

ÍNDICE DE RIESGOS DE CORRUPCIÓN (IRC)

COMPRAS PÚBLICAS EN MÉXICO



Autores: Fernanda Avendaño Meouchi, Pablo Montes Mendoza, Max Santana Rodríguez.

Fecha: 17-08-2021

contacto@imco.org.mx

Resumen ejecutivo

El Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) es una herramienta desarrollada por el IMCO para medir malas prácticas y problemas potenciales de corrupción en las compras públicas de 278 instituciones federales registradas en Compranet. Cada institución obtuvo un puntaje de 0 a 100, un mayor puntaje indica un mayor riesgo de corrupción.

A través de información pública, el IRC identifica prácticas de riesgo para cada contrato. **No emite sentencias ni identifica casos de corrupción**, sino que provee un mapa de riesgos para las instituciones responsables de realizar y auditar los procesos de compra.

Para el IMCO, existen tres principios rectores para asegurar el uso eficiente de los recursos públicos: libre competencia, transparencia y cumplimiento de la ley. El IRC analiza las prácticas de riesgo de corrupción en compras públicas según el grado de cumplimiento de cada institución en estos tres principios rectores. **Entre los principales hallazgos de 2020 destacan:**

- **El aumento del riesgo de corrupción en 59% de las instituciones federales** y en 66% de las instituciones de salud con respecto a 2018.
- **Las compras públicas sin competencia prevalecen en las instituciones federales.** 99% del monto gastado por Laboratorios de Biológicos Reactivos de México (BIRMEX) fue adjudicado directamente. La Secretaría de Marina (Semar) destinó 96% del monto a procesos de excepción, mil 900 millones de pesos por adjudicación directa (72%) y 671 millones por invitación restringida (24%).
- **Algunas instituciones incumplen con la publicación de los documentos de cada compra.** 24% de las compras del Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) no cuenta con un hipervínculo a Compranet. A su vez, 66% de las adjudicaciones directas realizadas por la Secretaría de la Defensa Nacional no tienen el documento del contrato publicado.
- **Las compras públicas cuentan con plazos cortos y su publicación es tardía, contrario a lo establecido en la ley.** En 100% de las licitaciones públicas del Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR) los plazos fueron más cortos que los establecidos en la ley. Además, 96% de las compras fueron publicadas una vez que inició el contrato.
- **No fue posible monitorear los riesgos de corrupción de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (Pemex)** porque desde 2015 las contrataciones realizadas por Pemex y CFE no están sujetas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). Esta excepción incluye el registro y publicación de contrataciones en Compranet.

Con el objetivo de asegurar el uso eficiente los recursos públicos en las compras y contrataciones, el IMCO Propone:

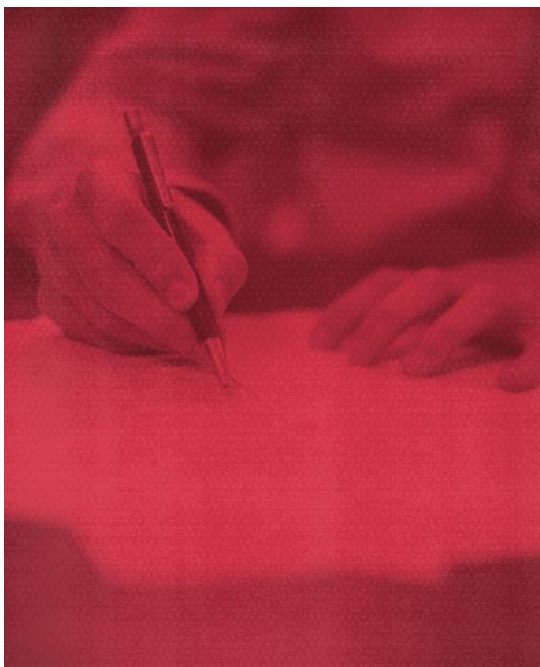
- Aprovechar la herramienta de datos de compras públicas para identificar y mitigar las prácticas de riesgo de corrupción.
- Reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). Este estudio detalla propuestas específicas para modificar las leyes de compras públicas.

A través de los resultados del IRC, los indicadores de riesgo y las visualizaciones desarrolladas, **el IMCO desarrolló una herramienta para monitorear las compras y los indicadores de riesgo disponible para las instituciones, organizaciones y medios de comunicación.** En la medida en que cada institución identifique las deficiencias y anomalías en el proceso de compra, será posible enfocarse en cambios específicos para cada etapa del proceso.

Contenido

1. Compras públicas en México.....	3
2. Índice de Riesgos de Corrupción (IRC)	7
2.1. Ranking de instituciones, IRC 2020	8
2.2. ¿Qué mide el IRC y cómo se desempeñan las instituciones?	13
2.3. Evolución del riesgo entre 2018 y 2020	23
3. IMCO Propone	27
4. Nota metodológica	31

1. Compras públicas en México



Con el objetivo de aportar evidencia a la discusión pública en el combate a la corrupción, **el IMCO se enfoca en el análisis de las compras públicas, un sector notoriamente vulnerable a la corrupción** según organizaciones como la OCDE¹. Esto se debe, principalmente, a la complejidad del proceso y la gran cantidad de recursos utilizados. Ambas crean ventanas de oportunidad e incentivos para el comportamiento ilícito tanto de los funcionarios públicos como de los proveedores.

Como el IMCO ha documentado en investigaciones anteriores, la discusión pública sobre la corrupción en México usualmente se concentra en el análisis de casos, los cuales son usados como ejemplo de éxito o fracaso en la lucha anticorrupción. Sin embargo, los problemas de corrupción e ineficiencia en las compras públicas trascienden casos aislados y usualmente ocurren por fallas sistemáticas en las contrataciones.

Estas fallas permiten realizar procesos de compra sin controles, dirigir o amañar licitaciones públicas y asignar contratos a empresas con irregularidades, hechos que facilitan la conformación de redes de corrupción para desviar recursos públicos a través de las compras de gobierno.

El IMCO considera fundamental utilizar y analizar los datos de compras en México a través de la estructuración de información pública para generar evidencia y propuestas de política pública en materia anticorrupción. Por ello, desarrolló **el Índice de Riesgos de Corrupción (IRC), una herramienta para identificar las malas prácticas, los problemas potenciales, patrones y riesgos de corrupción en las compras públicas de cada institución.**

Las instituciones deben adquirir bienes y servicios de la mayor calidad al menor precio posible. **Para asegurar el uso eficiente de los recursos, existen tres principios rectores: la libre competencia, transparencia y cumplimiento de la ley.** Analizar y detectar prácticas que obstaculizan cualquiera de estos tres principios permite identificar riesgos de corrupción.

El IRC analiza las prácticas de riesgo de corrupción de más de 498 mil procesos de compra publicados en el sistema electrónico de Compranet por 278 instituciones de la APF desde 2018 hasta 2020 según el grado de cumplimiento de los tres principios rectores².

Entre los principales hallazgos destaca que de 2018 a 2020, aumentó el riesgo de corrupción en las compras públicas en 147 de 247 instituciones federales (59%)³. Además, la Administración Pública Federal utiliza los procesos de excepción como la regla de contratación.

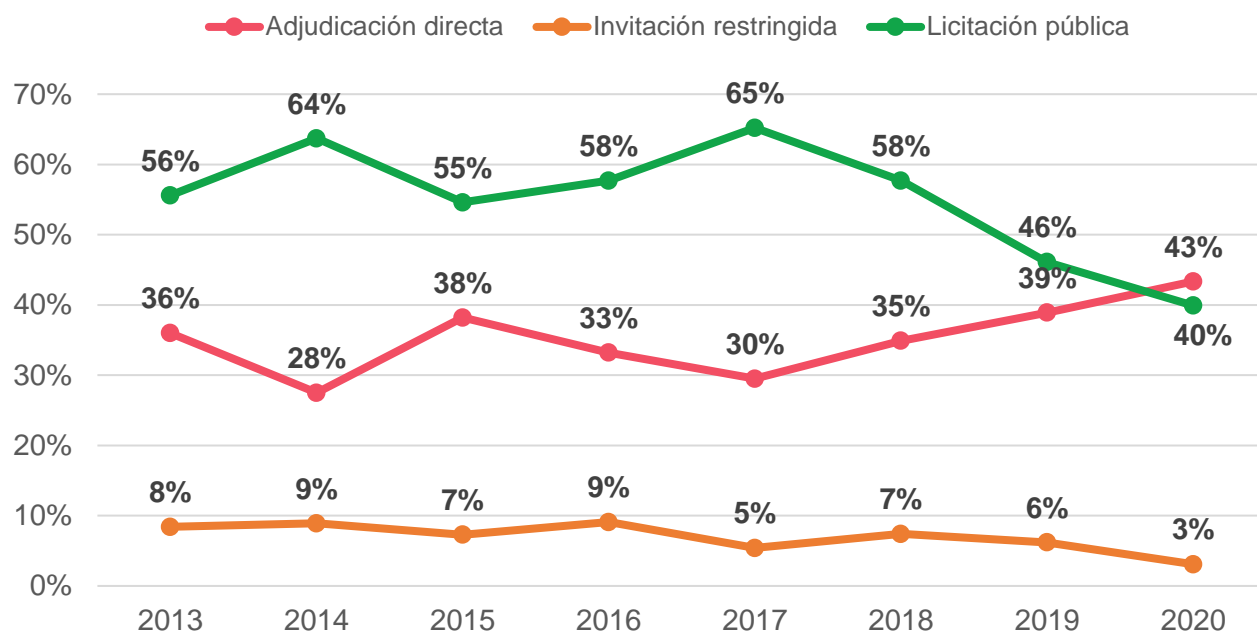
¹ OECD, *Government at a Glance 2017* (París: OECD Publishing, 2017), https://www.oecd-ilibrary.org/governance/government-at-a-glance-2017_gov_glance-2017-en;jsessionid=tsKcTa9s1LyF-lgrabpxRtuH.ip-10-240-5-166 (Consultado el 17/05/2020).

² Este análisis no incluye las compras de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) y Petróleos Mexicanos (Pemex) porque desde 2015 las contrataciones realizadas por Pemex y CFE no están sujetas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP). Esta excepción incluye el registro y publicación de contrataciones en Compranet.

³ Solo considera a las 247 instituciones que realizaron compras públicas en 2018 y 2020.

El IMCO identificó que las compras públicas en México obstaculizan la libre competencia entre empresas y proveedores. Desde 2018, el uso de procesos de excepción, como adjudicaciones directas e invitaciones restringidas, aumentó⁴ y en 2020, el monto por adjudicación directa rompió récord histórico.

Gráfica 1. Porcentaje del monto por tipo de procedimiento, 2013-2020



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2013-2020.

Nota: El monto gastado por otros tipos de procedimiento que incluye las compras registradas en Compranet bajo proyectos de convocatoria, contratos entre entes públicos y otras contrataciones no se muestra en la gráfica.

De acuerdo con datos de Compranet, en el 2020 el Gobierno federal realizó adjudicaciones directas por más de 205 mil 195 millones de pesos, lo que representa 43% del monto contratado en todo el año⁵. En contraste, durante el mismo año, las compras realizadas por licitación pública alcanzaron apenas 40%. Esta es la primera vez desde que hay registros en Compranet que los recursos destinados a adjudicaciones directas por el Gobierno federal son mayores a los contratados mediante licitaciones públicas.

De igual forma, la publicación de los contratos es tardía. Entre 2018 y 2020, la publicación de más de la mitad de las compras públicas de adquisiciones de bienes y servicios y de obra pública fue tardía. Durante este periodo, 55% de los procesos de compra fueron registrados una vez que el contrato había iniciado.

Las dependencias han desaprovechado Compranet como una herramienta transaccional en la que es posible llevar a cabo todas las fases del procedimiento, con lo que se pierde la oportunidad de que el Gobierno y la ciudadanía puedan monitorear cada transacción realizada de manera oportuna y sencilla⁶.

⁴ IMCO, *Compras Públicas en México. Competencia: la gran ausente* (2020) <https://imco.org.mx/compras-publicas-en-mexico-competencia-la-gran-ausente/> (Consultado el 13/07/2021).

⁵ IMCO, *2020: Año histórico para las adjudicaciones directas* (2021) <https://imco.org.mx/43-de-las-compras-publicas-fueron-por-adjudicacion-directa-en-2020/> (Consultado el 13/07/2021).

⁶ IMCO, *Compras públicas en México. Transparencia tardía: ejecutando los contratos a ciegas* (2020) <https://imco.org.mx/en-2019-el-38-de-las-compras-publicas-fueron-registradas-tarde/> (Consultado el 13/07/2021).

Entre 2018 y 2020 el Gobierno federal adjudicó más de 4 mil millones de pesos a empresas de reciente creación, es decir, que fueron constituidas menos de un año antes de recibir un contrato. Además, contrató a empresas con inexistencia de operaciones de acuerdo con el listado del SAT⁷ por más de 256 millones de pesos.



Estas se refieren a los contribuyentes que simulan operaciones, es decir, que el SAT detectó que emitieron comprobantes sin contar con los activos, personal, infraestructura o capacidad material para prestar, realizar o entregar los servicios. Comúnmente son conocidas como empresas fantasma.

Las irregularidades más comunes de estas empresas son simulación de operaciones con domicilios fiscales inexistentes, representantes legales ficticios, información duplicada o compartida por diferentes empresas y obtención de contratos públicos poco tiempo después de la fecha de constitución.

Un caso emblemático en 2020 es el del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INCMNSZ), que adjudicó un contrato para la compra de 48 parches para desfibrilador marcapasos a la Distribuidora Anneka, S.A. de C.V. **El contrato inició el 10 de octubre de 2020, el mismo día que la empresa fue constituida.** Esta práctica presenta un alto riesgo de corrupción e ineficiencia. Si la empresa empezó a operar el mismo día que recibió el primer contrato público, ¿cómo es posible asegurar que cumplirá con la entrega y calidad de los bienes?

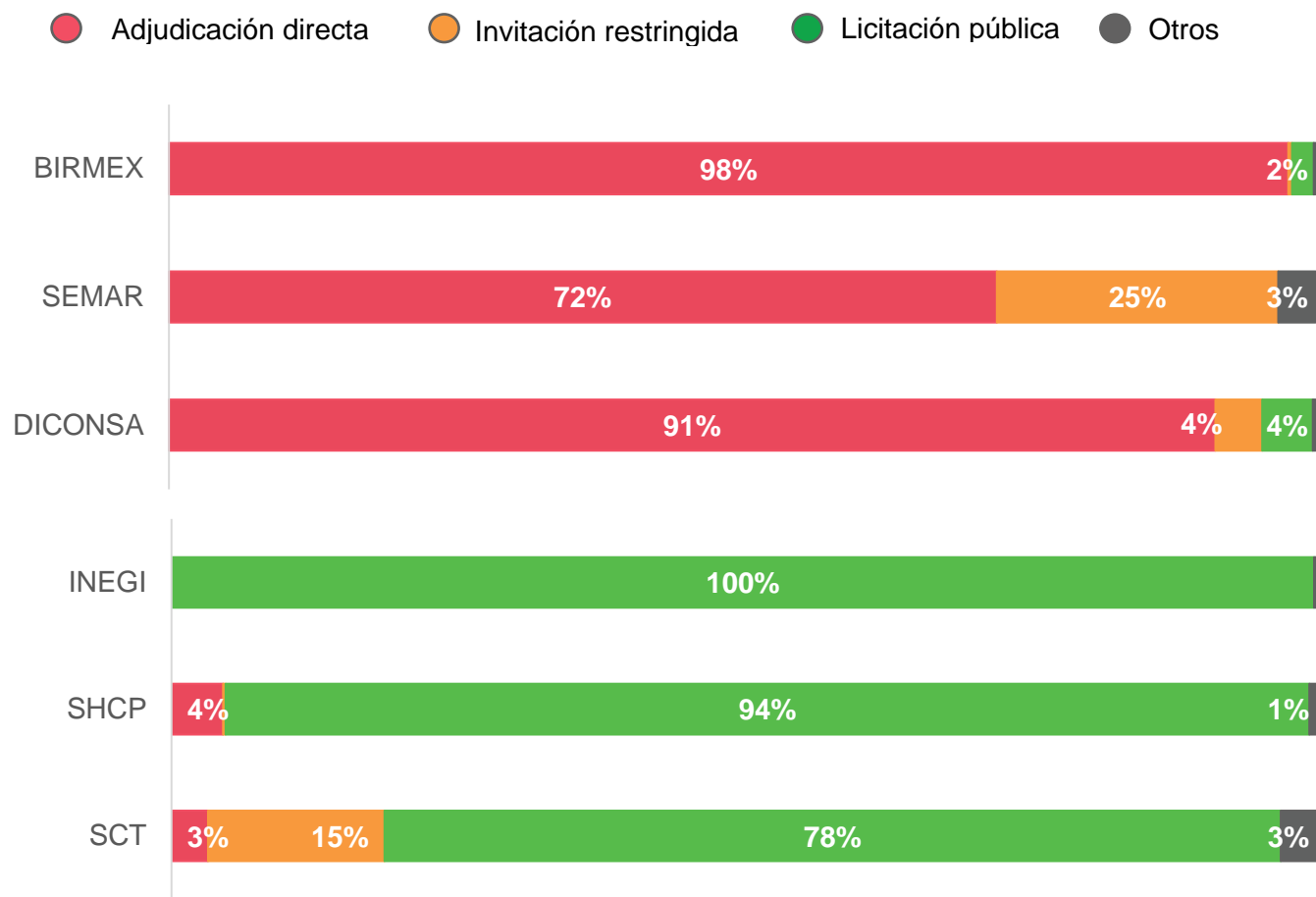
Estas prácticas son muestras claras de que las compras públicas del Gobierno federal presentan fallas en los tres principios rectores: competencia, transparencia y cumplimiento de la ley. En consecuencia, imposibilitan que los recursos se utilicen con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, principios establecidos en el artículo 134 constitucional⁸.

La Administración Pública cuenta con más de 260 instituciones federales que realizan compras públicas cada año. Cada una cumple distintas funciones y objetivos, tiene distintas restricciones presupuestarias, de personal, de capacidad y planeación. Las prácticas de contratación y los riesgos de corrupción no son iguales.

Mientras que Laboratorios de Biológicos y Reactivos de México, S.A. de C.V (Birmex) asignó 98% del monto por el procedimiento de adjudicación directa, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), organismo con autonomía constitucional, no utilizó este procedimiento de compra, al contrario, 99.7% del monto fue asignado por licitación pública.

⁷ SAT, Listado de contribuyentes (69-B del Código Fiscal de la Federación) http://omawww.sat.gob.mx/cifras_sat/Paginas/datos/vinculo.html?page=ListCompleta69B.html.

⁸ El artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los recursos económicos que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

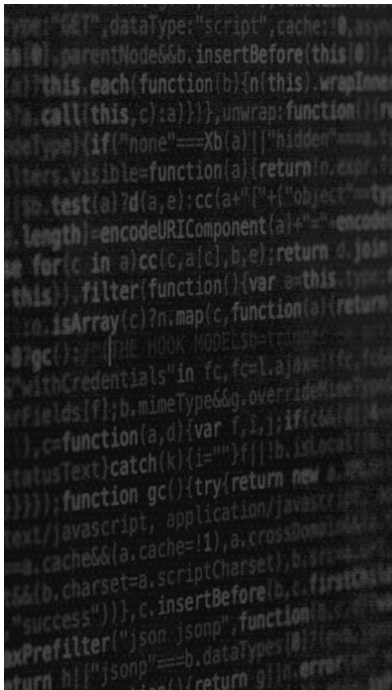
Gráfica 2. Porcentaje del monto por tipo de procedimiento, instituciones seleccionadas 2020


Fuente: Elaborado por el IMCO con datos de Compranet 2020.

Nota: La clasificación "otros" incluye las compras registradas en Compranet bajo proyectos de convocatoria, contratos entre entes públicos y otras contrataciones. DICONSA gastó 91.31% por adjudicación directa, 4.1% por invitación restringida, 4.35% por licitación pública y 0.24% en la categoría otros. Al redondear los decimales, los valores mostrados en la gráfica no suman 100.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) también priorizan la licitación pública, al destinar el 94% y 78% del monto a los contratos realizados por este procedimiento respectivamente. En contraste, la Secretaría de Marina (Semar) no destinó recursos por licitación pública y Diconsa destinó únicamente 4%.

2. Índice de Riesgos de Corrupción (IRC)



El Índice de Riesgos de Corrupción (IRC) es una herramienta para identificar las malas prácticas, los problemas potenciales, patrones y riesgos de corrupción en las compras públicas de cada institución según el grado de cumplimiento de los tres principios rectores.

A través de información pública, el IRC calcula prácticas de riesgo para cada contrato a un nivel de detalle único, que sirve para identificar las fallas en el proceso de contratación, desde la planeación hasta la asignación del contrato.

Con este análisis, es posible revertir prácticas riesgosas y mejorar la forma en que las instituciones adquieren bienes y servicios. **El IRC no emite sentencias ni encuentra los casos de corrupción,** sino que provee un mapa de ruta para las instituciones responsables de realizar los procesos de compra.

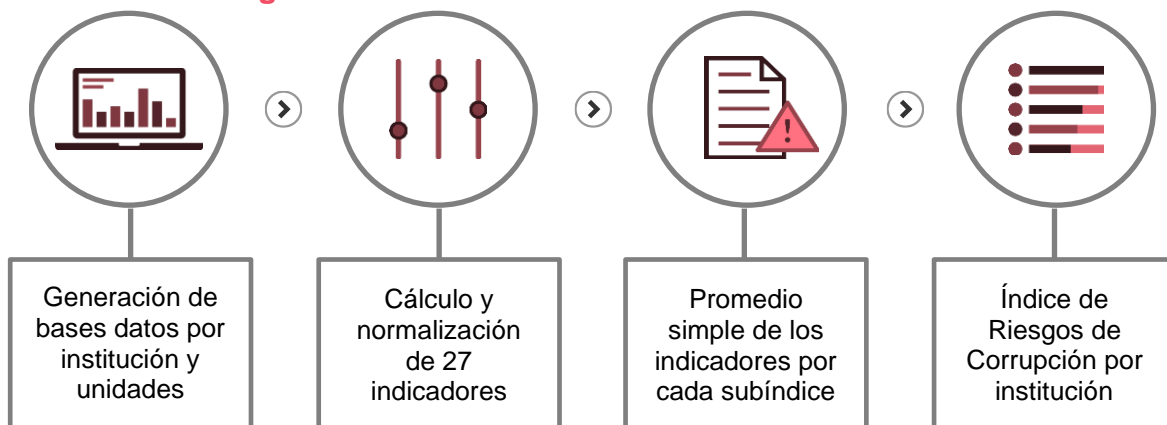
Para construir el índice, el IMCO analizó 498 mil procesos de compra publicados en el sistema electrónico de Compranet por 278 instituciones de la APF desde 2018 hasta 2020 los cuales se distribuyen de la siguiente manera:

- 2018: 174 mil 598 contratos por 391 mil 351 millones 665 mil 907 pesos
- 2019: 181 mil 486 contratos por 320 mil 270 millones 9 mil 327 pesos
- 2020: 142 mil 443 contratos por 471 mil 80 millones 386 mil 946 pesos

El IRC estructura información de fuentes públicas para generar bases de datos por institución federal entre 2018 y 2020. Estas bases de datos incluyen el cálculo de 27 indicadores divididos en tres subíndices, uno por cada principio rector de las compras públicas y un puntaje final para cada institución según el riesgo de corrupción en compras públicas.

Cada indicador se calcula y normaliza. Se obtiene un promedio simple por subíndice y el IRC por institución se obtiene al hacer un promedio simple de los tres subíndices analizados: competencia, transparencia y cumplimiento de la ley. **Cada institución obtiene un puntaje de 0-100. A mayor puntaje, mayor riesgo de corrupción en compras públicas.**

Diagrama 1. Metodología del IRC



Fuente: elaborado por el IMCO.

Con el objetivo de facilitar el monitoreo de las instituciones y el puntaje obtenido en el IRC, las instituciones fueron divididas en cuatro categorías según el monto gastado por año. La clasificación permite concentrar esfuerzos de auditoría y monitoreo en aquellas de mayor interés, sobre todo por el porcentaje de gasto que representan. **Las 26 instituciones que gastaron más de 3 mil millones de pesos en 2020 representan 85% del gasto total en compras públicas, esto es más de 400 mil millones de pesos.**

En contraste, las 188 instituciones que gastaron menos de 500 millones de pesos representan únicamente 4% del gasto total. A pesar de concentrar la mayoría de las instituciones federales, el monto acumulado en 2020 de estas es de 20 mil millones de pesos.

Tabla 1. Clasificación de instituciones por monto gastado, 2020

Clasificación/Monto gastado	Número de instituciones	Porcentaje del gasto total
Muy alto: > \$3 mil millones	26 instituciones	85%
Alto: \$1-3 mil millones	16 instituciones	6%
Medio: \$500-mil millones	33 instituciones	5%
Bajo: < \$500 millones	188 instituciones	4%

Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.

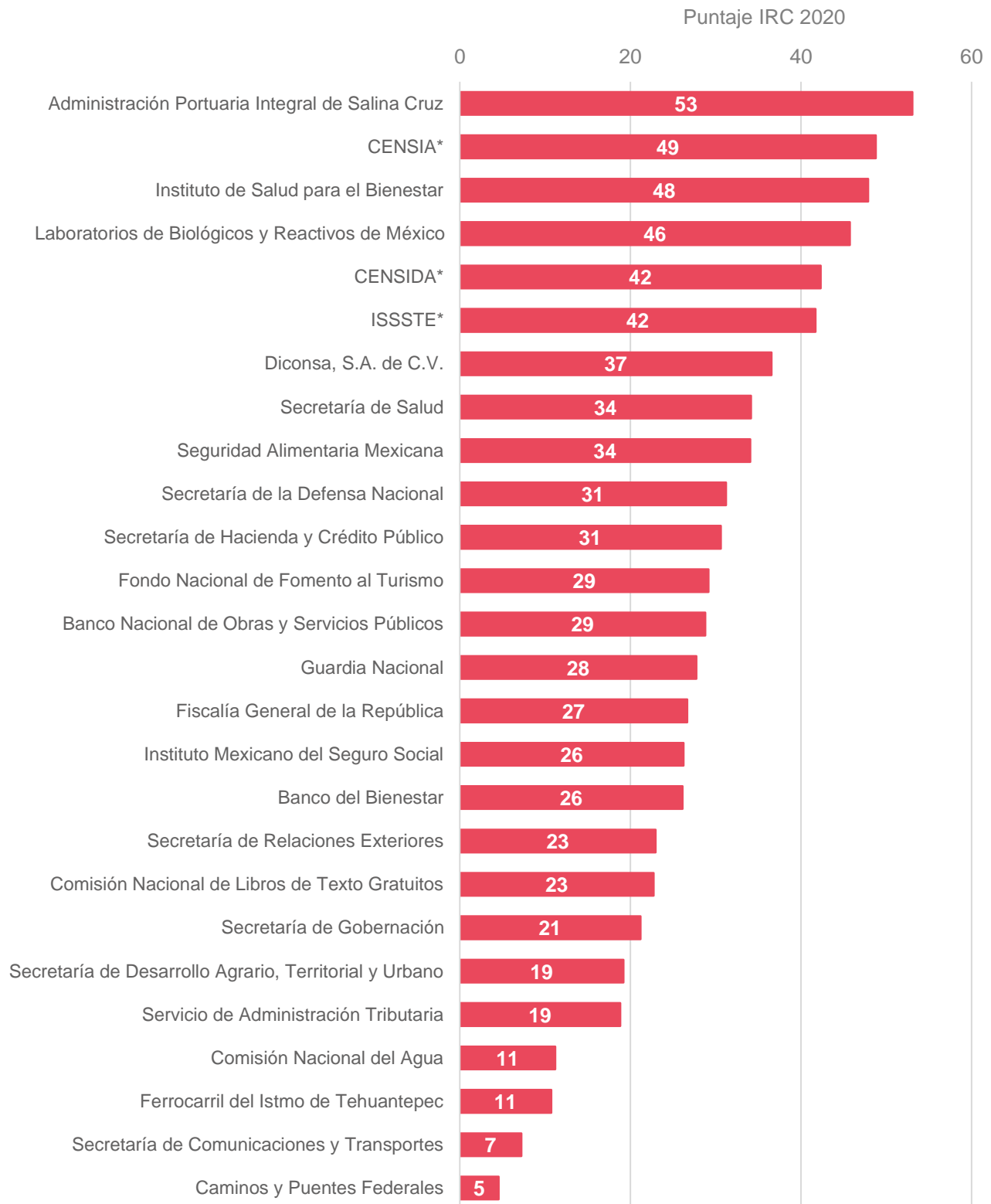
2.1. Ranking de instituciones, IRC 2020

Muy alto: Más de \$3 mil millones

Con base en la clasificación del gasto, las siguientes gráficas presentan los rankings de las instituciones federales y el puntaje que obtuvieron en 2020. Entre las instituciones que gastaron más de tres mil millones de pesos se encuentra la **Administración Portuaria Integral (API) de Salina Cruz, la cual se ubicó en la posición número uno con un puntaje de 53 de 100.**

En la posición dos se ubicó el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia (CENSIA), institución con un puntaje de 49. **El Instituto de Salud para el Bienestar (Insabi) obtuvo la tercera posición en el IRC y un puntaje de 48.** En contraste, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y Caminos y Puentes Federales (CAPUFE) obtuvieron los puntajes más bajos entre las instituciones con mayor gasto, ubicándose en la posición 25 y 26 en el IRC respectivamente.

Gráfica 3. Puntaje IRC 2020 - Instituciones que gastaron más de tres mil millones de pesos



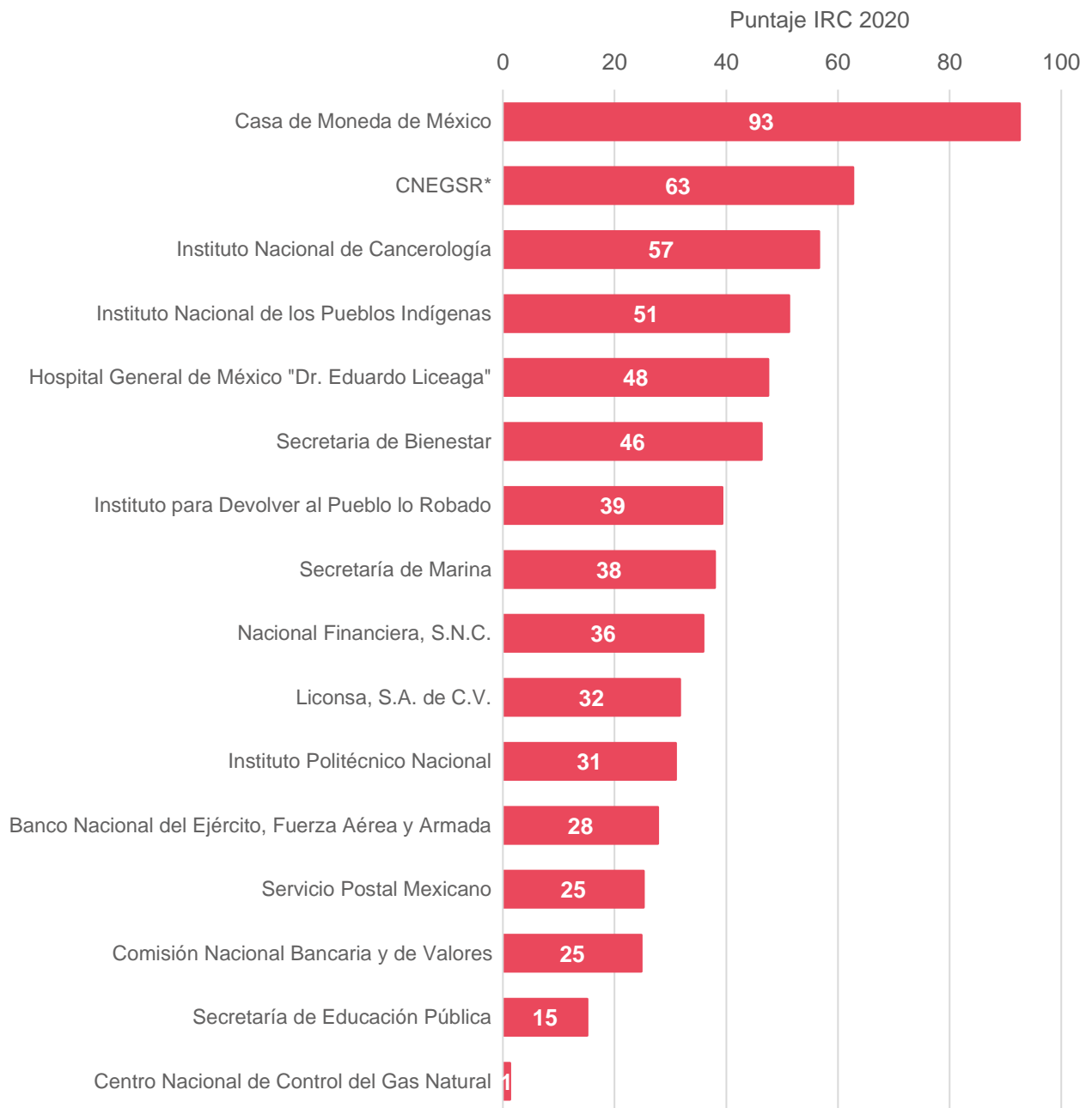
Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.

*Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Alto: \$1-3 mil millones

En la clasificación de gasto alto, se encuentran instituciones como la Secretaría de Bienestar que se ubicó en la posición seis en el IRC, con un puntaje de 46 de 100 puntos, seguido del Instituto para Devolver al Pueblo lo robado con un puntaje de 39 y la Secretaría de Marina en la octava posición con un puntaje de 38.

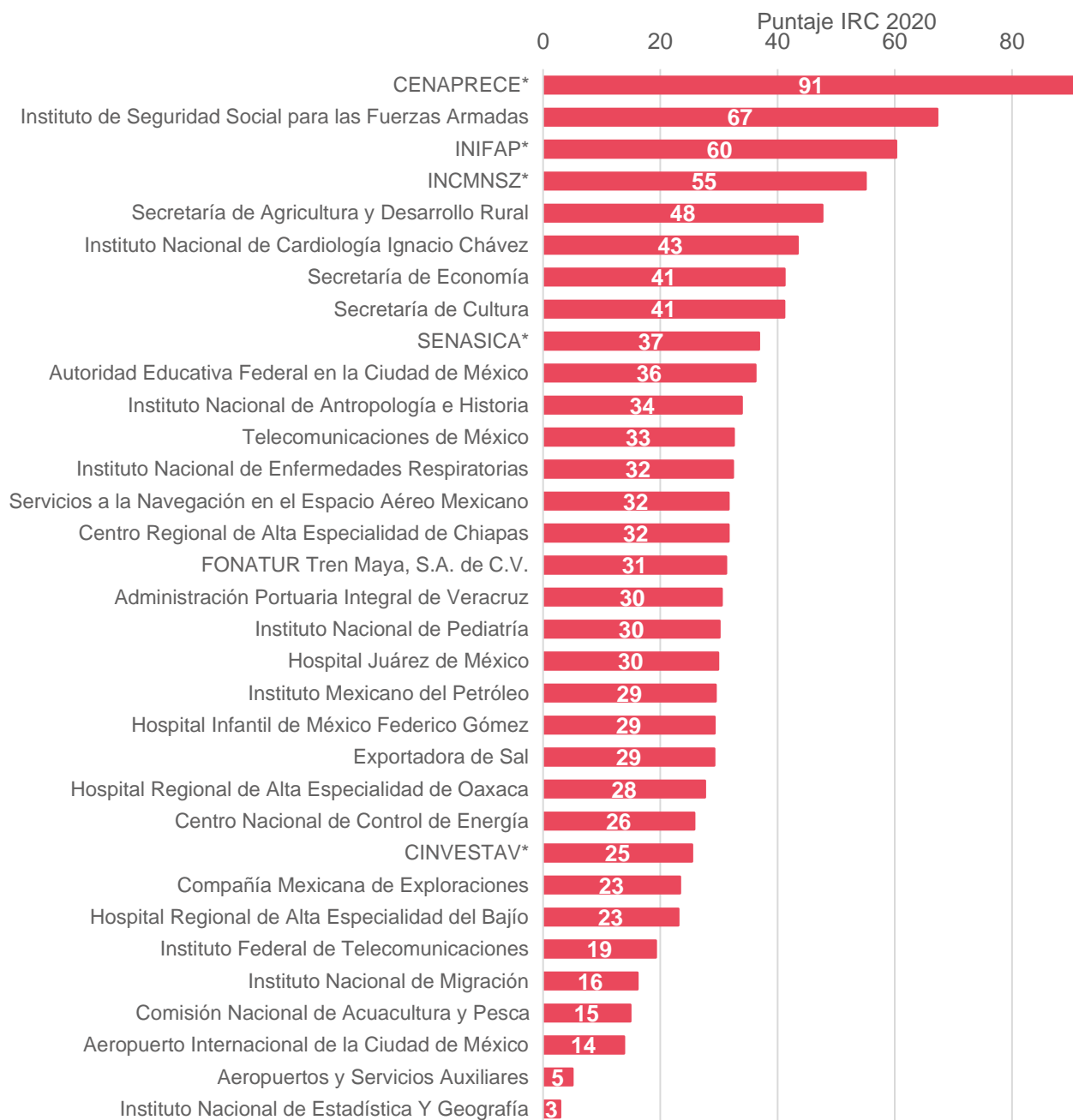
Gráfica 4. Puntaje IRC 2020 - Instituciones que gastaron entre mil y tres mil millones de pesos



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.
 *Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva

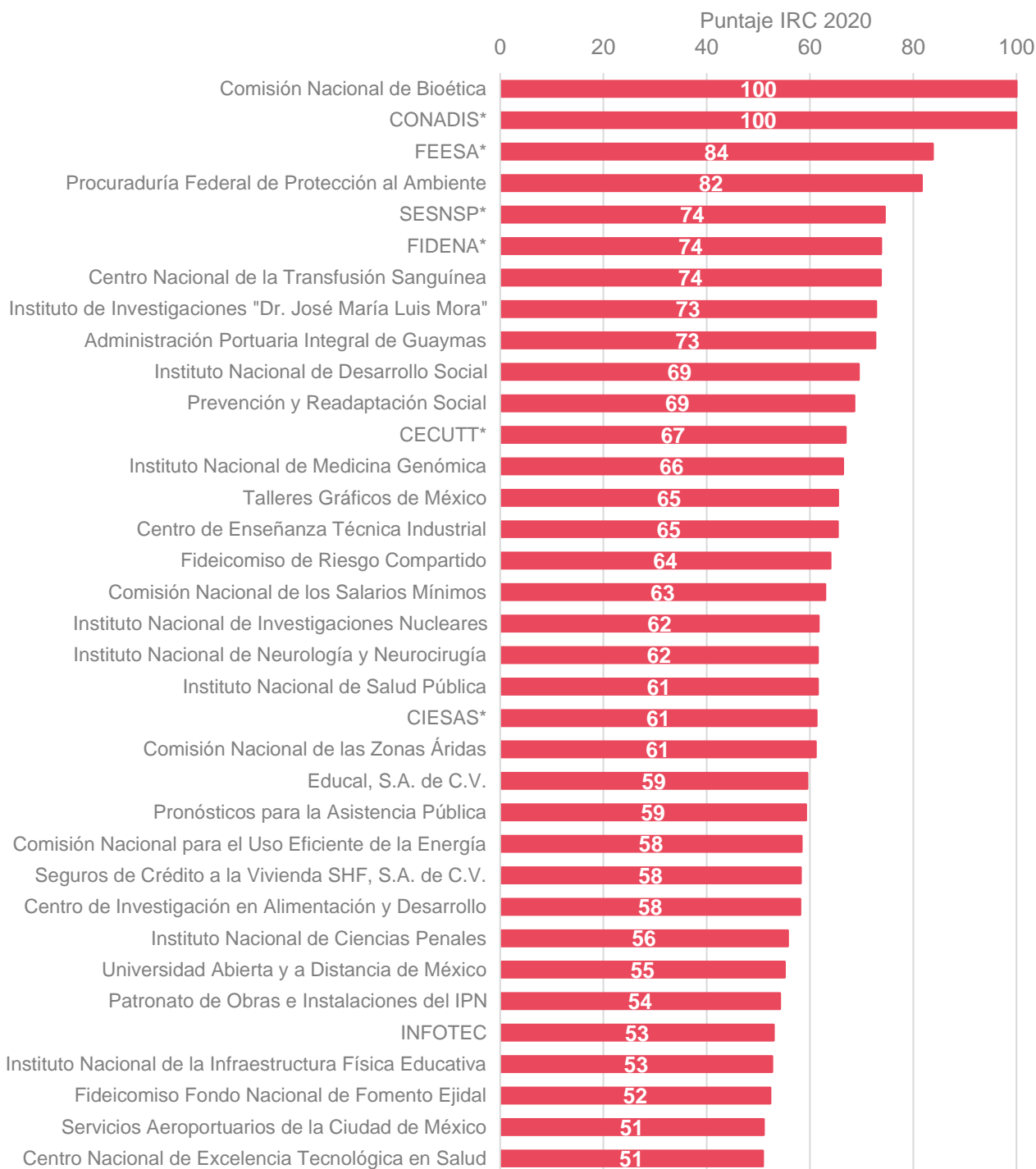
Medio: \$500-mil millones

El Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades se ubicó en la posición número uno entre las instituciones con gasto medio, entre 500 y mil millones de pesos, el cual obtuvo un puntaje de 91 de 100. En la posición dos se ubicó el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, con un puntaje de 67 en el IRC.

Gráfica 5. Puntaje IRC 2020 - Instituciones que gastaron entre 500 y mil millones de pesos


Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.

*Centro Nacional de Programas Preventivos y Control de Enfermedades, Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias e Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán, Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria y Centro de Investigación y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional.

Bajo: Menos de \$500 millones
Gráfica 6. Puntaje IRC 2020 - Instituciones que gastaron menos de 500 millones de pesos


Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.

Nota: por cuestión de espacio, solo se muestran 36 de 188 instituciones en esta categoría. Los puntajes de cada una por año pueden consultarse en el sitio del IMCO imco.org.mx/riesgosdecorrupcion. *Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad, Fideicomiso de Formación y Capacitación para el Personal de la Marina, Mercante Nacional, Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, Compañía Operadora del Centro Cultural y Turístico Tijuana y Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

La clasificación del gasto bajo, menos de 500 millones de pesos, es la que cuenta con el mayor número de instituciones (188). Entre ellas se encuentran las que realizaron un menor número de contrataciones. Es importante aclarar que, si las instituciones tienen pocas contrataciones, cada práctica de riesgo en alguno de los subíndices impacta más en el puntaje del IRC.

La Comisión Nacional de Bioética no solo se ubicó en la posición número uno de las instituciones que gastaron menos de 500 millones de pesos, también fue la institución más riesgosa de 2020, con un puntaje de 100.

En la posición número dos, con un puntaje de 99.94 en el IRC se ubicó el Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad y en la posición tres está el Fondo de Empresas Expropiadas del Sector Azucarero, el cual obtuvo un puntaje de 83.

En contraste, las tres instituciones con menor puntaje en el IRC en esta clasificación del gasto fueron **la Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional, con un puntaje de cero en el Índice**, seguido del Fondo de Garantía y Fomento para la Agricultura, Ganadería y Avicultura, el cual obtuvo un puntaje de 6 de 100 y la Administración del Patrimonio de la Beneficencia Pública, con un puntaje de 9.

2.2. ¿Qué mide el IRC y cómo se desempeñan las instituciones?

El IRC analiza las prácticas de riesgo de corrupción en compras públicas según el grado de cumplimiento de los tres principios rectores de estas.

1. Competencia

¿Qué mide? El subíndice de competencia identifica la intensidad y variedad de la participación a través de ocho indicadores:

Indicador
Porcentaje del monto destinado procesos de excepción
Porcentaje de contratos realizados por procesos de excepción
Porcentaje del monto por concursos con un solo participante
Promedio de participantes por procedimiento
Índice Herfindahl-Hirschman, una medición de concentración del mercado*
Importe promedio por procedimiento
Número de participantes únicos entre el número de concursos (variedad de participantes)
Número de ganadores entre el número de participantes

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

¿Por qué importa? La competencia en las compras públicas garantiza la obtención de mejor precio y calidad en los bienes y servicios adquiridos. En la medida en la que las leyes y las instituciones aseguren procesos de contratación que premien la calidad y eficiencia a través de concursos con libre competencia, será más difícil que redes de corrupción puedan asignar contratos a las empresas previamente seleccionadas.

Por el contrario, si los sistemas de compras públicas facilitan la adjudicación directa de contratos o carecen de lineamientos para prevenir y detectar limitaciones a la competencia, las redes de corrupción podrán dirigir contratos incluso sin violar la ley⁹.

¿Qué fallas identifica? Las instituciones que no priorizan la licitación pública ni la participación de varios proveedores a través del porcentaje del monto y de contratos realizados por adjudicación directa e invitación restringida, así como promedio de participantes por procedimiento y diversidad de ganadores en los procedimientos.

Con base en los resultados del desempeño de las instituciones en las prácticas de competencia en las compras públicas, la siguiente gráfica muestra la posición y puntaje de las instituciones que gastaron más de 3 mil millones de pesos en 2020 según este subíndice¹⁰.

Muy alto: Más de \$3 mil millones

El puerto, ubicado al sur del Océano Pacífico, **API Salina Cruz y Birmex son las instituciones con el mayor puntaje en la falta de competencia.** Esto se debe, principalmente, a la falta de concursos en las compras públicas realizadas durante 2020. API Salina Cruz gastó 4 mil millones de pesos, de los cuales 99% fue adjudicado directamente. De igual forma, Birmex gastó más de 3 mil millones de pesos y 98% de este monto fue adjudicado por procesos de excepción, adjudicación directa e invitación restringida.

API Salina Cruz adjudicó directamente un contrato de obra pública por 4 mil millones de pesos para la conclusión del rompeolas en el puerto Salina Cruz. Es el cuarto contrato más grande por adjudicación directa publicado en Compranet en 2020. El porcentaje del monto por procesos de excepción, así como el importe promedio de los contratos realizados son altos, por lo que hay un riesgo alto de falta de competencia en los procesos de compra de la institución.

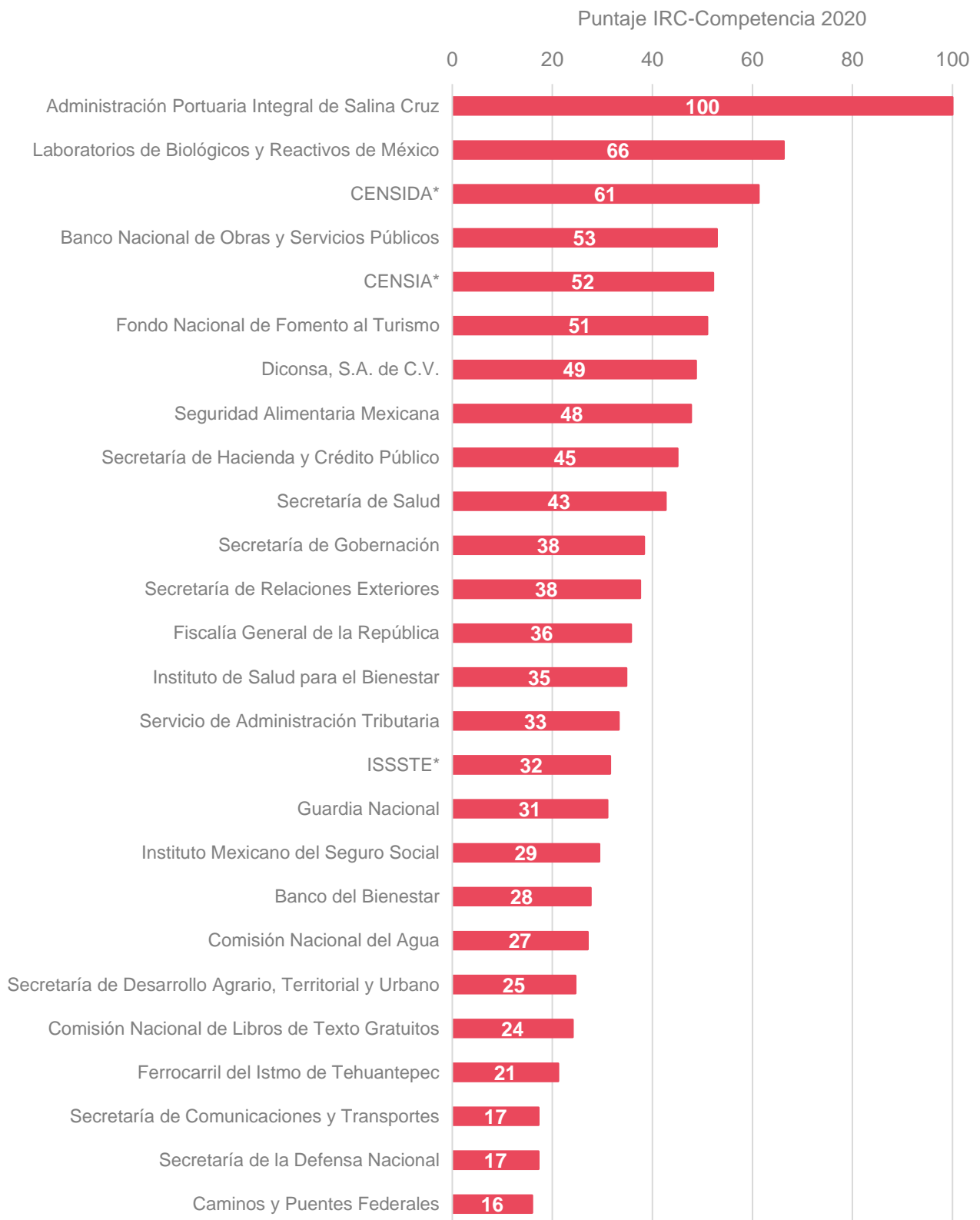
En 2019, obtuvo un puntaje en el IRC de 37 de 100 puntos y se encontraba en la categoría de gasto bajo, ya que el monto total destinado a compras públicas fue de 72 millones de pesos. En 2020, aumentó el gasto en compras y el riesgo de corrupción en estas.

En 2018 obtuvo un puntaje de 73 y también se ubicó en la categoría de monto bajo. De los tres años evaluados, el IRC 2020 fue el más alto, principalmente por la falta de transparencia, subíndice donde también obtuvo un puntaje de 73. Este retroceso se explica por dos principales prácticas: el 98% de las compras fueron presenciales y no a través de Compranet y el 88% de las invitaciones restringidas no cuentan con la documentación completa. Esto significa que API Salina Cruz no publicó todas las convocatorias, presentación de propuestas, fallo de adjudicación y datos de los contratos de las invitaciones restringidas.

⁹ IMCO, *Compras Públicas en México. Competencia: la gran ausente* (2020) <https://imco.org.mx/compras-publicas-en-mexico-competencia-la-gran-ausente/> (Consultado el 13/07/2021).

¹⁰ Por cuestión de espacio, únicamente se muestra el ranking de las 26 instituciones con mayor gasto en 2020 por cada uno de los tres subíndices.

Gráfica 7. Puntaje IRC 2020 – Competencia



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.

*Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

2. Transparencia

¿Qué mide? El subíndice de competencia identifica el cumplimiento en la publicación de los documentos de cada compra a través de 10 indicadores:

Indicador
Porcentaje de adjudicaciones directas que no cumplen con la publicación del contrato
Porcentaje de invitaciones restringidas que no cumplen con convocatoria, junta de aclaraciones, apertura de propuestas, fallo y contrato
Porcentaje de licitaciones públicas que no cumplen con convocatoria, junta de aclaraciones, apertura de propuestas, fallo de adjudicación y contrato
Porcentaje de procedimientos presenciales
Porcentaje de procedimientos sin junta de aclaraciones
Porcentaje de procedimientos acta de propuestas
Porcentaje de procedimientos sin fallo de adjudicación
Porcentaje de procedimientos sin contrato
Porcentaje de procedimientos sin enlace a Compranet
Porcentaje de procedimientos sin información en EDCA

¿Por qué importa? La transparencia en las compras públicas permite monitorear los bienes y servicios adquiridos, el precio, la cantidad y el proveedor. Los mecanismos de transparencia son fundamentales para prevenir y detectar posibles casos de corrupción. Al saber que la información de toda decisión estará disponible al público, la probabilidad de que un posible acto de corrupción sea descubierto es mayor y, por lo tanto, son menores los incentivos de participar en uno¹¹.

Además, en el caso de las compras públicas, la publicación de la información permite detectar ineficiencias, anomalías y abusos, los cuales afectan la calidad de los servicios, adquisiciones e infraestructura pública destinados a satisfacer las necesidades de la población.

¿Qué fallas identifica? Las instituciones que no cumplen con la obligación de publicar la información y documentos de las compras realizadas. Las disposiciones de uso de Compranet que son aplicables tanto a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) como a la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas (LOPSRM), señalan la obligación de publicar la información de todos los procesos de contratación mayores a 300 salarios mínimos en Compranet¹².

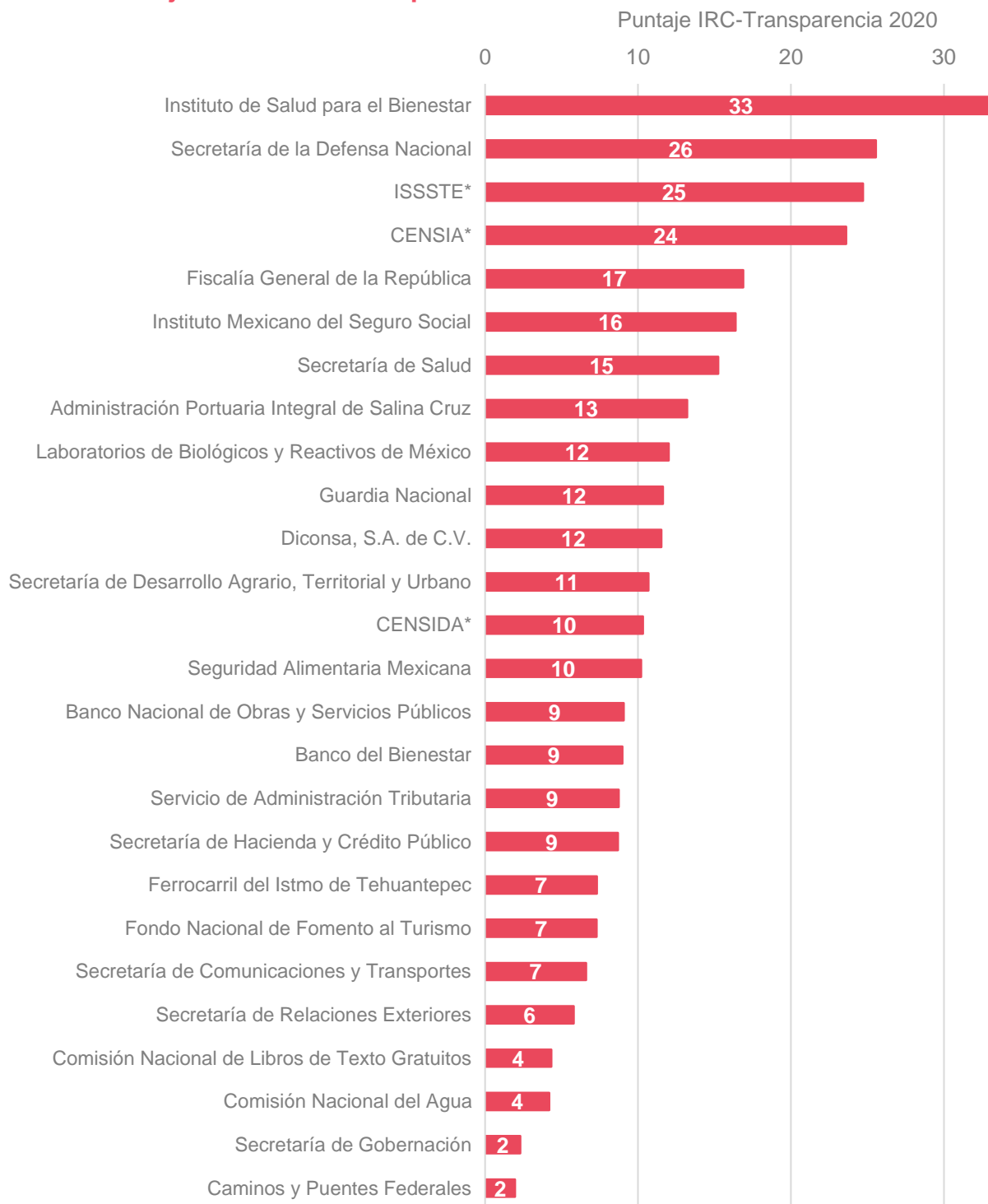
Entre las instituciones que gastaron más de 3 mil millones de pesos, **el Insabi ocupó la posición número uno en falta de transparencia, con un puntaje de 33 de 100.** Esto se explica por la falta de publicación de información en Compranet. De las 650 compras realizadas por el Insabi en 2020, el 24%

¹¹ IMCO, *Compras públicas en México. Transparencia tardía: ejecutando los contratos a ciegas* (2020) <https://imco.org.mx/en-2019-el-38-de-las-compras-publicas-fueron-registradas-tarde/> (Consultado el 13/07/2021).

¹² Artículo 1, numeral 3 y 4 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. http://2006-2012.funcionpublica.gob.mx/unaopsf/doctos/comunes/compranet_dof28062011.pdf (Consultado el 08/07/2021)

no cuenta con un hipervínculo a Compranet. Esto representa más de 4 mil millones de pesos sin documentación pública para verificar los insumos adquiridos, en su mayoría medicamentos y productos farmacéuticos.

Gráfica 8. Puntaje IRC 2020 – Transparencia



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.

*Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En la segunda posición se encuentra la Secretaría de la Defensa Nacional (Sedena), institución que obtuvo un puntaje de 26 en falta de transparencia por el porcentaje de procedimientos con documentación incompleta. El 66% de las adjudicaciones directas no tienen el documento del contrato publicado y 81% de las licitaciones públicas están incompletas, lo que significa que les falta al menos un documento: convocatoria, junta de aclaraciones, acta de apertura de propuestas, fallo de adjudicación o contrato.

Por otro lado, el **Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), obtuvo un puntaje de 42 de 100, lo que lo ubica en la posición 6 de 26 instituciones. La principal práctica de riesgo del ISSSTE es la falta de transparencia.**

En 2020, el ISSSTE gastó más de 32 mil 342 millones de pesos y realizó 9 mil 429 procesos de compra, de las cuales 7 mil 581 fueron adjudicaciones directas. Al analizar la publicación de los documentos, 43% de estas adjudicaciones no cuentan con el documento de los datos del contrato. A su vez, de las mil 131 licitaciones públicas realizadas en ese año, 62% están incompletas, es decir, le falta alguno de los documentos relevantes de la compra.

Por último, el ISSSTE muestra bajos niveles de transparencia porque 12% de sus compras no están publicadas en el EDCA, por lo que no es posible identificar el número y nombres de los participantes, así como un mayor desglose de la información: bien adquirido, precio unitario y cantidad.

El ISSSTE ha mantenido un puntaje muy similar entre 2018 y 2020. En 2018 obtuvo un puntaje de 43, en 2019 redujo un poco el riesgo de corrupción en compras al obtener 41 puntos y en 2020 aumentó dos puntos (para obtener 42). Además, en los tres años ha estado ubicada en la clasificación de gasto de más de 3 mil millones de pesos, específicamente, entre las tres instituciones federales con mayor gasto en compras públicas.

3. Cumplimiento de la ley

¿Qué mide? El subíndice de cumplimiento de la ley identifica las anomalías en los procedimientos a través de nueve indicadores:

Indicador
Monto asignado a empresas fantasma de acuerdo con el listado del SAT
Monto asignado a empresas sancionadas por la Secretaría de la Función Pública
Porcentaje de procedimientos con plazos cortos para presentar una propuesta
Porcentaje de las adjudicaciones directas que rebasaron el monto límite permitido en la ley
Porcentaje del monto justificado bajo el artículo 42 de la LAASSP o 43 de la LOPSRM*
Porcentaje de concursos sin publicación de la convocatoria
Porcentaje de procedimientos publicados después de la fecha inicio
Porcentaje de adjudicaciones directas sin fundamento legal
Porcentaje de contratos con empresa reciente creación

* Estos artículos establecen que la suma de los procesos de excepción no podrá exceder del 30% del presupuesto de compras públicas autorizado a la dependencia en cada ejercicio presupuestario. El indicador permite clasificar a las instituciones que rebasan este umbral.

¿Por qué importa? Estos indicadores hacen referencia a prácticas establecidas en las leyes de compras pública, por lo que permiten verificar el apego de las instituciones a las leyes de contrataciones públicas en México. Por ejemplo, los plazos para presentar una propuesta se establecen en las leyes de contrataciones según el tipo de procedimiento. Las instituciones que no cumplan con dichos plazos en sus procedimientos incumplen la ley y, a su vez, limitan la presentación de propuestas de proveedores.

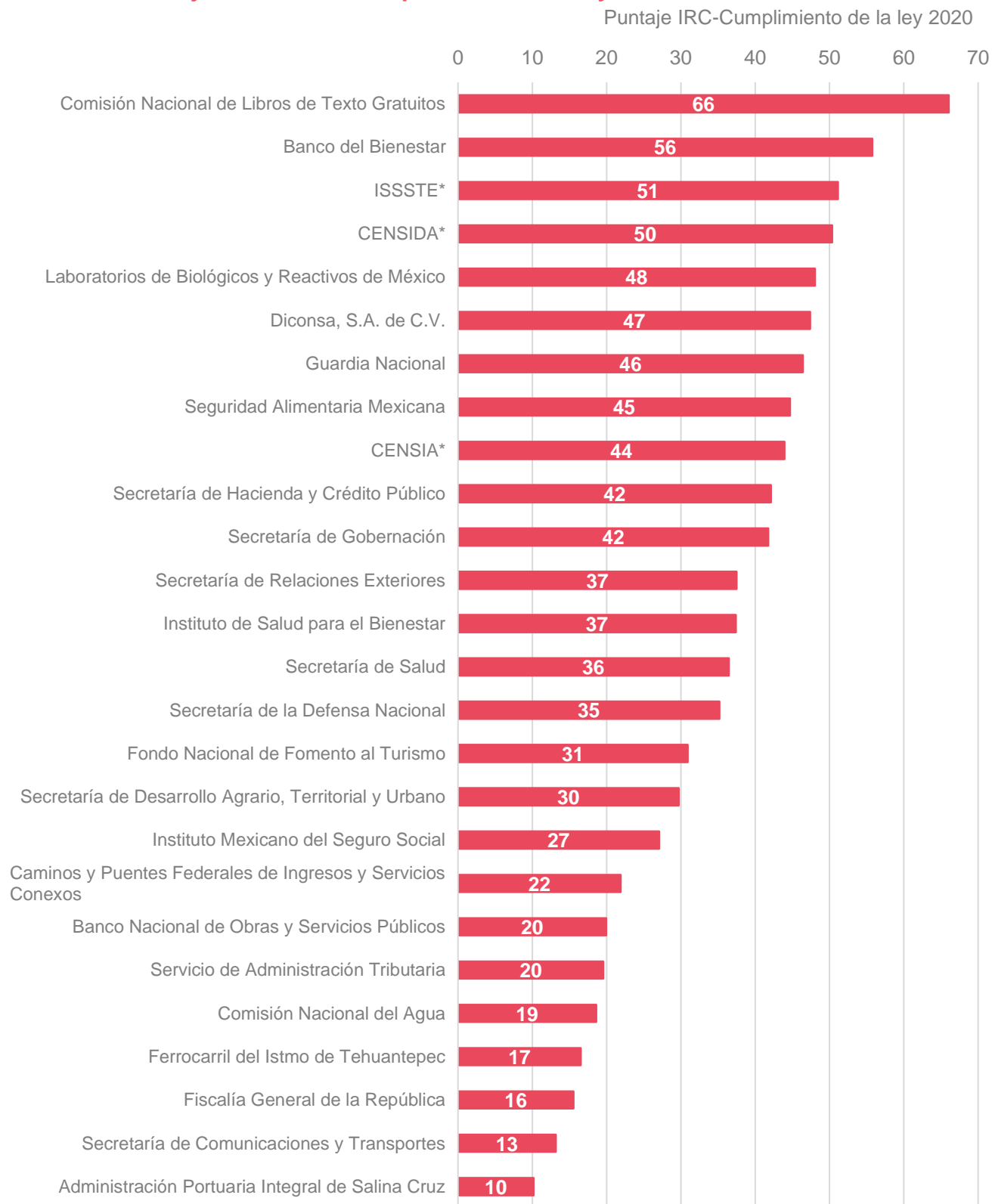
Además, algunas de estas prácticas pueden realizarse con el objetivo de dirigir el proceso de compra, como los plazos de entrega irrealizables para la mayoría de los proveedores, la falta de publicación de los documentos que ponen en desventaja a posibles competidores, así como el abuso de las razones legales que justifican la asignación directa de un contrato¹³.

¿Qué fallas identifica? Las instituciones que realizan prácticas en las compras públicas que incumplen con lo establecido en la ley y la frecuencia de estas.

La Comisión Nacional de Libros de Textos Gratuitos obtuvo un puntaje de 66, lo que la ubica en la posición uno en el incumplimiento de la ley. **68% de los concursos realizados por esta comisión tuvieron plazos cortos, lo que significa que los proveedores no contaron con el número de días establecidos en la ley para presentar una propuesta.** Además, 85% de las compras fueron publicadas en Compranet después de la fecha de inicio del contrato.

¹³ The World Bank, *Fraud and Corruption Awareness Handbook* (Washington DC : World Bank Group, 2014), 7, <http://documents.worldbank.org/curated/en/309511468156866119/pdf/877290PUB0Frau00Box382147B00PUBLIC0.pdf> (Consultado el 10/09/2020).

Gráfica 9. Puntaje IRC 2020 – Cumplimiento de la ley



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.

*Centro Nacional para la Salud de la Infancia y la Adolescencia, Centro Nacional para la Prevención y el Control del VIH/SIDA e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En la clasificación del gasto alto (entre mil y 3 mil millones de pesos) también hay instituciones que incumplen la ley. Muestra de ello es el Centro Nacional de Equidad de Género y Salud Reproductiva (CNEGSR), el cual obtuvo un puntaje de 63 de 100 y se ubicó en la posición dos, solo por debajo de la Casa de Moneda de México.

En 2020, el puntaje del CNEGSR en el IRC se debe principalmente al subíndice de cumplimiento de la ley, en el cual obtuvo 100 puntos. Las principales prácticas de riesgo fueron los plazos cortos y publicación tardía de las compras.

La primera se refiere al periodo de tiempo que tienen los proveedores interesados para presentar una propuesta. El Centro realizó tres licitaciones públicas internacionales, por lo que el plazo para la presentación de propuestas no debe ser inferior a veinte días contados a partir de la fecha de publicación de la convocatoria en Compranet, y una licitación pública nacional, las cuales tienen un plazo de 15 días para la presentación de propuestas¹⁴. En todas las licitaciones públicas los plazos fueron más cortos que los establecidos en la ley.

Por otro lado, 96% de las compras fueron publicadas una vez que inició el contrato, lo que imposibilita que otras instituciones monitoreen los bienes y servicios adquiridos, así como el análisis externo de los recursos públicos.

2.2.1. Instituciones con menor riesgo de corrupción en compras públicas

Si bien, el IRC se obtiene con promedio de los tres subíndices, los 27 indicadores del índice permiten monitorear las fallas específicas de cada institución, es decir, es posible contestar por qué obtuvieron ese puntaje, cuáles son los principales riesgos y en dónde pueden mejorar.

A su vez, identifica las instituciones federales que sí cumplieron con la ley y fomentaron los principios de competencia y transparencia en las compras y, por lo tanto, obtienen un puntaje bajo en el IRC. Entre ellas destacan las que cumplieron con la publicación de toda la información y documentación, así como el uso de adjudicaciones directas como procesos de excepción, no como la regla de contratación.

La siguiente tabla muestra las cuatro instituciones federales con el menor puntaje en su categoría del gasto. Estas son, a su vez, las cuatro instituciones con el menor riesgo de corrupción en todo el Gobierno federal en 2020. **La Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del Instituto Politécnico Nacional (COFAA) es la institución menos riesgosa en 2020, con un puntaje de 0 de 100 puntos.**

La COFAA realizó 58 compras públicas por más de 32 millones de pesos, de las cuales 93% fueron procedimientos de licitación pública, lo que muestra la prioridad en los procesos competitivos. Además, cumplió con la publicación de todos los documentos. **Las licitaciones cuentan con los documentos de cada etapa, desde la convocatoria hasta el contrato.** Por otro lado, las adjudicaciones directas cuentan con los datos del contrato y con el dictamen que explica la justificación legal para realizar este tipo de procedimiento.

¹⁴ Artículo 32 de la LAASSP.

Tabla 2. Instituciones con bajo puntaje en el IRC 2020

Institución	Clasificación del gasto	Puntaje 0-100	Cumple
Comisión de Operación y Fomento de Actividades Académicas del IPN (COFAA)	Bajo	0	Publicación de todos los documentos
Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENAGAS)	Alto	1.29	Justificación legal para realizar todas las adjudicaciones directas
Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	Medio	2.9	Dar prioridad a la licitación pública
Caminos y Puentes Federales (CAPUFE)	Muy alto	4.5	Acceso a todos los contratos en la página de Compranet

Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.

En 2020, el CENAGAS realizó 108 procedimientos de compra pública por más de mil millones de pesos. Aunque 55% de estas fueron por adjudicación directa, todas cumplen con la publicación de la justificación legal para realizarlas. Esto significa que en la base de datos de Compranet está desglosado el artículo de la ley de adquisiciones u obra pública que fundamenta la decisión de realizar un proceso de excepción. Con esta información, es posible corroborar si la información de la compra corresponde con lo establecido en la ley.

En la categoría de gasto medio se encuentra el INEGI, institución que realizó 229 compras públicas por 853 millones de pesos. El 99.7% de este monto fue por procesos de licitación pública, principal razón por la que obtuvo un puntaje de 2.9 en el IRC. **El INEGI priorizó los concursos en las compras públicas, lo que la ubica como la tercera institución con menor puntaje en el IRC 2020, así como la tercera menos riesgosa en falta de competencia.**

CAPUFE fue otras de las instituciones con menor puntaje en el IRC, ya que obtuvo 4.5 de 100 puntos. En 2020, esta institución realizó 749 compras por más de 6 mil millones de pesos. La totalidad de las compras de CAPUFE cuentan un hipervínculo funcional a Compranet, por lo que es posible acceder al perfil de compra y documentos de cada uno de los procedimientos. Además, 96% de estas fueron publicadas en EDCA, por lo que las compras tienen información adicional a la publicada en Compranet, sobre todo el nombre y número de participantes.

Es importante señalar que **estas instituciones presentan menores riesgos de corrupción en las compras públicas porque realizan los procesos de acuerdo con lo establecido en las leyes de contrataciones.** A su vez, cumplen con las obligaciones de transparencia al publicar los documentos en Compranet y con los principios de competencia al realizar en mayor proporción licitaciones públicas. Son ejemplo de buenas prácticas en compras públicas.

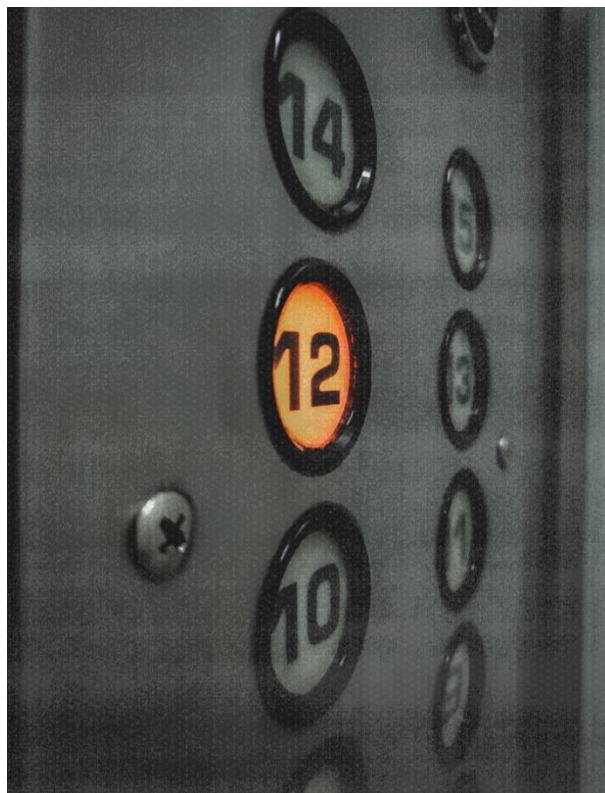
2.3. Evolución del riesgo entre 2018 y 2020

El IRC fue calculado para todas las instituciones federales que realizaron compras en 2018, 2019 y 2020. Esto permite analizar una evolución del riesgo, con el objetivo de detectar avances y retrocesos en las prácticas de compra.

Entre 2018 y 2020, aumentó el riesgo de corrupción en 59% de las instituciones federales, lo que representa a 147 instituciones¹⁵.

Algunas de estas son el Instituto Nacional de Desarrollo Social, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, la Presidencia de la República y la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

El Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad (CONADIS) es la institución con el mayor aumento en el IRC. Pasó de un puntaje de 52 en 2018 a 99 en 2020, lo que significó un aumento de 47 puntos¹⁶. Este se debe, principalmente al retroceso en la transparencia.



Mientras que, en 2018, 100% de las compras del CONADIS contaban con un enlace funcional a Compranet, en 2020, ninguna compra lo incluyó. Al no incluir el enlace a cada perfil de compra del CONADIS, no es posible acceder a los documentos de las compras públicas realizadas durante ese año. Por lo tanto, obtuvo el mayor puntaje (100) en el subíndice de transparencia, al no haber publicado ningún documento.

Por otro lado, **40% de las instituciones federales disminuyeron su puntaje en el IRC entre 2018 y 2020.** Esto ocurrió en 100 instituciones, entre las que se encuentra el Instituto Mexicano de la Radio, el Registro Agrario Nacional, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Procuraduría Federal del Consumidor y la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

El Tecnológico Nacional de México es la institución con el mayor progreso en el IRC, pasó de obtener un puntaje de 100 en 2018, a 37 en 2020. El Tecnológico avanzó en los tres subíndices, sobre todo en el cumplimiento de la ley y competencia, en los cuales tenía puntaje de 100 en 2018 y en 2020 disminuyeron a 50 y 32 respectivamente.

En México, el año 2020 se caracterizó por la adquisición de bienes y servicios de salud mediante el proceso de adjudicación directa. Dado al aumento en demanda de medicamentos, equipo e insumos médicos, 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

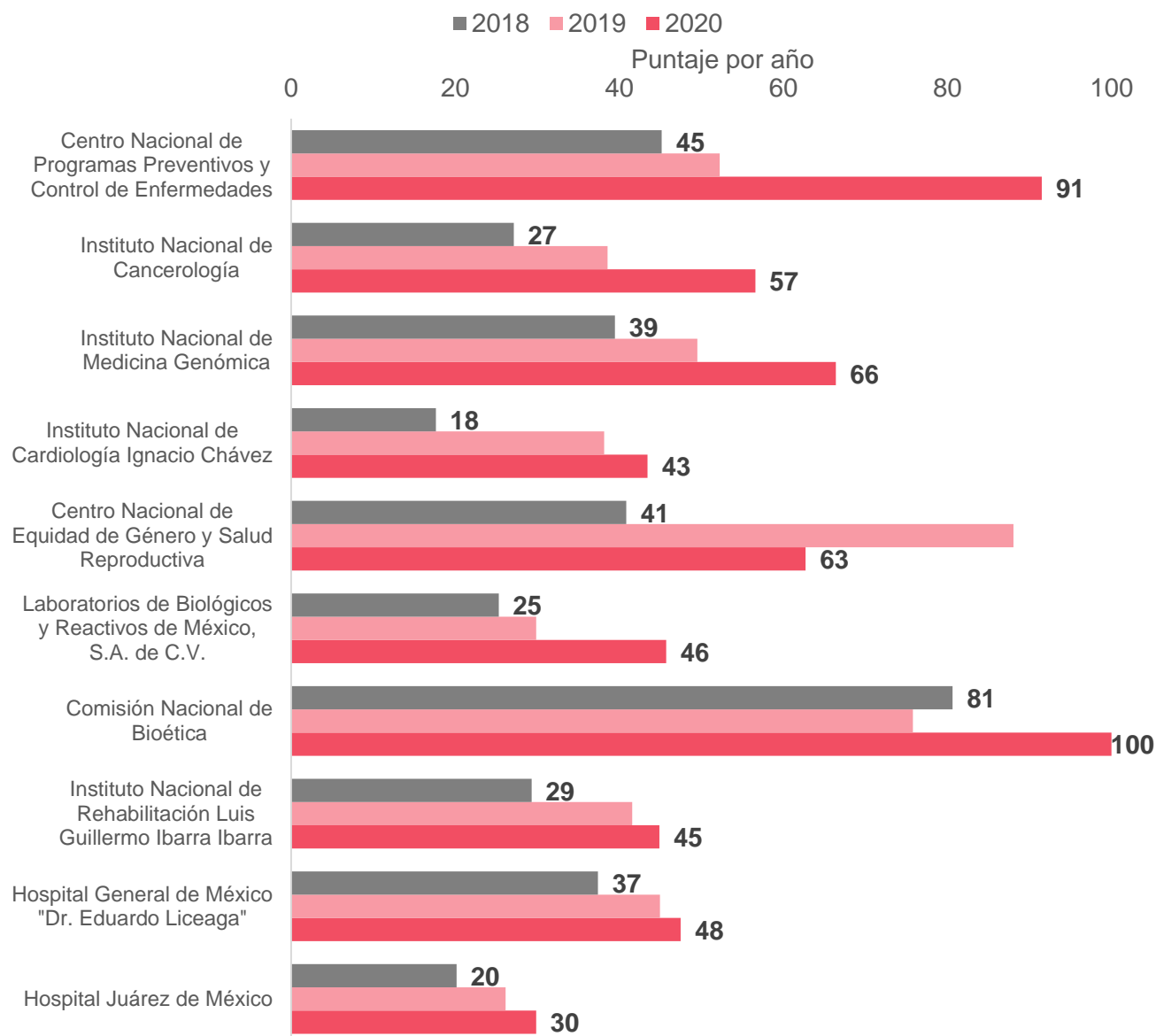
¹⁵ Nota: Solo considera a las 247 instituciones que realizaron compras públicas en los dos años: 2018 y 2020.

¹⁶ La evolución en el IRC de las instituciones se calcula con respecto al desempeño de todas las instituciones evaluadas en el año.

adjudicación directa con el objetivo de acelerar el proceso de compra de insumos médicos para atender a la población mexicana¹⁷.

Recientemente, el IMCO documentó que las compras públicas de emergencia mostraron importantes deficiencias, ya que carecen de planeación, publicación oportuna de la documentación, transparencia en el gasto y condiciones de calidad y precio¹⁸. Estas fallas coinciden con la evaluación de las instituciones en el IRC. **En 2020, 66% de las instituciones de salud empeoraron en el IRC, sobre todo en el cumplimiento de la ley.**

Gráfica 10. Las 10 instituciones de salud que empeoraron en el IRC, 2018-2020



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2018-2020.

Nota: por cuestión de espacio, solo se muestran 10 instituciones de salud con mayor aumento en el IRC de 2018 a 2020. Los puntajes de cada una por año pueden consultarse en el sitio del IMCO imco.org.mx/riesgosdecorrupcion.

¹⁷ IMCO, *Un año de compras de emergencia en México: seis propuestas para mejorar*, (2021). <https://imco.org.mx/un-ano-de-compras-de-emergencia-en-mexico/> (Consultado el 16/07/2021).

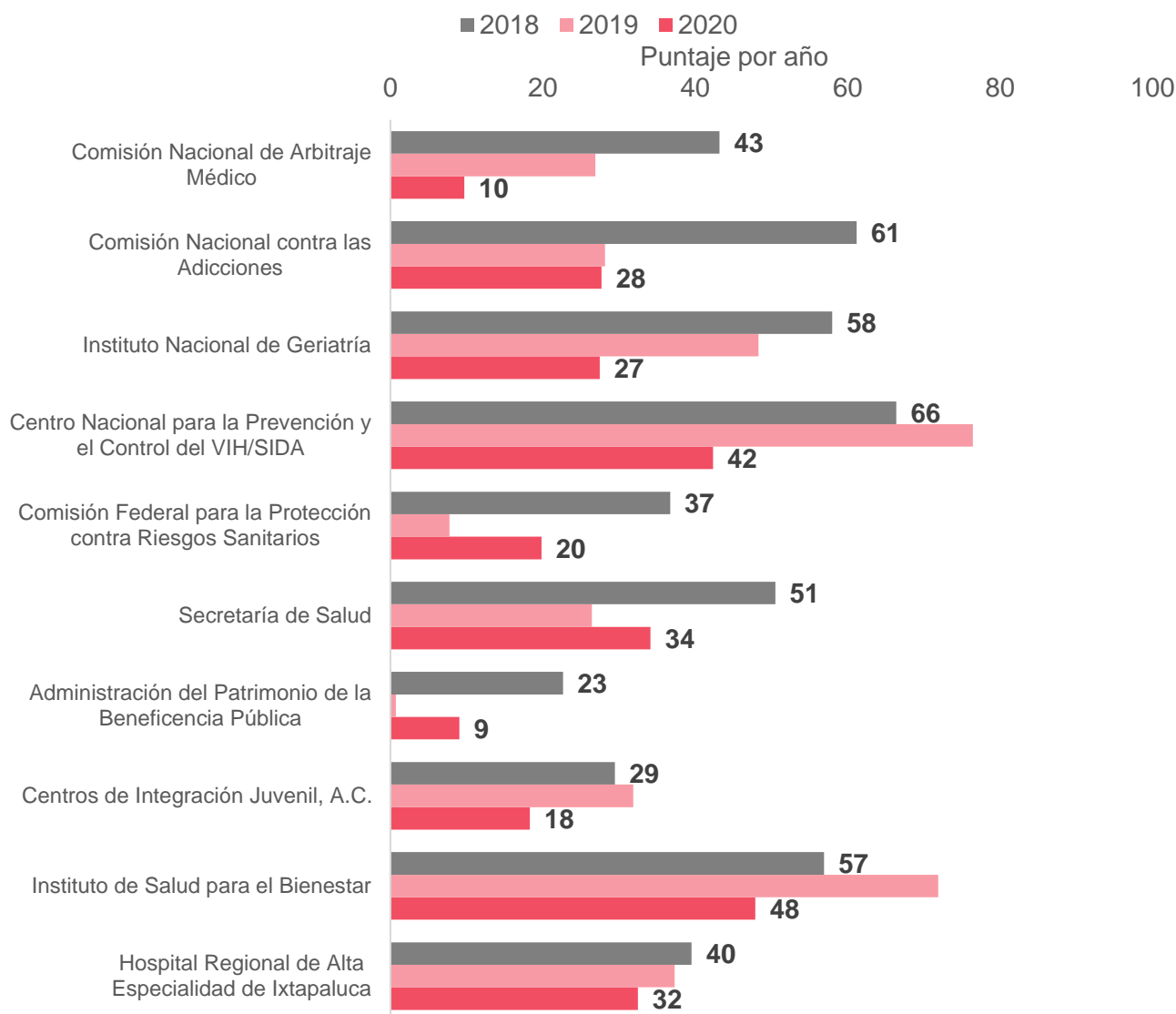
¹⁸ Ibid.

Contrario al decreto publicado por el Gobierno federal en el cual se permitía la adjudicación directa para insumos de salud, el mal desempeño de las instituciones no se explica por la falta de competencia en las compras públicas, si no por prácticas que violan las leyes de compras.

La gráfica muestra las 10 instituciones con el mayor aumento en el IRC entre 2018 y 2020. Nueve, con excepción del Hospital de Juárez de México, también aumentaron en el incumplimiento de la ley. Esto significa que, al evaluar su desempeño con respecto a todas las instituciones federales, las del sector salud empeoraron.

A su vez, hay instituciones de salud que disminuyeron su puntaje en el IRC con respecto a todas las instituciones evaluadas. Las 10 instituciones que se muestran en la siguiente gráfica disminuyeron en el subíndice de transparencia, por lo que el cumplimiento en la publicación de información y documentación fue mayor entre estas.

Gráfica 11. Las 10 instituciones de salud que mejoraron en el IRC, 2018-2020



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2018-2020.

Nota: por cuestión de espacio, solo se muestran 10 instituciones de salud con mayor disminución en el IRC de 2018 a 2020. Los puntajes de cada una por año pueden consultarse en el sitio del IMCO imco.org.mx/riesgosdecorrupcion.

A pesar del avance entre 2018 y 2020, es importante aclarar que estas instituciones no están exentas de prácticas de riesgo en las compras públicas y que aún presentan fallas.

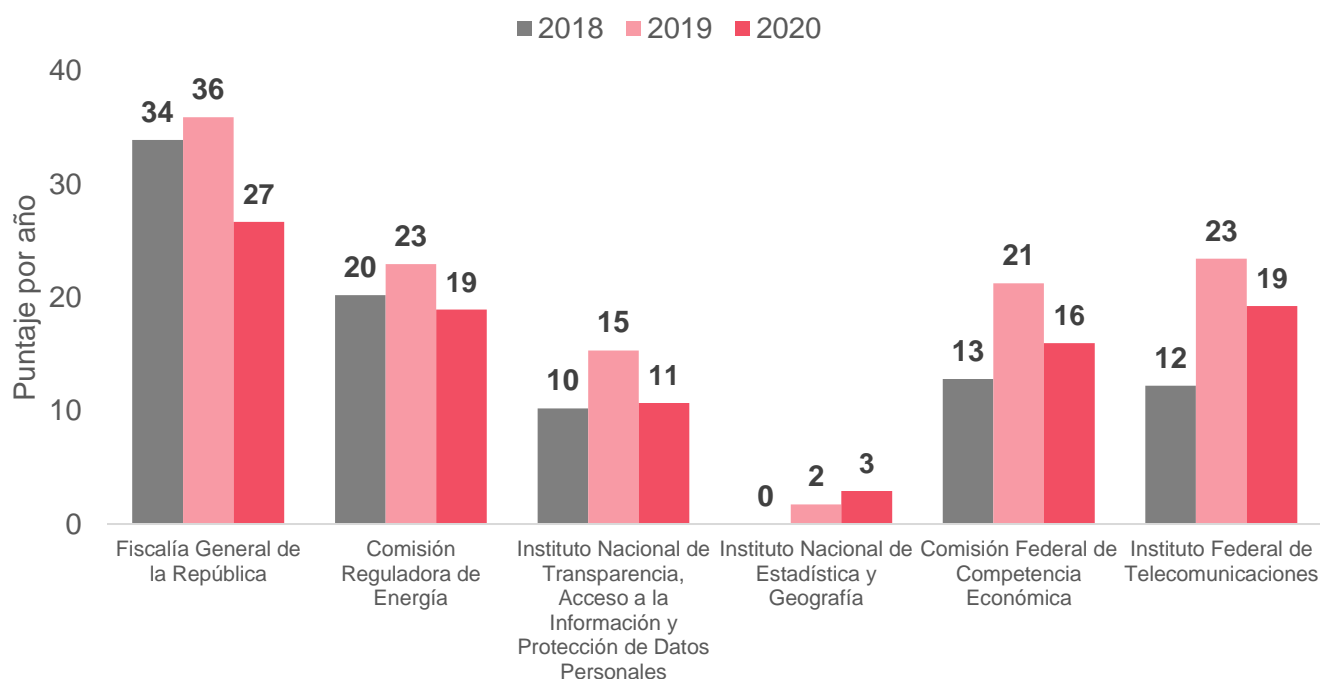
Tal es el caso de la Secretaría de Salud que, en 2020, obtuvo un puntaje de 34 puntos, 17 puntos menos que en 2018. Sin embargo, el 20% de las compras realizadas durante 2020 no cuentan con un hipervínculo a Compranet.

Como lo documentó el IMCO previamente, entre estas compras se encuentran aquellas con referencia clara para atender la emergencia por covid-19. Esto representa más de 3 mil millones de pesos sin acceso a Compranet y, por lo tanto, sin información¹⁹.

Los organismos constitucionales autónomos también presentaron menores riesgos de corrupción en sus compras públicas en los tres años,

sobre todo al analizar al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), INEGI y a la comisión Federal de Competencia Económica (COFECE). Estos no solo tuvieron los puntajes más bajos entre los organismos autónomos de 2018 a 2020, también se ubicaron en las posiciones más bajas con respecto a todas las instituciones federales.

Gráfica 12. Evolución de los organismos constitucionales autónomos en el IRC, 2018-2020



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet, 2020.

Nota: Para el caso de la FGR, en 2018 se muestra el dato de la PGR.

Por ejemplo, en 2020 el INAI obtuvo un puntaje de 11 de 100. De acuerdo con el monto gastado ese año, 142 millones de pesos, se ubicó en la clasificación de monto bajo, entre otras 188 instituciones. **El INAI se posicionó en el lugar 182, la séptima institución con el menor IRC.** El bajo riesgo de corrupción en compras públicas se debe a la publicación completa de los documentos de compra, así como la publicación en el EDCA.

¹⁹ IMCO, *Un año de compras de emergencia en México: seis propuestas para mejorar*, (2021). <https://imco.org.mx/un-ano-de-compras-de-emergencia-en-mexico/> (Consultado el 16/07/2021).

En 2020, la Cofece también se ubicó en la clasificación de monto bajo y obtuvo un puntaje de 16 en el IRC y la posición 177 de 188 instituciones. El bajo riesgo en compras públicas se debe al cumplimiento de la ley y a los criterios en materia de transparencia. El 100% de los concursos realizados por la Cofece cumplieron con los plazos establecidos para que los proveedores presentaran una propuesta y fue publicado el documento a la convocatoria a través de Compranet.

El INEGI destaca no solo por la promoción de la competencia a través de concursos en las compras, sino también por la transparencia y publicación de estas. En 2020, el 100% de las licitaciones públicas cuenta con el documento de la convocatoria, junta de aclaraciones, acta de apertura y fallo de adjudicación. Además, todas están publicadas en Compranet y se puede acceder a través del hipervínculo.

Los organismos constitucionales autónomos son un ejemplo del cumplimiento de los tres principios rectores de las compras públicas. En la medida en la que más instituciones mejoren las prácticas de contratación y alcancen este estándar, los recursos serán usados con eficiencia y se traducirán en insumos de calidad y bienestar para la población.

3. IMCO Propone

Las instituciones federales enfrentan un gran reto al realizar las compras públicas. Identificar las fallas, prácticas de riesgo y áreas de mejora no es tarea fácil. Monitorear la captura de información y publicación completa de los documentos de cada compra requiere una auditoría de datos exhaustiva. Sin embargo, son requisitos indispensables para asegurar el uso eficiente los recursos públicos en las compras y contrataciones.



En la medida en que cada institución identifique las deficiencias y anomalías en el proceso de compra, será posible enfocar los esfuerzos en cambios específicos en cada etapa del proceso. **A través de los resultados del IRC, el IMCO busca poner a disposición de las instituciones una herramienta para monitorear las compras y los indicadores de riesgo al realizarlas.**

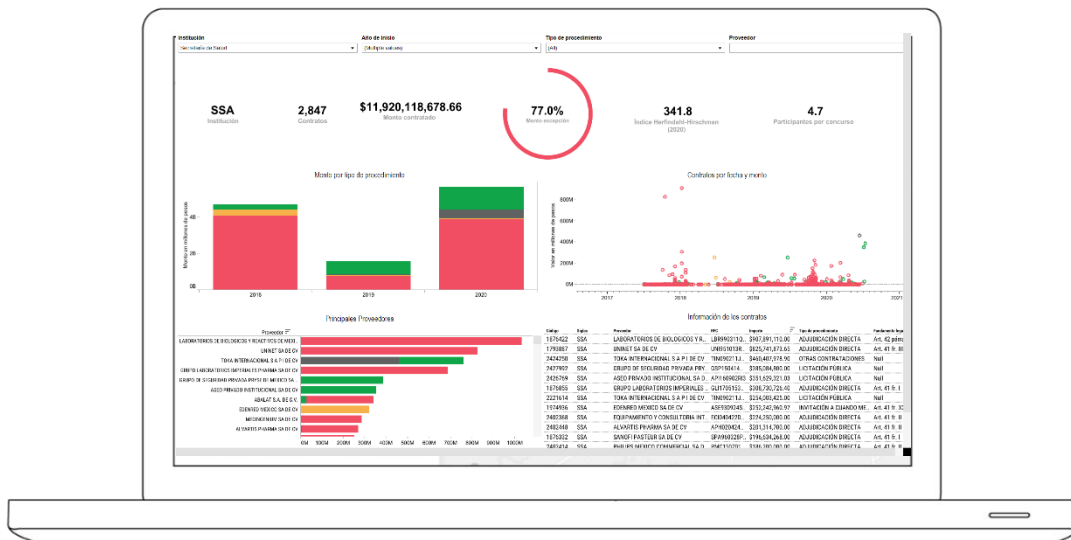
3.1. Aprovechar los datos de compras públicas para identificar y mitigar las prácticas de riesgo de corrupción

El IMCO desarrolló una herramienta de visualización y análisis de datos con todas las compras públicas federales realizadas entre 2018 y 2020. Con el objetivo de monitorear los resultados del IRC, las prácticas de riesgo y cada uno de los contratos de las más de 260 instituciones federales, esta herramienta almacena las visualizaciones, indicadores y datos de Compranet en un solo lugar. Cada institución federal puede consultar la información general, las prácticas de competencia, transparencia y cumplimiento de la ley de las compras entre 2018 y 2020. Con el objetivo de mitigar los riesgos de corrupción en compras públicas, la herramienta está disponible en la página del IMCO imco.org.mx/riesgosdecorrupcion y puede ser utilizada por cualquier persona interesada.

La herramienta cuenta con las siguientes secciones:

- Puntaje general en el IRC
- Indicadores de competencia
- Indicadores de transparencia
- Indicadores de cumplimiento de la ley

Herramienta de visualización del IRC 2018-2020



Fuente: elaborado por el IMCO con datos de Compranet 2018-2020.

Nota: La herramienta está disponible en imco.org.mx/riesgosdecorrupcion.

Con esta información, es posible realizar un diagnóstico por cada institución federal para identificar las fallas, retrocesos y avances, y así implementar buenas prácticas de compras públicas. El combate a la corrupción y las propuestas de política pública serán exitosas en la medida en que los gobiernos y autoridades aprovechen los datos de cada transacción realizada.

Además, este análisis permitió identificar algunos cambios en los procesos de compra pública que pueden realizarse con el objetivo de que estos sean más eficientes, competitivos y transparentes. Para lograrlo, es fundamental considerar una serie de reformas a las leyes de adquisiciones y obra pública. Por ello, el IMCO Propone:

3.2. Revisar, discutir y reformar la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP)

Desde septiembre de 2019 y hasta agosto de 2020, las y los diputados federales, diversas organizaciones de la sociedad civil y un conjunto de cámaras y asociaciones empresariales, discutieron y presentaron distintas iniciativas para reformar, agregar y eliminar artículos de la LAASSP. El pasado 18 de noviembre fue aprobado un dictamen que incluye algunas de estas iniciativas por la Comisión de Transparencia y Anticorrupción. Actualmente, está pendiente la discusión y, en su caso, aprobación de la reforma en la Cámara de Diputados.

El IMCO analizó el dictamen y encontró riesgos y nuevas oportunidades. Aunque este dictamen retomó algunas de las propuestas de la sociedad civil, también incluye una serie de modificaciones que, de ser aprobadas por el pleno, podrían presentar barreras a la competencia, promover la falta de transparencia y prácticas de riesgo de corrupción. Por ello, es fundamental que la Cámara de Diputados revise el dictamen en la próxima Legislatura y realice los siguientes cambios:

3.2.1. Asegurar que los convenios entre instituciones públicas estén regulados por la ley y, en todo caso, sean un proceso de excepción como la adjudicación directa o invitación restringida

El artículo 1 de la LAASSP establece que los contratos entre instituciones públicas no están dentro del ámbito de esta Ley. Sin embargo, este tipo de contrataciones y convenios entre entes públicos, centros de investigación y universidades públicas han sido uno de los mecanismos más utilizados para desviar recursos públicos, al posibilitar que la contratación se lleve a cabo sin que apliquen los mecanismos de control que establece la Ley²⁰. Por lo tanto, es importante que el pleno de la Cámara de Diputados atienda las recomendaciones de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Cofece y las organizaciones de la sociedad civil como el IMCO en materia de excepciones a la LAASSP para que los convenios sean regulados y, en todo caso se realicen como un proceso de excepción.

3.2.2. Limitar la excepción al proceso de licitación pública en el caso de la compra de insumos médicos a situaciones de emergencia o contingencia sanitaria

El 11 de agosto de 2020 fue aprobada una reforma al artículo 1 de la LAASSP que deja fuera de esta Ley la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias con organismos intergubernamentales internacionales²¹. En el dictamen actual, la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias con organismos intergubernamentales internacionales queda exceptuada de la ley.

Esto genera importantes retrocesos en transparencia. Recientemente, el IMCO documentó que la contratación de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) para gestionar las compras de medicamentos en México no favorece la transparencia, ya que hay menos información sobre estas contrataciones que la registrada en Compranet²².

²⁰ Fernanda Avendaño e Ingrid Chávez, *El arte de la simulación: Casos emblemáticos de corrupción en México* (2020) https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/07/20210707_Corruptcion-en-America-Latina_Documentopdf.pdf (Consultado el 14/07/2021).

²¹ Cámara de Diputados, DECRETO por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (2020) http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/laassp/LAASSP_ref15_11ago20.pdf (Consultado el 6/11/2020).

²² IMCO, *Compras públicas hechas con UNOPS: más opacas y al margen de la transparencia* (2021). <https://imco.org.mx/compras-publicas-hechas-con-unops-mas-opacas-y-al-margen-de-la-ley-de-transparencia/> (Consultado el 15/07/2021).

3.2.3. Reducir las justificaciones legales para evitar licitaciones públicas

Actualmente, las causales descritas en el artículo 41 de la LAASSP y artículo 42 de la LOPSRM son excesivas, subjetivas y ambiguas. En la propuesta de reforma estas excepciones se mantienen y, además, proponen añadir como justificación para exceptuar un concurso la adquisición de medicamentos, material de curación, equipo especial y demás insumos para la salud para los hospitales, clínicas o necesarios para los servicios de salud.

Esto significaría que la necesidad de comprar insumos médicos es razón suficiente para que las dependencias de gobierno eviten una licitación pública, sin importar si estas se realizan bajo un contexto ordinario o de emergencia. De aprobarse esta medida, se abre la puerta a que la compra de medicamentos y materiales cruciales para atender la salud de las y los mexicanos sea realizada mediante procesos que no garantizan las mejores condiciones del mercado y que, al mismo tiempo, representan un riesgo de corrupción. Por lo tanto, es necesario revisarlas, aclararlas y limitarlas. De otra forma, la adjudicación directa continuará como el tipo de procedimiento más utilizado.

3.2.4. Establecer la publicidad de las investigaciones de mercado que se deben realizar para decidir el tipo de procedimiento de cada compra

La reforma a la LAASSP establece la importancia de realizar estas investigaciones bajo criterios y metodologías claras que justifiquen la ventaja de realizar una adjudicación directa o una invitación restringida. Sin embargo, el dictamen no obliga a publicar los resultados de estas investigaciones. Por ello, el IMCO resalta la importancia de que exista total transparencia y publicidad de la documentación del proceso compra pública, específicamente las adjudicaciones directas.

3.2.5. Establecer un umbral para exceptuar procesos de licitación pública sin importar las razones para realizarla

Los procedimientos de adjudicación directa e invitación restringida se han convertido en la regla de contratación del gobierno federal. Por lo tanto, es fundamental establecer un umbral para realizarlas. La LAASSP ya establece que la suma de los procesos de excepción no podrá exceder del treinta por ciento del presupuesto de compras públicas autorizado a la dependencia en cada ejercicio presupuestario, sin embargo, este límite solo aplica a los contratos por montos pequeños. El IMCO propone que la suma de todos los procesos de excepción de cada dependencia sea menor al 30% del presupuesto destinado a adquisiciones y obra pública, sin importar la justificación legal para realizarlos.

3.2.6. Asegurar la publicación de los procesos de compra en Compranet en el tiempo establecido

Las disposiciones de uso de Compranet, que son aplicables tanto a la LAASSP como a la LOPSRM, señalan la obligación de publicar la información de todos los procesos de contratación mayores a 300 salarios mínimos en Compranet. Además, establecen un plazo máximo de cinco días hábiles después de la adjudicación del contrato para registrar la información en el sistema²³. Sin embargo, las dependencias federales frecuentemente registran información en Compranet meses después de que una compra fue realizada. Por lo tanto, es importante que cada unidad de compra federal cumpla con el periodo de cinco días a partir de la fecha de convocatoria de la compra para publicar la información y los documentos correspondientes²⁴.

²³ 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.

²⁴ IMCO, Compras públicas en México. Transparencia tardía: ejecutando los contratos a ciegas, 2020. <https://imco.org.mx/en-2019-el-38-de-las-compras-publicas-fueron-registradas-tarde/> (Consultado el 15/07/2021).

3.2.7. Analizar la viabilidad de la Secretaría de la Función Pública de realizar las compras consolidadas y fiscalizar los recursos públicos

El 29 de julio de 2021, el presidente Andrés Manuel López Obrador afirmó que la Secretaría de la Función Pública (SFP) será responsable de realizar las compras consolidadas del Gobierno federal y su vez, de fiscalizar los recursos destinados a las contrataciones de las secretarías. Esto no solo significaría modificar, nuevamente, la institución responsable en materia de contrataciones²⁵, también implica que la SFP se encargaría de realizar y auditar las compras, por lo que sería juez y parte en el proceso. Antes de realizar este cambio, es fundamental aclarar el posible riesgo de conflicto de interés, así como las acciones para mitigarlo.

4. Nota metodológica

Para realizar el IRC 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. A su vez, estos procesos de compra son utilizados para alimentar la información en el EDCA, base de datos que también fue utilizada en este análisis.

Es importante aclarar que toda la información proviene de fuentes y bases de datos oficiales. La precisión y actualización de la información no está bajo el control del IMCO. Estas bases de datos son editadas y modificadas por las instituciones de gobierno constantemente, a pesar de incluir procesos de compra de años atrás que ya fueron finalizados. Por lo tanto, la información y las estadísticas obtenidas puede variar según la fecha en que se realice la descarga de datos. El IMCO descargó las bases de 2018-2020 el 31 de marzo de 2021.

De igual forma, el scraper de los perfiles de cada compra fue realizado el 30 de abril de 2021. Aquellos contratos que iniciaron durante ese periodo, pero no fueron publicados antes de abril de 2021 no están incluidos en el análisis. Estas bases fueron utilizadas durante todo el reporte y cálculo del IRC.

Fuentes de información utilizadas para el IRC

- 1. Bases descargables de Compranet.** Compranet reúne todos los procesos de compra pública realizados con recursos federales. La información general de estos procesos puede descargarse en Excel, el cual es publicado por año y actualizado periódicamente. Contiene información como número del procedimiento, unidad compradora, objeto del contrato, importe de este y proveedor o contratista.
- 2. Scraper de anuncios de Compranet.** Además de la base descargable, Compranet contiene toda la información que las Unidades Compradoras generan al publicar anuncios de contratación y adjudicación de contratos. Estos anuncios corresponden a cada proceso de compra, al seleccionar uno el portal arroja un Expediente, el cual contiene datos generales de este, así como la documentación generada por cada uno de los procesos. Esta fue la fuente de información obtenida mediante web scraping. Con esta extracción, es posible contar con bases de datos para 2018-2020 que identifica si las compras cuentan o no con los documentos necesarios.

²⁵ En 2019, el Gobierno federal anunció que la Oficialía Mayor de la SHCP sería la encargada de realizar las compras consolidadas, sustituyendo las compras realizadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) desde 2013.

3. **Estándar de Datos de Contrataciones Abiertas (EDCA).** Las bases de datos de EDCA son publicadas en formato *json* por la SHCP en la página del Gobierno Federal. Al descomprimir estos archivos, es posible contar con información sobre el número y el nombre de participantes por concurso, licitación pública o invitación restringida.
4. **Presupuesto de Egresos de la Federación.** Esta fuente contiene los montos máximos autorizados para realizar una adjudicación directa o una invitación restringida, por tipo de contratación (obra o adquisición) y año.
5. **Directorio de proveedores y contratistas sancionados por la Secretaría de la Función Pública.** Con esta información es posible identificar las empresas sancionadas que recibieron contratos públicos entre 2018-2020.
6. **Sistema del SAT para validación de facturas.** Con esta información es posible identificar las empresas con operaciones inexistentes de acuerdo con la información del SAT que recibieron contratos públicos.

IMCO

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD, A.C.