear una emergencia y subir aún más los precios.

Esta situación lleva a que tanto el gobierno como los particulares adquieran bienes a un precio mayor de lo que en verdad dictaría el mercado, ya que, ante la urgencia de adquirir los insumos necesarios,

²² El IMCO generó un recurso de revisión para manifestar la inconformidad ante la respuesta de ambas instituciones, sin embargo, el plazo para que el INAI lo resuelva no ha concluido.

²³ El periodo de seis días está determinado con base en la promoción de inconformidades contra licitaciones públicas o invitaciones restringidas establecido en la LAASSP y LOPSRM. Para presentar una inconformidad, la persona tiene seis días después de cada etapa para presentarla ante la Secretaría de Función Pública.

no se realiza una investigación de mercado que permita identificar rangos de precios aceptables, incluso para tiempos de una emergencia.

De igual forma, el gobierno podría coordinar las compras de sus dependencias y centralizar la negociación de bienes y servicios mediante contratos marco, los cuales permitirían establecer rangos de precios aceptables para los bienes requeridos y los proveedores que están dispuestos a vender bajo esos estándares.

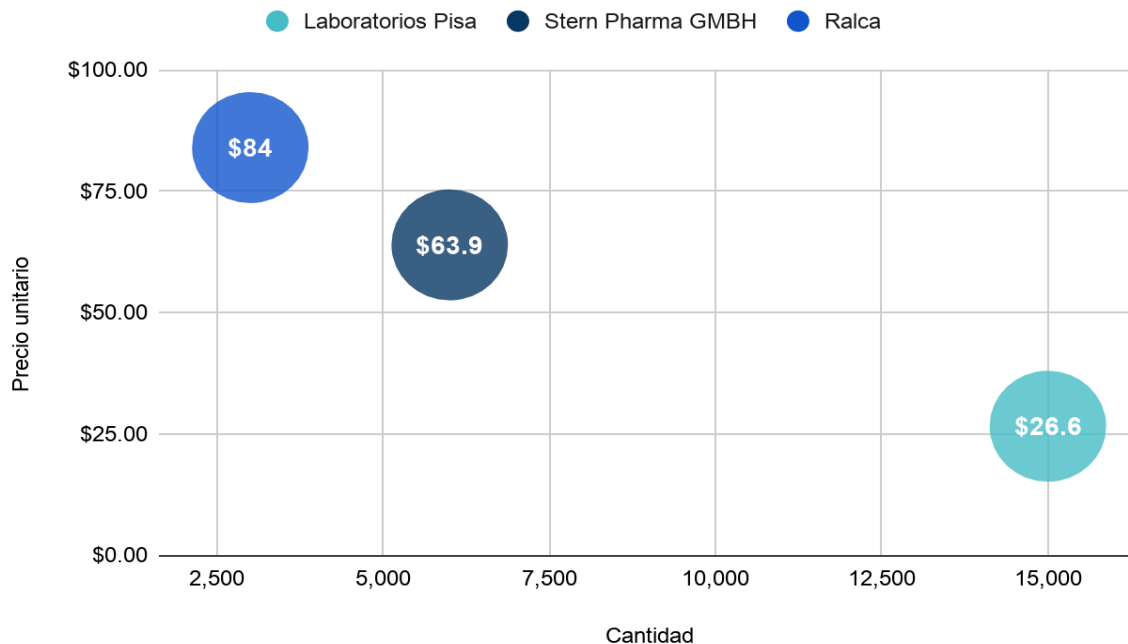
Mismos bienes, precios distintos

El IMCO detectó variaciones de precios en la compra de bienes por la emergencia sanitaria que probablemente pudieron ser evitadas a través de un contrato marco que estableciera precios y volúmenes de referencia.

Para realizar este análisis se identificaron los precios unitarios y cantidades adquiridas de insumos como cubrebocas, batas quirúrgicas, gel antibacterial, carros rojos, bolsas para cadáver, bombas de infusión, medicinas, entre otros. A continuación, se presentan algunos casos identificados con diferencias en los precios.

En el grupo de las medicinas, la adquisición de dexmedetomidina (fármaco con efectos sedantes y analgésicos) es un ejemplo de la variación y disparidad de precios. Este medicamento fue adquirido el 22 de mayo del 2020 por el ISSSTE en un volumen de 15 mil frascos con precio unitario de 26.60 pesos.

Gráfica 10. Compras de dexmedetomidina por proveedor y precio unitario



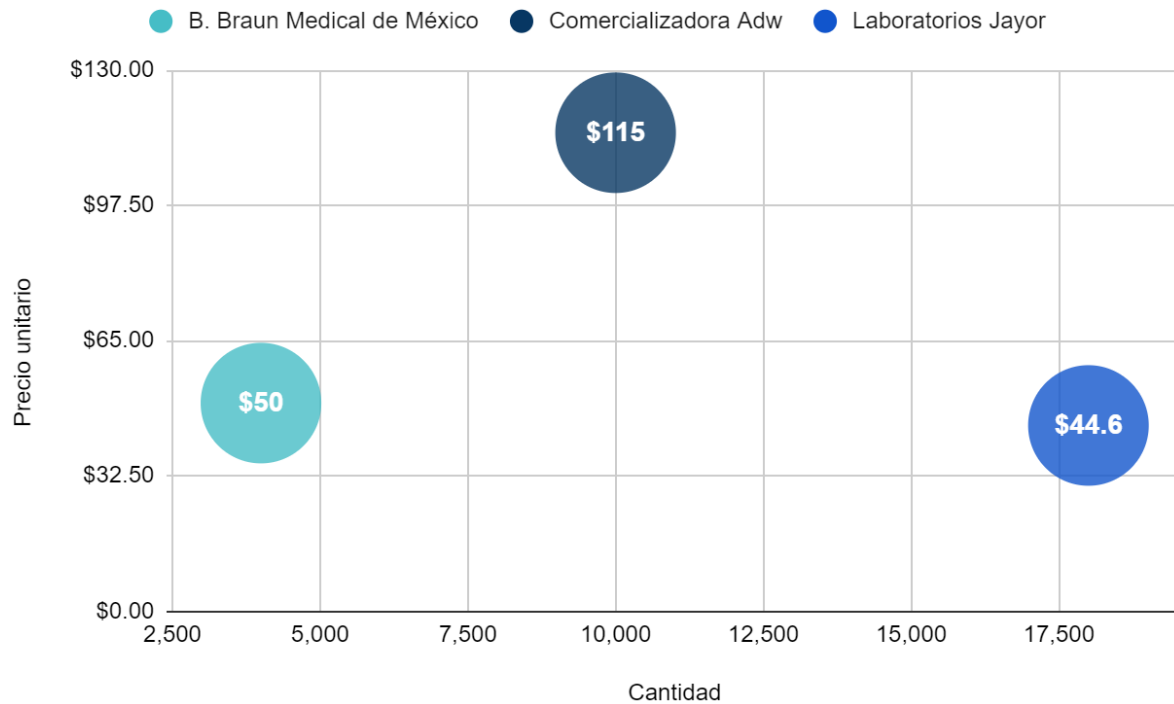
Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet y solicitudes de información pública.

Sin embargo, casi un mes antes, el 28 de abril, la Sedena celebró un contrato donde obtuvo 6 mil frascos del medicamento por 63.96 pesos cada uno, una diferencia de más del doble del precio. A inicios del mismo mes, la Sedena también registró una orden de compra de 3 mil frascos con precio unitario de 84 pesos.

Otro fármaco en el que se presentaron variaciones fue el paracetamol con presentación solución inyectable de 1 mg. El 31 de marzo del 2020, el ISSSTE compró 18 mil frascos de este medicamento con un precio de 44.62 pesos por frasco.

En cambio, la Sedena registró dos procedimientos: uno el 30 de marzo del 2020 con precio de 50 pesos por unidad (de un total de 4 mil frascos) y otro de 115 pesos en una orden de compra de hasta 10 mil frascos el 28 de abril de 2020. Aunque la diferencia de poco más de 10% entre dependencias no parece anormal, sí resulta alarmante que, con un mes de diferencia, la Sedena adquirió el mismo medicamento por más del doble de precio²⁴.

Gráfica 11. Compras de paracetamol por proveedor y precio unitario



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet y solicitudes de información pública

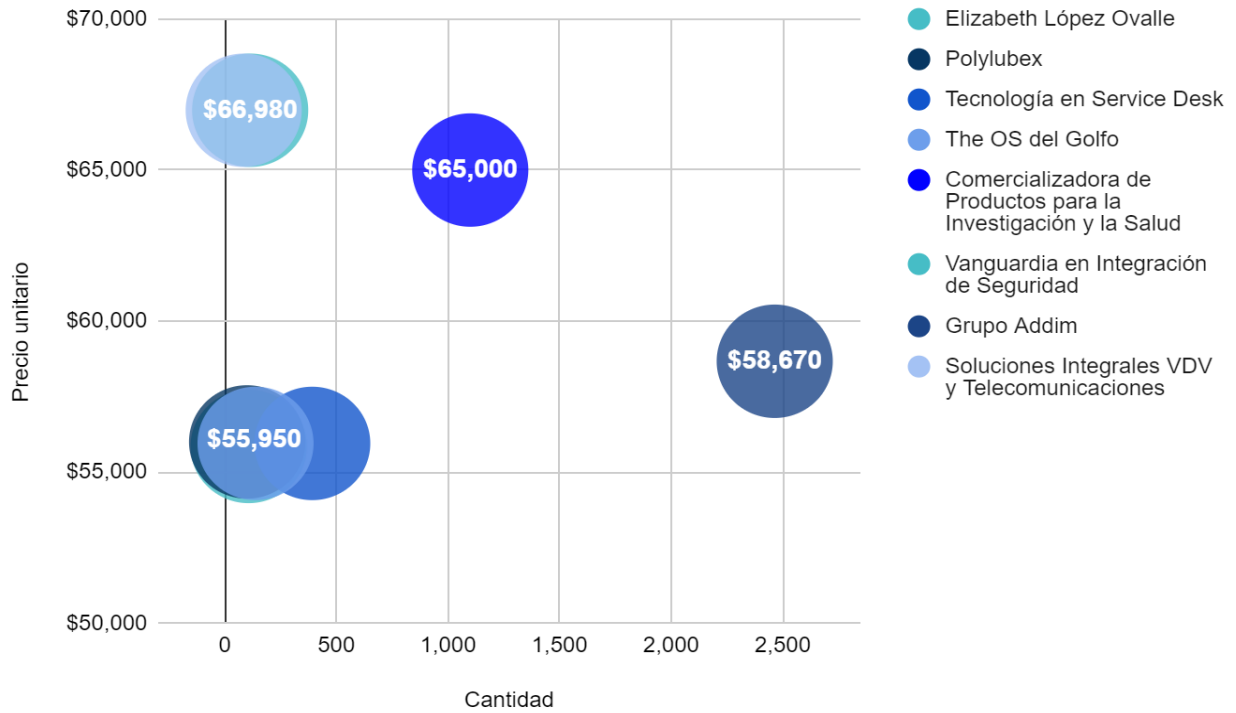
En el caso del equipo médico, también es posible identificar diferencias de precio. El ISSSTE adquirió bombas de infusión en ocho procesos de compra distintos. El promedio de los precios por cada uno de

²⁴ El análisis incluye casos donde existen diferencias de precios superiores al 20% en periodos cortos de tiempo, variación que pudiera explicarse por la falta de una investigación de mercado. Al mismo tiempo, si las diferencias exceden el 60% es evidente que hubo un ejercicio ineficiente de los recursos públicos.

los proveedores fue de 60 mil 172 pesos, con un valor mínimo de 55 mil 850 y un precio máximo de 66 mil 980.00, una variación del 19.9% entre estos dos.

Si bien la diferencia de precios no es tan grande como en el caso anterior, llama la atención que el precio unitario más caro fue adjudicado a empresas con objetos ajenos al sector salud. Como fue reportado por el IMCO en junio de 2020, Vanguardia en Integración de Seguridad es una empresa cuyo giro es la “Seguridad física CCTV, control de accesos, intrusión, automatización e incendios”.

Gráfica 12. Compras de bombas de infusión por proveedor y precio unitario



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet y solicitudes de información pública

Los únicos dos contratos de la empresa previamente registrados en Compranet fueron para la adquisición de equipo de telecomunicaciones y el mantenimiento de sistemas CCTV en 2012. Por su parte, los contratos anteriores con gobierno de Soluciones Integrales VDV y Telecomunicaciones incluyen la renta y adquisición de bienes informáticos, la instalación de sistemas de acceso e incluso paquetería de software.

IMCO Propone

En tiempos de crisis las compras públicas son susceptibles a aumentos de precios y aparición de intermediarios y proveedores sin experiencia que buscan tomar ventaja de la necesidad de adquirir bienes específicos con rapidez. Implementar contratos marco en tiempos de emergencia permitiría al

gobierno coordinar las compras de sus dependencias y concentrar su poder de demanda para establecer rangos de precios y elegir proveedores con capacidad de cumplimiento.

- **Suscribir convenios marco para la adquisición de bienes en tiempos de emergencia.** Crear un catálogo de convenios o contratos marco al que pueden acceder las dependencias públicas en tiempos de emergencia. Este debe ser una lista detallada de los bienes y servicios a los que se puede acceder, especificando condiciones de contratación, lista de proveedores acreditados mediante el Convenio Marco, así como los precios de referencia que deberán de respetarse durante la celebración del acuerdo.
- **Difundir los convenios marco en el Diario Oficial de la Federación y las plataformas electrónicas como Compranet.** Publicar la información de manera proactiva permitiría proveer información útil y lograr que más dependencias conozcan los beneficios de suscribir este tipo de mecanismo y se adhieran al mismo.

5. Registro de proveedores útil y confiable

Además de conocer el tipo de bienes adquiridos y las condiciones bajo las cuáles fueron comprados, es fundamental saber a qué empresas le está comprando el gobierno. *Open Contracting Partnership* (OCP) ha documentado que uno de los principales riesgos de corrupción en las compras de emergencia es la asignación de contratos a empresas de reciente creación o sin experiencia en el sector salud²⁵, lo cual puede repercutir en la calidad de los bienes adquiridos, el precio y el cumplimiento de las fechas de entrega.

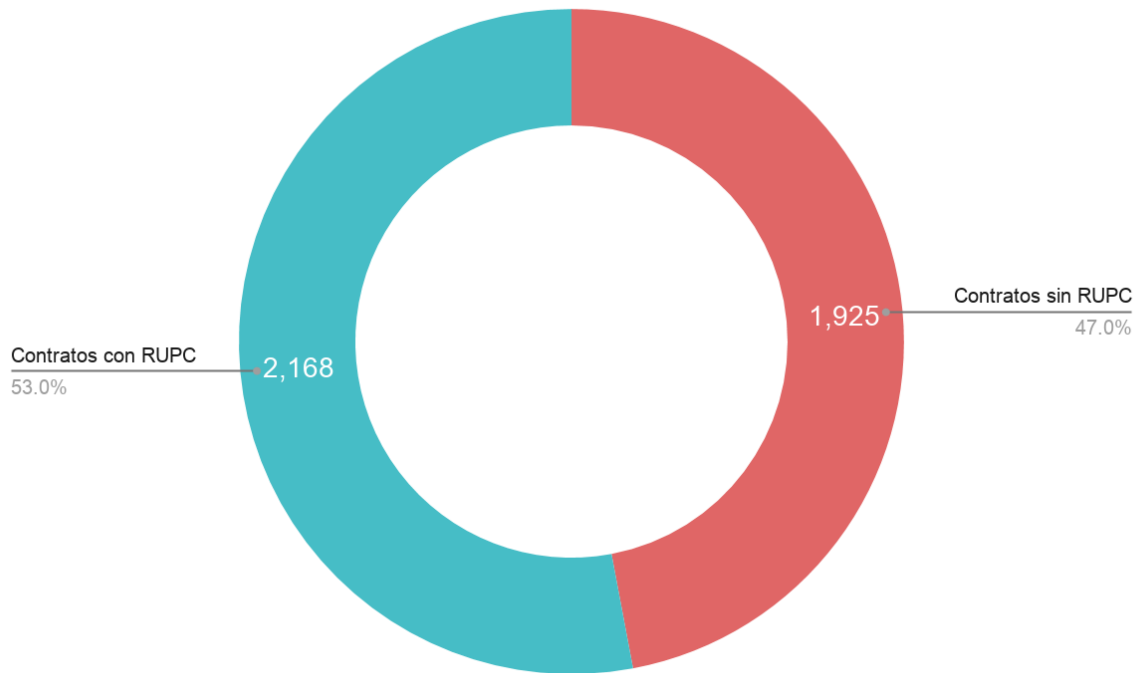
Sin embargo, obtener información acerca de los asociados, giro, domicilio, sitio web y datos de contacto de los proveedores de gobierno es una tarea casi imposible. A pesar de que la LAASSP mandata la creación de un Registro Único de Proveedores y Contratistas (RUPC)²⁶, la mayoría de las veces no es posible encontrar registro de empresas que ganaron contratos o la información contenida es incompleta, insuficiente y desactualizada.

Como lo muestra la gráfica 13, el 47% de los contratos adjudicados por la APF para la atención de la pandemia fueron otorgados a proveedores que no cuentan con un registro en el RUPC. Es decir, no es posible conocer la información básica de los proveedores a los cuales les fueron adjudicados más de 6 mil 700 millones de pesos.

²⁵ Open Contracting Partnership, 2021, *Lessons from the COVID-19 pandemic. Findings and recommendations for better emergency procurement.*

²⁶ Artículo 56 de la LAASSP.

Gráfica 13. Proporción de contratos por covid-19 según proveedores registrados en el RUPC, enero 2020- febrero 2021



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet.

Aunque el resto de los contratos sí cuentan con información de los proveedores, esta no siempre resulta útil, ya que en ocasiones la información contenida en el RUPC es insuficiente para conocer las actividades y experiencia del proveedor. Como lo muestra la siguiente imagen, los registros del RUPC se limitan a información general y de poca utilidad.

Captura de pantalla 3. Ejemplo de registro dentro del RUPC de Compranet

Datos de Inscripción al Registro Único de Proveedores y de Contratistas (RUPC)	
Razón Social:	NEFESH SA DE CV
País:	México
Titularidad jurídica:	1.- Sociedad Anónima (S.A.)
Estratificación de la empresa:	Pequeña
Tipo de usuario:	Proveedor
Sector:	Comercio
Giro:	Otros intermediarios del comercio al por menor
Sitio web:	
Fecha de inscripción en el RUPC:	16/01/2018
<input type="button" value="Cerrar"/> <input type="button" value="Imprimir Constancia"/>	

Fuente: Compranet.

A pesar de que en junio de 2020 el IMCO reportó casos de compras de medicamentos y equipo médico adjudicadas a empresas ajenas al sector salud como empresas de seguridad y agencias de viajes²⁷, el gobierno federal no ha implementado acciones para asegurar que las empresas contratadas para atender a la pandemia cuenten con objetos sociales y experiencia relacionada al bien o servicio adquirido.

Por ejemplo, en abril de 2020, la Sedena adjudicó, bajo el número de proceso AA-007000999-E519-2020, 4.2 millones de pesos para la adquisición de medicamentos como cefepime y claritromicina (antibióticos) a la empresa Ergonomía y Productividad, S.A. de C.V., una empresa de muebles.

Esta empresa ha sido contratista del gobierno en varias ocasiones, tan solo en 2020 recibió contratos de Banjercito para la adquisición de mobiliario corporativo para nuevas sucursales, y por parte del Colegio Bachilleres para la adquisición de sillones ejecutivos.

El sitio web registrado en el RUPC es tecnomuebles.mx donde es posible acceder a un catálogo de mobiliario de oficina. Sorprende entonces que, durante el periodo analizado, esta empresa recibiera contratos para la atención de la pandemia tanto por parte de la Sedena como por el IMSS por un total de 5 millones 276 mil pesos.

Un caso similar es el de la empresa Comercializadora ADW, empresa especializada en la industria de transporte de carga y pasaje, según su propio sitio web²⁸, y a la que la Sedena le compró 10 mil frascos de paracetamol inyectable. Como fue explicado en la sección anterior, el precio unitario de las medicinas compradas a esta empresa fue 2.3 veces mayor que el de una compra realizada por la misma Sedena tan solo un mes antes.

De igual forma, la empresa Maar Trading recibió uno de los contratos más grandes de la Sedena para la atención de la pandemia, 28 millones de pesos por la adquisición de batas quirúrgicas, cubrebocas y guantes de nitrilo. Esta empresa no está registrada en el RUPC, por lo que no es posible conocer su objeto social.

Sin embargo, en años anteriores ha recibido contratos por parte de la Semar y la Sedena para la refacción de equipos de defensa y seguridad, filtros de aire, refacciones para barcos, e incluso, en 2019 recibió un contrato de la Universidad Tecnológica de Ciudad Juárez para la venta de guitarras y contrabajos.

Las empresas *todólogas* no son las únicas que generan preocupaciones respecto a la capacidad de cumplimiento o calidad y precio de los bienes ofertados. Realizar compras sin conocer los antecedentes de las empresas también puede resultar en la contratación de empresas de reciente creación.

Durante el periodo analizado, las dependencias facultadas para atender la pandemia adjudicaron contratos por más de 40 millones de pesos a empresas creadas durante el 2020, y más de mil millones de pesos a empresas creadas tan sólo dos años antes del inicio de la pandemia.

²⁷ IMCO, 2020, ¿Compras de emergencia o compras de pánico? Disponible en https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2020/07/20200728_Compras-de-emergencia_Documento.pdf (Consultado el 08/03/2021).

²⁸ <https://www.adwcomer.com/>

IMCO Propone

Contar con un registro de proveedores con más y mejor información, y actualizado de manera constante, permitiría hacer un seguimiento puntual del destino de los recursos asignados bajo compras públicas. También, podría ser una herramienta valiosa para las dependencias al momento de realizar evaluaciones de la especialización y experiencia de posibles proveedores.

- **Registrar de manera obligatoria la información de todas las empresas que obtengan un contrato público.** Si bien no es necesario estar registrado en el RUPC para ser proveedor del gobierno, las dependencias deben registrar y actualizar la información de estos una vez que obtengan un contrato.
- **Ampliar la información disponible y facilitar la inscripción en el Registro Único de Proveedores y Contratistas.** Los campos públicos actuales del registro no contienen información detallada del giro de la empresa, los socios, accionistas y representantes legales. Por lo tanto, ampliar el registro de estos datos permitiría que las dependencias realicen una investigación de mercado completa y aseguren la contratación de proveedores con capacidad de cumplimiento. Además, el proceso de registro es un trámite complicado y con pocos beneficios para las empresas.
- **Aprovechar la información existente en el Registro Público del Comercio.** Al constituirse, las empresas proporcionan información en el Registro Público de Comercio que podría ser utilizada por las dependencias durante la investigación de mercado y contratación de bienes y servicios.

6. Capacitación, coordinación y experiencia para realizar compras públicas

Un conjunto de decisiones equivocadas

Esta emergencia refleja dos de las principales carencias del sistema de compras públicas en México: la falta de planeación adecuada para adquirir bienes y servicios necesarios y suficientes, así como la incapacidad de reaccionar ante situaciones extraordinarias y proponer una alternativa de compra y contratación, tomando en cuenta la calidad y el precio de los bienes.

Sin embargo, es importante aclarar que estas fallas no son exclusivas de la pandemia por covid-19, al contrario, son parte de un conjunto de decisiones que ignoran la evidencia sobre el proceso de compra pública, las prácticas de riesgo de corrupción y las posibles acciones y recomendaciones para verdaderamente identificarlas y prevenirlas.

Durante la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador se han realizado un conjunto de acciones, las cuales, bajo el discurso de combatir la corrupción, ocasionaron más problemas que soluciones. Esto dificulta asegurar el uso eficiente de los recursos públicos para realizar las contrataciones, sobre todo para bienes y servicios en tiempos de emergencia.

En los últimos meses de 2018, la nueva administración tomó la decisión de trasladar las facultades de realizar y monitorear las compras públicas a la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Esto, entre otros temas, significó que las compras consolidadas de medicamentos estarían a cargo de la Oficialía Mayor.

Hasta ese momento, el IMSS era la institución que realizaba las compras consolidadas, no solo para surtir de insumos y equipo médicos a sus unidades, también concentraba los requerimientos de las instituciones como el ISSSTE, Pemex, la Sedena, Semar, Ssa y algunas entidades federativas²⁹.

Este cambio ha generado problemas dentro del gobierno federal, pero, sobre todo, ha tenido consecuencias para la sociedad. En primer lugar, por el traslado de funciones. Este cambio hacia la Oficialía Mayor de la SHCP ha tomado más de dos años.

En diciembre de 2018, se publicó la reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, facultando desde ese momento a la SHCP como la única autoridad competente para realizar compras consolidadas. Sin embargo, como lo explica Impunidad Cero en el estudio *Operación Desabasto: Así se detonó la escasez de medicamentos*, esta reforma fue incompleta, ya que no se modificó la LAASSP, la regulación más importante en materia de contrataciones públicas federales.

Hasta ahora, la Secretaría de la Función Pública continua como la responsable de las compras consolidadas. Esto ocasionó retrasos en los planes de mejora al sistema de contrataciones públicas y problemas en la adquisición de insumos. A pesar de que estaba en proceso el desarrollo de una nueva plataforma de contrataciones públicas que sustituyera a Compranet, esto no ha avanzado.

El equipo de la Oficialía Mayor tampoco cuenta con todos los recursos y herramientas para absorber las tareas y realizar los procedimientos de contrataciones públicas. Impunidad Cero destacó que (...) *el personal designado por la Oficialía Mayor de la SHCP no estaba capacitado para realizar la compra de medicamentos y, debido al vasto trabajo para llevarlas a cabo, del cual se ocupaba el IMSS, no tuvieron el tiempo suficiente y conocimientos técnicos para lograrlo, lo que provocó compras a costos más altos y un retraso en su abastecimiento.*

A su vez, estos problemas internos han generado un problema mayor: el desabasto de medicamentos. Actualmente, México no tiene los medicamentos necesarios para atender a las personas por distintas enfermedades, específicamente para tratamientos oncológicos. En uno de los procesos de licitación pública realizado en diciembre de 2019, quedaron desiertas mil 923 claves de medicamentos, lo que significa que el 62% de los medicamentos no lograron comprarse.³⁰

Las fallas, incertidumbre y riesgos que estas modificaciones han ocasionado no son menores. Reformar leyes y trasladar funciones a dependencias que desconocen la complejidad de un proceso de compra pública y no cuentan con capacidad y recursos para realizarlos, refleja una profunda improvisación y una medida insuficiente para combatir la corrupción.

²⁹ Impunidad Cero, 2021. Operación Desabasto: Así se detonó la escasez de medicamentos. Disponible en <https://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/146/contenido/1613405967V83.pdf> (Consultado el 17/02/2021).

³⁰ Ibid p. 29

IMCO Propone

Con el objetivo de realizar compras públicas al mejor precio y calidad, es fundamental conocer el funcionamiento de los procesos, los sistemas electrónicos, las prácticas de riesgo de corrupción y las deficiencias en la información y publicación. La Oficialía Mayor se enfrenta a un gran reto, por lo que es necesario reconocer si existen limitaciones técnicas y materiales en la materia.

De otra forma, el abuso de los procesos sin concurso, las claves desiertas de insumos, el sobreprecio en los mismos y la poca transparencia en la publicación de información y documentación, se mantendrán como las prácticas constantes en las compras públicas, en periodos ordinarios y extraordinarios.

Además de los cambios de funciones y atribuciones mencionados anteriormente, es necesario considerar una de las más recientes reformas al artículo 1 de la LAASSP, la cual establece que queda exceptuada de la ley, la adquisición de bienes servicios para la salud que contraten las dependencias con organismos intergubernamentales internacionales.

Con esta excepción, la adquisición de los insumos médicos no está regulada por la LAASSP, por lo tanto, no es posible asegurar quién verificará el cumplimiento del proceso, cuáles serán las condiciones de precio y calidad y cómo se publicará la información de cada contrato.

Las compras públicas en general, y las compras para la emergencia por covid-19 en particular, presentan grandes fallas de planeación, publicidad y monitoreo, las cuales se deben considerar al facultar a las dependencias en la materia, así como en las reformas a las leyes de contrataciones públicas. Por ello, el IMCO propone:

- **Proveer las herramientas tecnológicas, la capacitación, los recursos humanos y materiales a la Oficialía Mayor para realizar las compras consolidadas.** Trasladar funciones a esta dependencia no solo significa realizar las reformas -pendientes- a las leyes correspondientes, también es útil considerar cuáles con las herramientas y los recursos que pueden facilitar la estrategia de compras consolidadas para los institutos de salud y el monitoreo posterior.
- **Promover la coordinación para realizar las compras consolidadas de insumos médicos básicos.** Las dependencias como el IMSS y el ISSSTE ya han utilizado los contratos marco o las compras consolidadas para la adquisición de insumos médicos, por lo que pueden coordinarse con la Oficialía Mayor para solicitar los bienes y asegurar las mejores prácticas en materia de centralización de las compras.
- **Asegurar la máxima transparencia y publicación de la información de las compras de insumos médicos con organismos internacionales.** Ante la reforma a la LAASSP realizada el 11 de agosto de 2020 para dejar fuera de la ley las compras de salud internacionales, es necesario establecer cómo, dónde y cuándo se publicará la información de los contratos, esto incluye desde las propuestas presentadas, hasta el proveedor ganador y las condiciones de precio y cantidad del bien o servicio adquirido.

Nota metodológica

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

El IMCO utilizó las bases descargables de Compranet como principal insumo. Estas bases de datos son publicadas por año y actualizadas constantemente. El análisis considera todos los procesos de compra realizados entre el primero de enero y el 28 de febrero de 2021, tomando como referencia la fecha de inicio del contrato.

Para trabajar la información, el IMCO descargó la base de los contratos de 2019 y 2020 de Compranet el 12 de enero de 2021. El 3 de marzo de 2021, fue actualizada de tal forma que incluyera todos los contratos hasta el 28 de febrero de 2021. Aquellos contratos que iniciaron entre durante ese periodo, pero no fueron publicados antes del 3 de marzo de 2021, no están incluidos en el análisis.

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

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

Tabla 2. Clasificador Único de las Contrataciones Públicas (Cucop)

Objeto	Clave CUCOP
Arrendamiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio	3240
Equipo médico y de laboratorio	5310
Instalación, reparación y mantenimiento de equipo e instrumental médico y de laboratorio	3540
Instrumental médico y de laboratorio	5320
Material de limpieza	2160
Materiales, accesorios y suministros de laboratorio	2250
Materiales, accesorios y suministros médicos	2540
Medicinas y productos farmacéuticos	2530
Otros productos químicos	2590
Prendas de seguridad y protección personal	2720

Productos químicos básicos	2510
Productos químicos, farmacéuticos y de laboratorio adquiridos como materia prima	2350
Refacciones y accesorios menores de equipo e instrumental médico y de laboratorio	2950
Servicios de investigación científica y desarrollo	3350
Servicios de limpieza y manejo de desechos	3580
Servicios profesionales, científicos y técnicos integrales	3390

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

2. Compras que tuvieron como justificación legal una situación de emergencia para realizar un proceso de excepción en lugar de una licitación pública. Para tal, fueron consideradas las compras amparadas bajo las siguientes fracciones del artículo 41 de la Ley de Adquisiciones Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP):
 - Fracción II: “Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o fuerza mayor.”
 - Fracción III: “Existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, cuantificados y justificados.”
 - Fracción V: “Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto, las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla.
3. Compras cuyo título de expediente, título de contrato o descripción del contrato hacen referencia explícita a la atención de la pandemia de COVID-19. Para tal, fue realizada una búsqueda de texto de las siguientes palabras clave:
 - Covid
 - Coronavirus
 - Pandemia
 - Contingencia
 - Gel antibacterial
 - Cubrebocas
 - Monitores de signos vitales
4. Compras que fueron identificadas para atender la emergencia directamente por las dependencias en las solicitudes de información realizadas por el IMCO, a través de los documentos en pdf o las bases de datos enviadas.

IMCO

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.