



CAMBIO EN EL MODELO DE CONTRATACIONES PÚBLICAS PARA EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Dr. Alejandro Romero Gudiño
Titular del Órgano Interno de Control en la
SHCP
draromerog@Hotmail.com



Punto de partida	3
Antecedentes	4
Diagnóstico de la SHCP	5
Estrategia de la SHCP	8
Estrategia de la SFP	14
Conclusiones	19
Compras durante la emergencia COVID-19	23
México -UNOPS	36



En la pasada administración se contaba con 1,537 unidades compradoras, ahora se propone concentrarlas en una sola, a cargo de la SHCP para administrar adquisiciones por 2.53 billones de pesos contemplados en el PEF 2019.

La actual Unidad de Adquisiciones de la SHCP, que procesó 238 contratos por un monto de 1,278 millones de pesos, se verá enfrentada a una tarea sustancialmente mayor, toda vez que los procesos de adquisición en los últimos años han sido 112,805 en promedio, entre servicios, compras, arrendamientos y obras públicas.

Para el OIC-SFP

- Supone un ámbito de responsabilidad multiplicado 474 veces.
- Habrá una ampliación de las obligaciones para crear y vigilar la Normatividad correspondiente.
- Se tendrá que contemplar un intenso Control Interno y de Administración de Riesgos la Oficialía Mayor SHCP-UAF.



1

La tendencia a la consolidación de compras en la administración pública, empezó en Reino Unido y Francia desde los años noventa del siglo pasado, consolidaciones que han llevado de diez a 15 años.

2

En países con entes que son meramente reguladores, como el caso de Suecia, que nada más emiten reglamentos y todo funciona; a casos extremos como los de Corea del Sur, que tienen tecnologías avanzadas y ellos sí tienen toda la concentración de la compra, los almacenes y la distribución.

3

En México podemos tener un modelo intermedio, no solo regulador, pero tampoco concentrar todo. Estamos pensando en un principio concentrar 20 por ciento de los rubros o de los conceptos de las compras que hace el gobierno, pero que representan 80 por ciento del presupuesto.

4

En estadísticas internacionales, las dos funciones públicas donde se detecta mayor corrupción son en la impartición de justicia, en el Ministerio Público; y en la compra pública.

5

En particular en América Latina, más o menos en una de cada tres transacciones de compra pública, en promedio.

6

Retomar y replicar a escala nacional es la de la Ciudad de México cuando fue gobernada por el hoy presidente Andrés Manuel López Obrador (2000 a 2005).

7

El primer año de la administración del entonces jefe de gobierno, hoy Presidente, se tuvieron ahorros mayores a 30 por ciento, en el caso de la Ciudad de México.



México está ubicado entre los países con mayores índices de corrupción y menores índices de eficiencia en el gasto público

Diagnóstico y objetivos

- México ocupa el lugar **27 de América (de un total de 32) y 135 a nivel mundial (de un total de 180) en el índice de percepción de corrupción**. En 2017, fue la nación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) **peor evaluada**.¹
- Las instituciones públicas del país ocupan el lugar **128 de 137 en el Índice de Ética y Corrupción; y el desempeño del sector público ocupa el 121 de 137** en el Índice de Eficiencia en el Gasto Público, según el Fondo Económico Mundial.²
- Más de **80%** de los contratos se llevan a **cabo sin un procedimiento licitatorio**; sólo **1.5%** de los proveedores que han ganado un procedimiento **representan el 80% del monto asignado en contrataciones públicas**.^{3,4}
- Las más de 1,500 unidades compradoras de la APF se encuentran fragmentadas y sin coordinación, lo que genera un desvío de recursos públicos en corrupción sin ser observados.
- Las recomendaciones internacionales apuntan a que los sistemas electrónicos de contrataciones públicas del Gobierno Federal, **necesitan ser reformados**, para reconstruir la confianza de los mexicanos en su gobierno y asegurar el control del gasto.⁵

Objetivos :

- Transformar el sistema de contrataciones públicas del Gobierno Federal hacia un sistema más abierto y transparente para obtener mejores condiciones de precio y calidad, en los bienes, servicios, arrendamientos y obra pública.
- Contribuir al desarrollo económico nacional a través de contrataciones públicas con abasto estratégico, así como responsabilidad social generando una mayor participación de proveedores.

Fuente: 1 - Transparencia internacional (Índice de percepción de la corrupción, 2017)
2 - Publicaciones del Fondo Económico Mundial (2017-2018)
3 - "Estudio del Sistema Electrónico de contratación pública de México OCDE", 2018
4 - IMCO (Índice de Riesgos de Corrupción: el Sistema Mexicano de Contrataciones Públicas, 2017)
5 - "Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, Estudio del Sistema Electrónico de Contratación Pública de México Rediseñando CompraNet de manera incluyente", 2018



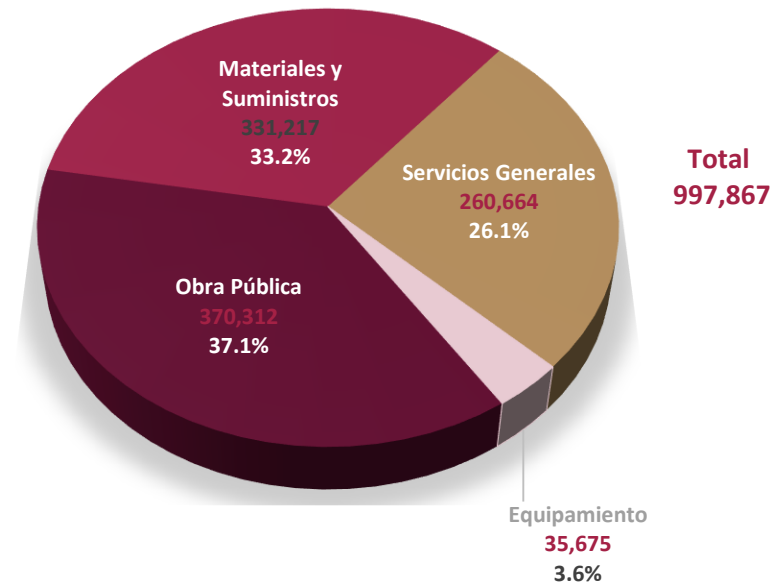
Las Contrataciones Públicas en México representan 997 MMDP. Sin embargo, la corrupción se ha institucionalizado dentro de las mismas, beneficiando a un grupo de personas y negando el acceso a los demás, lo que ha encarecido los bienes, arrendamientos y servicios que requiere la APF

Contrataciones de Gobierno

Millones de pesos

Ramo	Ejercido 2018	Aprobado 2019	% 2019
Total	970,304	997,867	100.0
CFE	350,261	335,166	33.6
PEMEX	225,346	309,047	31.0
IMSS	99,023	112,122	11.2
ISSSTE	38,075	54,039	5.4
OTROS	257,598	187,494	18.8

81.2%

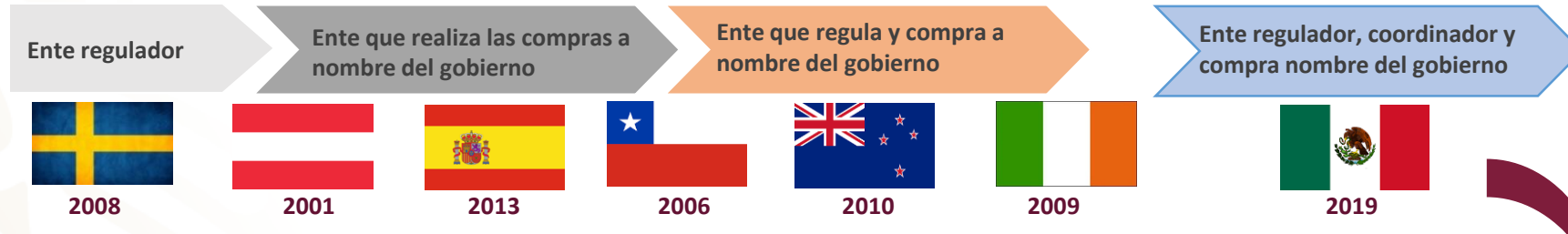


- ✓ El 80% de las compras se destina a los rubros de proyectos de infraestructura, combustible para plantas productivas, medicinas y productos farmacéuticos, combustibles, servicios integrales y seguros de bienes patrimoniales entre otros
- ✓ Del resto de las compras, 187,494 mdp, corresponde a un universo de **72,825 proveedores**, el **80%** de la compra recae en un **1.5%** de los proveedores.



Las mejores prácticas internacionales en materia de contrataciones públicas utilizan principalmente modelos de contratación centralizada en un ente público ajeno a las áreas sustantivas con diferente niveles de gobernanza (OCDE)

Nivel de gobernanza ¹



Principio centrales del Sistema de contratación públicas

- Eficiencia
- Eficacia
- Economía
- Bienestar económico y social
- Mejores servicios
- Gobernabilidad

Integridad

Transparencia

Imparcialidad

Visión estratégica

Sistema de contrataciones públicas bajo una **coordinación integral** a través de:

- Procedimientos, estrategias y documentos estándares;
- Planificación en función de la entrega oportuna de los resultados;
- Impulso del desarrollo económico por medio de las contrataciones estratégicas y con responsabilidad social;
- Personal capacitado y certificado;
- Implementación de herramientas tecnológicas que generen procesos ágiles, confiables, justos
- Transparencia de todas sus decisiones y resultados a la vista de todos para mayor confianza de la sociedad en el Estado y en sus instituciones.

¹/2016 OECD Survey on Public Procurement (29 OECD countries)

El Gobierno de México ha planteado una estrategia para reducir la corrupción y generar valor para el Estado cambiando la manera de realizar las contrataciones públicas implementando siete acciones principales



Generación de un marco normativo flexible

- ✓ Que sea acorde a la operación en adquisiciones y obra pública.
- ✓ Transparentes mediante la automatización del ciclo de contrataciones.
- ✓ Mejores mecanismo control y fiscalización.
- ✓ Nuevas estrategias de contratación.



Fortalecimiento de la planeación

- ✓ Integración de programas anuales de adquisiciones y obra pública.
- ✓ Agregación de demanda.
- ✓ Metodologías de investigación de mercado.
- ✓ Estrategias de contratación con abastecimiento estratégico.



Coordinación de unidades contratantes

- ✓ Ente público que dirige y coordina la normatividad y políticas de contratación a través de las Unidades de Administración y Finanzas (UAF) de las dependencias y entidades conforme a las mejores prácticas internacionales.
- ✓ Centralización que permiten mayor coordinación, control y seguimiento del gasto público.



Contrataciones consolidadas

- ✓ Consolidar el 80% del gasto público en contrataciones.
- ✓ Las dependencias y entidades ejecutan el otro 20% del gasto público en contrataciones.



Implementación de herramientas tecnológicas

- ✓ Automatización del ciclo de contratación pública planeación, gestión del gasto, contratación, administración y evaluación.
- ✓ Procedimientos de contratación más ágiles, más transparentes y menos costosos.
- ✓ Desarrollo de sistema electrónico en software abierto.



Gestión de cambio de cultura

- ✓ Capacitación y certificación de servidores públicos de las unidades compradoras.
- ✓ Cultura de honestidad e integridad en servidores públicos y proveedores.
- ✓ Monitoreo y evaluación de servidores públicos de las unidades compradoras.



Impulso a MiPyMES, cooperativas y empresas con responsabilidad social

- ✓ Mecanismo que incrementen la participación de MiPyMES y cooperativas.
- ✓ Desarrollo de proveedores por medio del abatecimiento estratégico..

El nuevo Sistema de Contrataciones Públicas Federales con eficacia, transparencia y responsabilidad social, se regirá bajo un ciclo completo de una contratación





La OM de la SHCP será el vínculo entre el Gobierno Federal y la oferta, a través de medios tecnológicos que permitan mejorar la rendición de cuentas y la transparencia

Plataforma Digital de Contrataciones Públicas



Mediante oficio número 700.2019.0435 de fecha 18 de febrero de 2019, la Oficialía Mayor de la SHCP, comunico a los Titulares de Unidades de Administración y Finanzas en las Dependencias y sus Homólogos en las Entidades de la Administración Pública Federal, la programación de las siguientes acciones de consolidación que se llevarán a cabo en el transcurso de primer semestre del ejercicio fiscal 2019:



1. Arrendamiento de equipo de transportes (SHCP)



2. Arrendamiento de Ambulancias (IMSS)



3. Combustible (SHCP)



4. Limpieza, jardinería y fumigación (SFP)



5. Servicio de Vigilancia (SCT)



6. Material y Útiles de oficina (SE)

Ahorro en compras meta institucional

Entre o no en la compra consolidada, estiman un ahorro de 20 a 30 por ciento para todas las compras desde el primer año. Y ese 20 a 30 por ciento no se va a ver de manera inmediata, entre otras cosas porque tienen que cubrir todos los pasivos que dejó la administración anterior.



Los 200 mil millones de pesos de ahorro para este año, es para toda la Administración Pública Federal. Ya que el ahorro de 40 por ciento es en el sector central, en donde los ahorros son de más o menos 30 mil millones de pesos.





CompraNet

Sistema electrónico desarrollado por la SFP con el objetivo de simplificar, transparentar, modernizar y establecer un adecuado proceso de contratación de servicios, bienes, arrendamientos y obra pública de las dependencias y entidades de la APF.

CONTEXTO

- | | |
|---|---|
| ✓ Derivado de la Reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (DOF 30-11-2018), CompraNet ahora forma parte de la SHCP. | ✓ Dominios de los diversos sitios y cuentas de correo electrónico se actualizaron a hacienda.gob.mx |
| ✓ De acuerdo a una revisión en la Ley de Adquisiciones y Arrendamientos, la Ley de Obra Pública no cuenta con modificaciones con respecto al uso del Sistema CompraNet, para la administración de los contratos de licitación realizados por las unidades compradoras | ✓ La actualización es únicamente con respecto a las ligas de los portales que contienen las herramientas, y de quién administra el sistema. |

* Fuente: DOF (30-11-2018); LAASSP y LOPSRM (consulta del 06/05/2019); y Correo electrónico de CNET Supervisor (02/05/2019).



Este Órgano Interno de Control reitera su compromiso para apoyar las gestiones necesarias que permitan alcanzar los objetivos y cumplir las metas planteadas en la Consolidación de Contrataciones Públicas de la APF

Control Interno

1. Apoyar en la evaluación del control interno del proceso de Consolidación de contrataciones.
2. Coadyuvar en el análisis de selección de áreas de oportunidad detectadas y proponer acciones de mejora.
3. Apoyo en la identificación de problemáticas que obstaculicen el cumplimiento de las acciones de mejora.

Administración de Riesgos

1. Coadyuvar en la identificación, selección y descripción de riesgos, así como de sus factores.
2. Promover que las acciones de control se orienten a evitar, reducir, asumir, transferir o compartir los riesgos.
3. Asesoría en el replanteamiento de las actividades establecidas para mitigar los riesgos.



CONTROL INTERNO

Es un proceso que tiene por objeto proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

CARACTERÍSTICAS

✓ Provee una seguridad razonable más no absoluta.	✓ Contribuye a alcanzar los objetivos institucionales (operaciones, información y cumplimiento).
✓ Coadyuva a alcanzar los objetivos institucionales de manera permanente en sus operaciones	✓ Asegura de manera razonable la salvaguarda de los recursos públicos, la actuación honesta de todo el personal y la prevención de actos de corrupción.
✓ Funciona gracias a que los servidores públicos lo propician	✓ Es acorde con el tamaño, estructura, circunstancias específicas

* Fuente: Marco Integrado de Control Interno, Auditoría Especial de Tecnologías de Información. ASF/SFP 2014.



ADMINISTRACIÓN DE RIESGOS

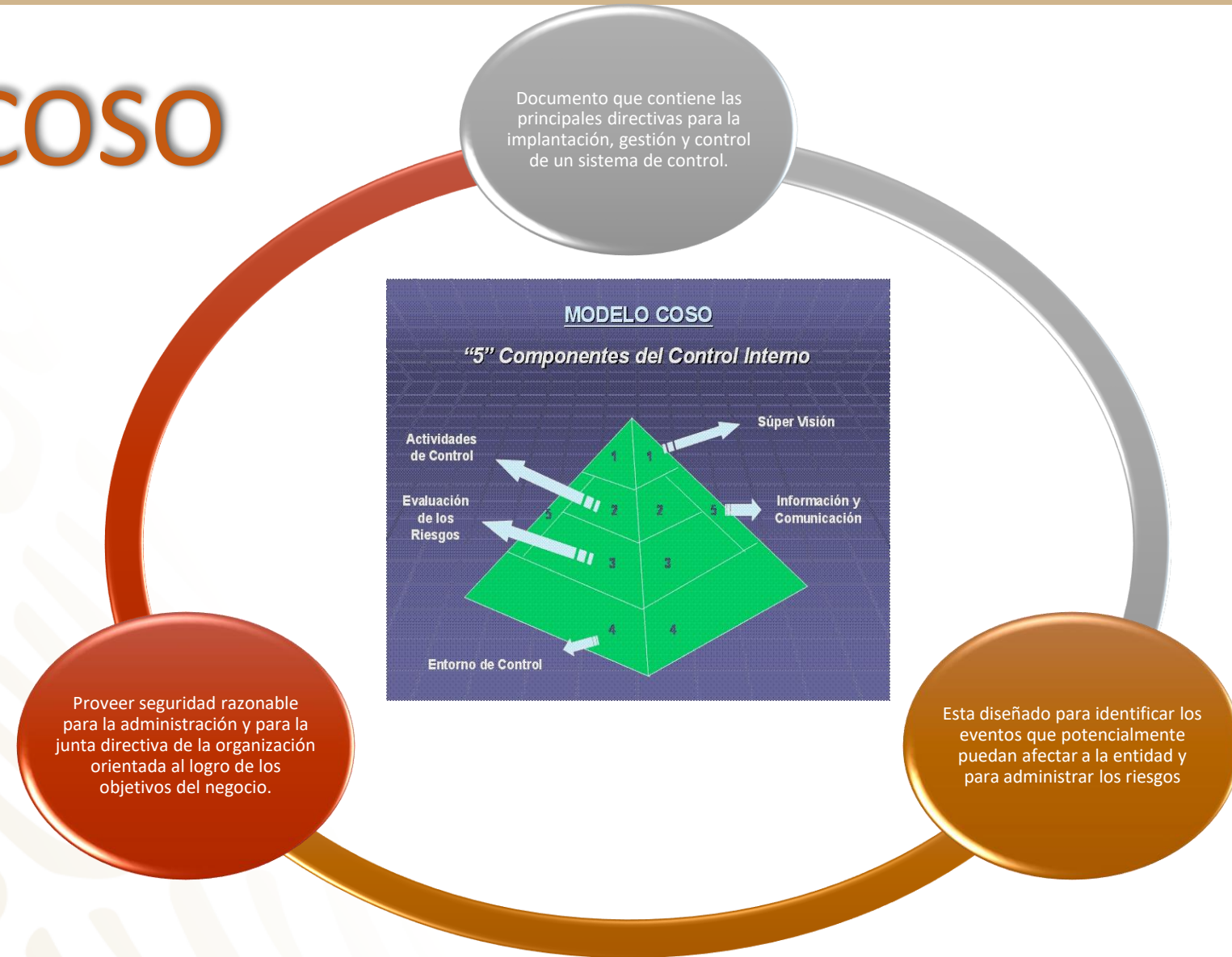
El proceso dinámico desarrollado para contextualizar, identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados a los procesos por los cuales se logra el mandato de la institución.

CARACTERÍSTICAS

- | | |
|--|---|
| ✓ Permite definir las estrategias y acciones que permitan mitigar los riesgos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales. | ✓ Ayuda a vigilar la evaluación de los riesgos, incluyendo el impacto potencial de los cambios significativos, la corrupción y la elusión de controles por parte de cualquier servidor público. |
| ✓ Disminuye la posibilidad de que por acción u omisión, mediante el abuso del poder y/o el uso indebido de recursos y/o de información, se dañen los intereses de una institución. | ✓ Reduce la posibilidad de ocurrencia y de impacto, de actos de corrupción, fraudes, abuso, desperdicio y otras irregularidades, relacionadas con la adecuada salvaguarda de los recursos públicos. |

* Fuente: Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno..

MODELO COSO



* Fuente: <https://fraudeinterno.wordpress.com/2016/02/19/coso-gestion-de-riesgos/>



CONTEXTO

El sistema COSO, impacta al Macroproceso de Contrataciones Consolidadas toda vez que con la alineación se contará con los siguientes beneficios:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none">✓ Con una mayor presión por lograr resultados y una desatención en el Control interno, las personas buscarán oportunidades para cometer actos de corrupción.✓ Conclusión de buenas prácticas de Gobierno.✓ Fortalece la rendición de cuentas | <ul style="list-style-type: none">✓ Mayor nivel de competencia de los funcionarios.✓ Integración de conceptos como riesgo inherente, nivel de tolerancia.✓ Relevancia de los Sistemas de Información. |
|--|---|

Asimismo, se concluye que el sistema COSO es un proceso integrado en el que los componentes pueden y van a impactar en cualquier otro.



Conclusiones

Pensando en un modelo ideal para las compras gubernamentales, tenemos que recoger las experiencias de los países mencionados, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, así como otras recomendaciones que proceden de esfuerzos multilaterales.

Por ejemplo, a instancias de la OCDE, México y Chile establecieron en 2003 una Mesa Redonda sobre Adquisiciones Públicas para evaluar los sistemas nacionales de adquisiciones, intercambiar experiencia y fijar un marco de buenas prácticas, así como identificar los obstáculos para la transparencia y la eficiencia en la asignación de los recursos públicos.

Por su parte, la Red interamericana de Compras Gubernamentales ha creado un sistema de Indicadores en Compras Públicas, que por sí mismo constituye un parámetro ideal para el diseño de un sistema de adquisiciones, el cual ha sido consensuado por la mayoría de las naciones latinoamericanas.



El Gobierno de la República está convencido de que mediante el nuevo Sistema de Contracciones Públicas se logrará el objeto de eliminar la corrupción en las adquisiciones, arrendamientos, servicios y obra pública.

Mediante las reformas a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público se busca contar con elementos innovadores, ágiles, y transparentes que:

- ✓ Coadyuven al crecimiento económico
- ✓ Amplíen la participación de posibles proveedores
- ✓ Integren a sectores menos privilegiados (comunidades indígenas, cooperativas, mujeres, compras sustentables y con responsabilidad social, mipymes)
- ✓ Establezcan un nuevo sistema electrónico de contrataciones públicas que responda a las necesidades particulares de la operación y del marco normativo.

Este es por mejorar el diseño e implementación de la política general en materia de contrataciones públicas que se realiza por los servidores públicos de toda la APF, en conjunto con la Oficialía Mayor, y con el acompañamiento de otros países e instituciones no gubernamentales que mediante asistencia técnica, y cooperación internacional, intercambian a México las mejores prácticas desarrolladas, a fin de acortar la brecha de tiempo para una eficiente y eficaz implementación en el país.

La transformación digital de las contrataciones públicas está en marcha y sus resultados son tangibles.



Se puede concluir que en materia de contrataciones públicas, no existe un sistema articulado a nivel nacional, que permita identificar las mejores prácticas en cuanto a los regímenes de contratación y las áreas de oportunidad.

Sin embargo al analizar los factores que influyen en el sistema de contrataciones públicas en México, podemos determinar que una buena planeación y desarrollo de mecanismos preventivos y de Control Interno nos pueden ayudar a obtener las mejores condiciones en precio, calidad y oportunidad.

La estrategia de centralización de las contrataciones de manera consolidada, es a la fecha la única anunciada por el presente gobierno y de la cual se pudo observar que se pretenden implementar diferentes acciones para llevarla a cabo con eficiencia y transparencia como son:



Conclusiones



1. Evitar transferir funciones y responsabilidades del gobierno a instituciones público-privadas, con el propósito de asegurar la integridad en las contrataciones públicas.
2. Estandarizar los datos de las contrataciones públicas, con el propósito de mejorar los mecanismos correspondientes a la rendición de cuentas.
3. Tomar las mejores prácticas de países con contrataciones públicas destacadas, que permitan al gobierno mexicano identificar o replicar, la que mejor se adapte al sistema mexicano.
4. Generar un marco normativo flexible, que permita mejorar los mecanismos de control y fiscalización.
5. Actualización de las herramientas tecnológicas, con el propósito de que estas sean el principal apoyo que genere certidumbre ante la sociedad, al transparentar los procesos de compras.

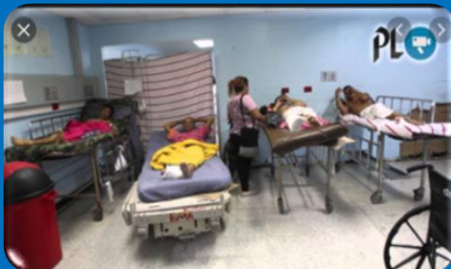
6. Generar un cambio de cultura hacia los servidores públicos involucrados en los procesos licitatorios, con el propósito de propiciar honestidad en estos.
7. Mayor difusión en los proyectos de contratación consolidada, para lograr amplia participación de las empresas, con el propósito de generar ventajas en calidad y precio.
8. Provocar que dependencias y entidades se adhieran, para obtener mayores beneficios en la compra, ya que a mayor cantidad adquirida, mejor precio de compra.
9. Implementación de controles internos, que van a permitir estandarizar los procedimientos licitatorios y los documentos que de estos se generen, en apoyo a reducir los riesgos que pudieran ser causados, por una mala planeación.
10. Propiciar el Control Interno y las acciones preventivas, para que se constituyan como mecanismos inhibitorios de acciones correctivas y para el combate efectivo a la corrupción.

11. Realizar un programa de trabajo, mediante el cual se puedan identificar los riesgos susceptibles de materializarse en actos de corrupción, con el propósito de no afectar las contrataciones públicas.
12. Creación de una Bitácora Electrónica de la totalidad de las adquisiciones realizadas por el Gobierno Federal.
13. Seguimiento de forma trimestral de la Bitácora Electrónica, mediante el Sistema Compranet y el Programa Anual de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios.
14. Revisar la capacidad legal de las Empresas Productivas del Estado para participar en la consolidación de compras y con ello, los beneficios de la economía de escala, el impacto social y productivo, y dar cumplimiento pleno a los principios constitucionales del artículo 134.

MÉXICO ANTE LA EMERGENCIA DE LA COVID-19



Igual que en muchos países del mundo las autoridades sanitarias mexicanas han tenido la necesidad de comprar los insumos necesarios para hacer frente a la pandemia. La Organización Mundial de la Salud, en sus diferentes recomendaciones les oriento a los países del mundo que compraran mascarillas médicas, jabón, desinfectante, termómetros, equipo de protección personal, sillas, camas, gel hidroalcohólico, pañuelos de papel, cubos de basura revestidos, caretas protectoras, gafas, batas, guantes, que habilitaran centros de cuarentena, entre muchos otros.



Pero el virus encontró a México totalmente desprotegido ya que los hospitales no contaban con los insumos necesarios, el suficiente personal médico y la infraestructura adecuada y suficiente. Durante la última década, los órganos fiscalizadores de los recursos económicos, entre ellos la Auditoría Superior de la Federación, encontraron innumerables anomalías en las compras de materiales, de contratación de personal y de realización de obras públicas en materia de salud.



Con lo cual, los gobiernos federales y estatales han tenido que realizar compras, contrataciones y obras, con mucha premura, y han expedido decretos y acuerdos con fundamento en la emergencia sanitaria, en los cuales han establecido las reglas para realizar las contrataciones públicas para afrontar la pandemia.



LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES APLICABLES EN COMPRAS GUBERNAMENTALES RELACIONADAS CON EMERGENCIAS

En México la base constitucional para el tratamiento de las emergencias sanitarias lo encontramos dentro de las facultades del Congreso de la Unión, en el artículo 73, fracción XVI, bases 2ª y 3ª, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en donde se destaca la competencia extraordinaria en materia de salubridad general de la República, otorgada a la Secretaría de Salud, en caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país

Para la interpretación de esa facultad hay que destacar que el artículo 49 de la CPEUM, prohíbe la reunión de dos o más de los poderes en una sola persona o corporación, excepto el caso de los artículos 29 (invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto) y 131 (tarifas de exportación e importación y comercio exterior). Como se advierte, la emergencia sanitaria no cancela los derechos humanos ni al Estado de Derecho.

Para enfrentar la emergencia sanitaria en la Ley General de Salud, en el Título Decimo “Acción Extraordinaria en Materia de Salubridad General”, Capítulo Único, artículos del 181 al 184, que reproduce el contenido del artículo 73, fracción XVI, base 2ª, de la CPEUM y otorga facultades a esa Secretaría de Salud para: la protección de la salud; se permite al Ejecutivo federal emitir decretos para declarar las regiones afectadas y para la terminar la emergencia; se permite crear brigadas especiales que actuarán bajo la dirección y responsabilidad de la Secretaría de Salud; y le autoriza a emitir la medidas.



LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES APLICABLES EN COMPRAS GUBERNAMENTALES RELACIONADAS CON EMERGENCIAS

MEDIANTE DECRETO SE ADICIONA UN PÁRRAFO QUINTO AL ARTÍCULO 1 DE LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS DEL SECTOR PÚBLICO EN EL DIARIO OFICIAL EL 11 DE AGOSTO DE 2020

se adiciona un párrafo quinto, al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para quedar como sigue:

I a VI. ...

Queda exceptuada de la aplicación de la presente Ley, la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos, siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DECRETO por el que se adiciona un párrafo quinto al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.



LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES APLICABLES EN COMPRAS GUBERNAMENTALES RELACIONADAS CON EMERGENCIAS

Como se advierte, se aplican los principios de eficiencia (capacidad para realizar o cumplir adecuadamente una función) y eficacia (Capacidad para producir el efecto deseado o de ir bien para determinada cosa) derivados del artículo 109 de la CPEUM; los de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, el de licitación pública, los de precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes, y, en caso, de que las licitaciones no sean idóneas, se aplican los procedimientos, reglas y requisitos para acreditar la economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez que aseguren las mejores condiciones para el Estado, del artículo 134 de la CPEUM.

La Constitución mexicana establece en el artículo 134, las bases y principios para que las autoridades competentes realicen compras públicas, y dispone como regla general que el procedimiento debe ser el de licitación pública, el cual, debe de realizarse “mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes”.



LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES APLICABLES EN COMPRAS GUBERNAMENTALES RELACIONADAS CON EMERGENCIAS

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, como la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, que son reglamentarias del artículo 134 constitucional, señalan en los artículos 40 y 41, y 41 y 42, respectivamente, que la administración pública podrá optar por no llevar a cabo el procedimiento de licitación pública y utilizar, excepcionalmente, los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa, cuando “Peligre 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 de fuerza mayor”; o “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”.



LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES APLICABLES EN COMPRAS GUBERNAMENTALES RELACIONADAS CON EMERGENCIAS SANITARIAS

Es importante recordar que en 2009, año en el cual también se decretó otro estado de emergencia por la aparición del virus de la influenza H1N1, el gobierno federal publicó un “DECRETO por el que se ordenan diversas acciones en materia de salubridad general, para prevenir, controlar y combatir la existencia y transmisión del virus de influenza estacional epidémica”.

En el artículo 2, se señaló que la Secretaría de Salud, implementaría de manera inmediata en todo el territorio nacional diferentes acciones ejecutivas. Y en las fracciones VI y VII, se dispuso que podía realizar:

La adquisición a nivel nacional o internacional, de equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías, objetos, bienes y servicios que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, sin necesidad de agotar el procedimiento de licitación pública, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla;

Cabe destacar que dicho decreto, en sus fundamentos, señala los artículos relativos de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, así como los respectivos de la Ley General de Salud.

Esto le permitió acceder al gobierno federal a un crédito ante el Banco Mundial por la cantidad de 1,700,000.00 dólares.



LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN LA EMERGENCIA DE LA COVID-19

En esta ocasión, el presidente de la República ha dicho que no acudirá a los organismos internacionales a solicitar créditos para hacer frente a la emergencia.

Pero tampoco ha activado el mecanismo de la “Declaratoria de emergencia” contemplado en la Ley General de Protección Civil, lo cual le permitiría utilizar los recursos económicos del FONDEN.

Llama la atención, que ahora el presidente de la República en su decreto publicado el 27 de marzo de 2020 en el *Diario Oficial de la Federación*, utilice incluso la misma redacción para realizar las compras públicas derivadas de la emergencia por la COVID-19, pero sin invocar en los fundamentos la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

No sorprendió el hecho de que recurren a las “adjudicaciones directas”, toda vez que con o sin decreto se venía realizando así, de tal forma que ya las compras públicas a través de este mecanismo de excepción alcanza el 77%. En consecuencia el decreto sólo confirma su utilización, sin que pueda interpretarse como una medida extraordinaria aplicable a este estado de emergencia, sino es una excepción recurrente que se aplica con normalidad y regularidad operacional en el actual gobierno.



En la emergencia actual, el presidente de la República ha optado por una regulación mucha más amplia, ya que ha publicado un decreto por medio del cual, reglamenta las contrataciones públicas. Es un decreto que el presidente expidió, con fundamento en la Ley General de Salud: 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 COVID- 19.

Mediante este decreto del *27 de marzo del 2020* proveyó al Ejecutivo a través de la Secretaría de Salud, emitir acciones extraordinarias para mitigar los impactos de la pandemia. En lo relativo a la contratación pública se determinó que no se llevarían a cabo los procedimientos de licitación pública para adquirir todo tipo de bienes y servicios, tanto a nivel nacional como internacional, entre los que destacan la adquisición de equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías y objetos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia.



La declaración tiene incidencia directa en la contratación pública para realizar las adquisiciones de bienes y servicios, ya que suspende o paraliza los procedimientos de contratación pública en curso, o en su caso se puedan cancelar los ya iniciados. Si bien existen las condiciones de fuerza mayor para llevar a cabo la contratación mediante adjudicaciones directas, de una u otra forma impiden realizar en tiempo y forma los procesos de licitación pública. Llevar a cabo las compras públicas mediante un mecanismo de excepción denominado adjudicaciones directas, que si bien están regladas en las leyes en la materia tienen un alto grado de opacidad con elevados índices de corrupción.

El decreto refleja el ánimo centralista del gobierno federal en materia presupuestaria y de gasto público, lo cual impacta la contratación pública, aún más cuando quieren sembrar el modelo de compras consolidadas que a casi dos años de su lanzamiento no ha dado los resultados esperados, sino al contrario ha sido contraproducente y ha generado desabasto y encarecimiento de los productos.



Con estas disposiciones se crea un marco regulatorio para las contrataciones públicas paralelo a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

El 6 de abril de 2020, el Secretario de Salud, expidió un Acuerdo que reglamenta el Decreto del Presidente de la República en materia de adquisición e importación de bienes.

En este Acuerdo, el Secretario de Salud, faculta a las Secretarías de Salud; de la Defensa Nacional, y de Marina; así como al Instituto de Salud para el Bienestar; al Instituto Mexicano del Seguro Social, y al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para que, “en sus respectivos ámbitos de competencia y con sujeción a sus recursos disponibles, puedan adquirir y, en su caso, importar los bienes y servicios, así como las mercancías” que se mencionaron líneas arriba.

Todo mediante adjudicación directa, que es un procedimiento muy simplificado, pero además, se señala que “las unidades facultadas simplificarán los trámites del procedimiento de adjudicación directa previsto en las disposiciones jurídicas aplicables”, esto quiere decir, que se han obviado trámites y requisitos, a pesar de que la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, señala la tramitación del procedimiento de adjudicación directa.

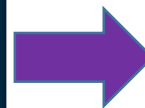
Como era de esperarse, este marco paralelo y simplificado ha dado lugar a que se abuse del estado de emergencia y ya han aparecido los primeros casos en los cuales se han comprado a empresas particulares, insumos a sobreprecio.



Ejemplo de compra sin licitación pública

Contrato por 94.9 millones pesos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), sin licitación, amparado en las reglas de compras por la emergencia a consecuencia del coronavirus. El contrato es para proveer equipo de “ultrasonido torácico (portátiles de mesa) para tórax y pulmón”.

Según se señala en las notas, con información tomada de la plataforma Comptanet, el gobierno le compró a sobreprecio.



Lo anterior, a pesar de que el artículo sexto del Acuerdo, señala que la “Secretaría de la Función Pública en apoyo a las unidades facultadas, realizará el acompañamiento preventivo de los procedimientos de adquisición de los bienes y servicios, así como de las mercancías y objetos a que se refiere el presente Acuerdo, con el propósito de responder a la emergencia por la enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)”.

Disposición no necesaria en el Acuerdo, ya que, la SFP, tiene entre sus facultades, señaladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, las relativas a “Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la APF, así como de las unidades administrativas equivalentes en las empresas productivas del Estado [...]”, así como “Fiscalizar directamente o a través de los órganos internos de control, que las dependencias y entidades de la APF cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, a arrendamiento financiero, servicios y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal”.



El artículo sexto del Acuerdo, también resultaba innecesario, ya que dentro de las nuevas atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, están las de “Planear, establecer y conducir la política general en materia de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, propiciando las mejores condiciones de contratación conforme a los principios” señalados en el artículo 134 constitucional.

Por lo que se podría concluir, que no era necesaria la expedición de los decretos referidos en esta opinión, ya que el marco constitucional y legal si establece mecanismos jurídicos para hacer contrataciones públicas en situaciones de emergencia sanitaria, tanto la Ley General de Salud como las propias Leyes de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y la de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

Lo anterior, demuestra que el marco legislativo y reglamentario en materia de contrataciones públicas es deficiente, y que es necesaria la expedición de una norma que sea acorde con las nuevas tendencias en materia de contrataciones públicas, es necesaria la expedición de un Código Nacional de Contrataciones Públicas.

Contrataciones en época de pandemia



El gobierno federal contrató para adquirir ventiladores, monitores, camas, caretas protectoras, mascarillas KN95, guantes de exploración, entre muchos otros insumos necesarios de protección contra el COVID-19; pero también importó estos insumos directamente de China, país con el cual tendió un puente aéreo, y que a la fecha ya han viajado 9 aviones **proveniente de China insumos que no cumplen con las especificaciones técnicas.**



Las compras del IMSS de respiradores con sobrepuestos de hasta un 200%.



Contrató médicos, enfermeras, enfermeras generales, enfermeras especialistas, médicos generales, médicos especialistas, laboratoristas, técnicos de rayos X, puestos administrativos y afanadores, todos con el carácter de eventuales o por honorarios, por el tiempo que dure la emergencia.



Tuvo que desarrollar obra pública, ya que se ha tenido que construir nueva infraestructura, pero también ha tenido que concluir infraestructura que se quedó a medias el sexenio pasado. Tarea que se ha encomendado, en algunos casos, a la Secretaría de la Defensa Nacional.



COMENTARIOS

El régimen de contratación pública en México, que tiene un fuerte contenido de la idea de interés público, padece una inclinación de las autoridades a hacer valer como propia la ilusión de interés general al momento de tomar decisiones de contratación, actuando en perjuicio de los principios constitucionales para la contratación de *honestidad, lealtad, eficacia, eficiencia y economía*, lo que sin duda pervierte la limpieza y eficacia de los procesos de contratación.

La acción extraordinaria en materia de salubridad obliga a la autoridad sanitaria a sujetarse a los límites de su competencia, así como el Estado de Derecho y los Derechos Humanos continúan vigentes en la emergencia, las normas aplicables a las compras gubernamentales deben respetarse y, a su vez, los servidores públicos tienen la obligación de rendir cuentas, fiscalizar sus actos y asumir la responsabilidad sobre sus decisiones.

Por lo que las actuaciones públicas y, específicamente, para que la contratación se puedan calificar de eficaces, eficientes, honestas, deben atender a objetivos y metas, y estos deben estar cabalmente especificados antes de gestionar la contratación; intentar exponer objetivos y metas en los actos específicos de gestión por parte de la Administración es pervertir maliciosamente el sentido de los principios y condiciones programáticos, además de que, desde luego, así no se logra la satisfacción y cumplimiento de los principios, condiciones, objetivos y metas.

En esta crisis sanitaria, con sus consecuencias económicas y políticas, que ha perturbado prácticamente todos los aspectos de la vida social y económica, en este último campo ha provocado una segunda crisis, la económica, igualmente devastadora.



Antecedentes de la relación México – UNOPS.

La (UNOPS) es un órgano subsidiario de las Naciones Unidas creado por Decisión 48/501 del 19 de septiembre de 1994, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, bajo recomendación del Consejo Económico y Social, para la provisión de servicios de administración y gestión de proyectos, de adquisiciones y otros servicios de apoyo a gobiernos, instituciones financieras internacionales, organizaciones gubernamentales y no gubernamentales.

El 17 de octubre de 2019, el Gobierno de México informó el inicio del proceso de la compra consolidada de medicamentos y material de curación para el Sistema de Salud, por lo cual, como parte de su política de ahorro y austeridad, así como de la política de combate a la corrupción, la Oficialía Mayor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en coordinación con el Sector Salud, implementan un sistema de contrataciones consolidadas basado en las mejores prácticas internacionales.

En sesión extraordinaria celebrada el 30 de julio de 2020, la Cámara de Senadores, en su carácter de cámara revisora, aprobó en sus términos, la minuta con proyecto de Decreto remitida por la Cámara de Diputados, mediante la cual se adiciona un párrafo quinto a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: “Queda exceptuada de la aplicación de la presente Ley, la adquisición de bienes o prestación de servicios para la salud que contraten las dependencias y/o entidades con organismos intergubernamentales internacionales, a través de mecanismos de colaboración previamente establecidos, siempre que se acredite la aplicación de los principios previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”



Procedimiento para la licitación consolidada de medicamentos por parte de la UNOPS.

INSABI: Entregara un listado de claves con la demanda agregada de los grupos de Medicamentos (010), Psicotrópicos (040) y material de curación (060). Contrato multianual: 2021-2024

UNPOS en sus procesos de licitación:

1. Pre-bases (listado de claves, cantidades y plazos de entrega centralizada)
2. Reuniones informativas de pre-licitación con los proveedores.
3. Publicación en el portal mundial de proveedores de las Naciones Unidas (UNGM), páginas web o medios de comunicación nacionales e internacionales.
4. Gestión de las presentaciones de ofertas electrónicas.
5. Verificación de requisitos de elegibilidad y evaluación de ofertas técnicas y financieras.
6. Negociación de precios ofertados por los licitantes para cada clave.
7. Revisión del proceso de adquisición previo a la adjudicación de contratos (Comité de Contratos y Propiedad).
8. Adjudicación de contratos bajo la modalidad de Acuerdos de Largo Plazo.



Procedimiento para la licitación consolidada de medicamentos por parte de la UNOPS. Componente I

La UNOPS, bajo la modalidad de servicio de adquisiciones y manejo fiduciario de recursos transferidos por el INSABI, asumirá la gestión contractual, financiera y logística de la adquisición de los medicamentos y material de curación haciendo énfasis en actividades como:

1. Administración de los instrumentos contractuales y correspondientes garantías.
2. Gestión de órdenes de entrega según programación de entrega y contratos suscritos. La entidad consolidadora de pedidos (órdenes de compra) será responsable INSABI.
3. Seguimiento a los planes de entrega (cantidades de productos, plazos, lugares de primer destino, etc.).
4. Control de calidad aleatorio, de conformidad con COFEPRIS.
5. Pagos relacionados con la entrega y recibo a satisfacción de los productos.
6. Vigilancia de los instrumentos de garantía, el cierre de los contratos o bien enmiendas a los mismos.
7. Supervisión del desempeño del proveedor.
8. Registro de los gastos, emisión de informes financieros, entre otras acciones.



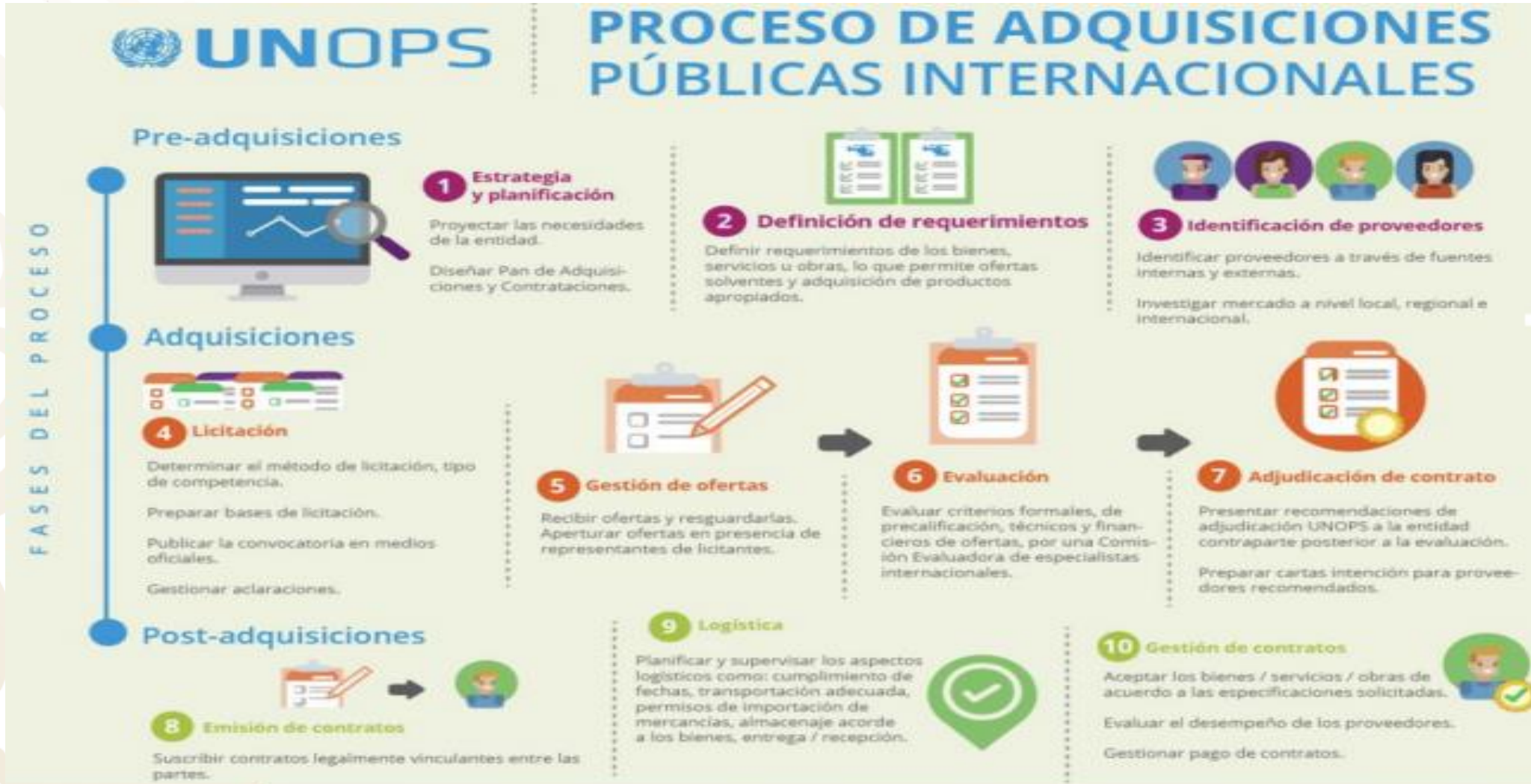
Procedimiento para la licitación consolidada de medicamentos por parte de la UNOPS. Componente II

Para el fortalecimiento de capacidades en el área de adquisiciones de bienes y servicio.

1. Evaluación de eficiencia bajo la Herramienta de Evaluación de Eficiencia en las Adquisiciones (PEAT) de las adquisiciones en entidades suscribientes del Acuerdo de Consolidación. A ser definidos en la Comisión de dirección del proyecto (CDP).

2. Propuesta de diseño e implementación de una Unidad Especializada de Compras Consolidadas de Medicamentos y Material de Curación. A ser definidos en Comisión de dirección del proyecto (CDP).

Resumen del acuerdo específico entre INSABI y UNOPS





Matriz de Responsabilidades

En el siguiente apartado se muestran las responsabilidades tanto de la UNOPS como del INSABI en las principales tareas de los procesos que conlleva el servicio de la UNOPS.

A. CONTRATACIÓN DE CONSULTORES INDIVIDUALES (NACIONALES E INTERNACIONALES)		
GOBIERNO	UNOPS	TAREA
	X	PREPARACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA (TDR)
	X	FINALIZACIÓN DE LOS TDR
	X	APROBACIÓN DE LOS TÉRMINOS DE REFERENCIA
	X	SELECCIÓN DE CONSULTORES
	X	FIRMA DE CONTRATOS
	X	ADMINISTRACIÓN DE CONTRATO
	X	SUPERVISIÓN TÉCNICA DE CONSULTORES
	X	EXAMEN/APROBACIÓN DE INFORMES PARCIALES/FINALES
	X	PAGO



Matriz de Responsabilidades

B. ADQUISICIÓN DE BIENES Y SUMINISTROS		
GOBIERNO	UNOPS	TAREA
X		PREPARACIÓN DE LA LISTA DE MEDICAMENTOS Y MATERIAL DE CURACIÓN
X		PREPARACIÓN DE ESPECIFICACIONES TÉCNICAS DETALLADAS
	X	FINALIZACIÓN DE LAS ESPECIFICACIONES TÉCNICAS
	X	INVESTIGACIÓN DE MERCADO
	X	PREPARACIÓN DE LAS BASES Y EMISIÓN DE LOS LLAMADOS A LICITACIÓN
	X	RECEPCIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS OFERTAS
	X	RECOMENDACIÓN DE ADJUDICACIÓN
	X	ADJUDICACIÓN Y FIRMA DE LA ORDEN DE COMPRA
	X	ARREGLOS DE INSPECCIÓN Y TRANSPORTE AL PUNTO CENTRAL DE RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS Y MATERIAL DE CURACIÓN
	X	TRÁNSITO ADUANERO (SI HUBIESE NECESIDAD)
	X	SEGUIMIENTO HASTA LA ENTREGA EN EL PUNTO CENTRAL DE RECEPCIÓN DE MEDICAMENTOS Y MATERIAL DE CURACIÓN
X		RECEPCIÓN Y ACEPTACIÓN DE LOS MEDICAMENTOS Y MATERIAL DE CURACIÓN
	X	PAGOS A LOS PROVEEDORES



Matriz de Responsabilidades

C. CONTABILIDAD/ESTADOS FINANCIEROS Y ADMINISTRACIÓN GENERAL.		
GOBIERNO	UNOPS	TAREA
X		DEPÓSITO DE LOS MONTOS REQUERIDOS PARA LA COBERTURA TOTAL DE COSTOS DEL ACUERDO, INCLUYENDO LA TARIFA ADMINISTRATIVA
	X	MANTENIMIENTO DE LA CUENTA DE LIBRO MAYOR POR SEPARADO PARA LOS FONDOS DEL PROYECTO
	X	REGISTRO DE INTERESES Y PAGOS
X	X	REVISIÓN DEL AVANCE CONTRA EL PLAN DE TRABAJO Y ACUERDO SOBRE LAS REVISIONES NECESARIAS AL PROYECTO
X		EMISIÓN DE CARTA DE NO-OBJECCIÓN EN UN PERÍODO MÁXIMO DE UN (1) MES A PARTIR DE LA RECEPCIÓN DEL REPORTE FINAL DEL PROYECTO Y LA RECEPCIÓN DE LOS PRODUCTOS
	X	ESTADO FINANCIERO FINAL
	X	CIERRE DE LAS CUENTAS Y DEVOLUCIÓN DEL SALDO NO UTILIZADO