



Escuela de Gobierno y
Transformación Pública
Tecnológico de Monterrey

Las “OTRAS” CONTRATACIONES del gobierno de López Obrador

Marco Antonio Fernández
Roberto de la Rosa

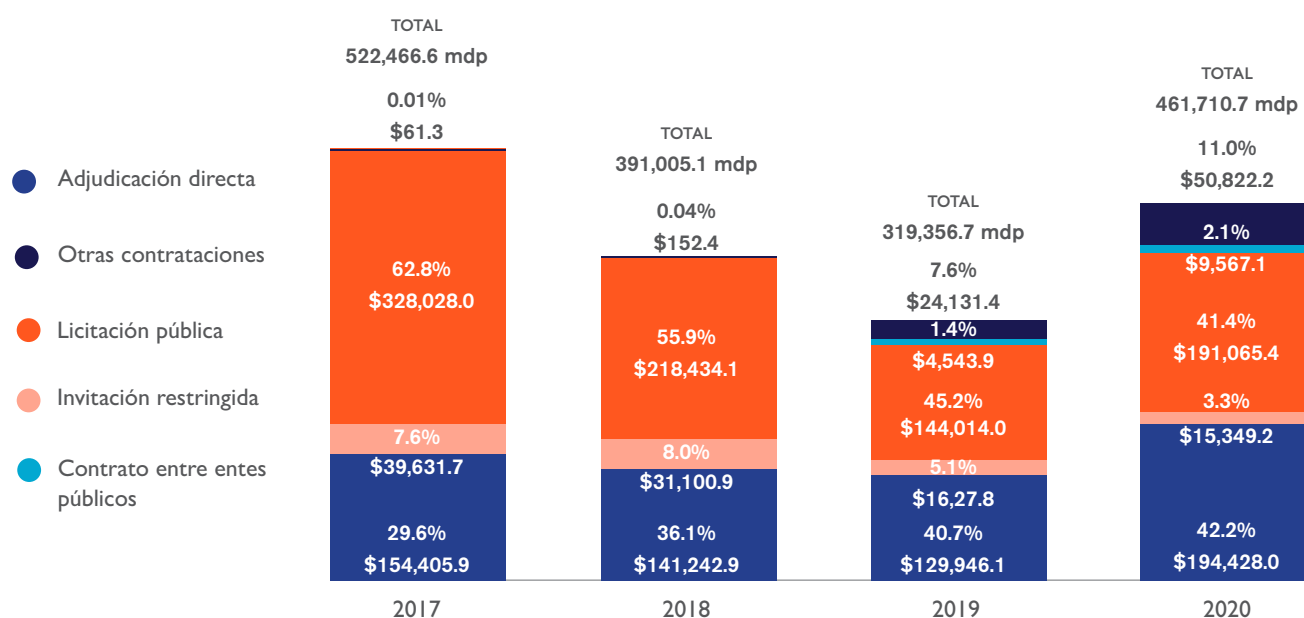


I. Más adjudicaciones directas y menos licitaciones públicas

Antes de asumir la presidencia de la República, Andrés Manuel López Obrador anunció que se prohibirían las adjudicaciones directas (AD) y que todas las compras del gobierno se realizarían mediante licitación pública (LP). Dentro de los denominados 50 lineamientos que dio a conocer pocos días después de su triunfo electoral, el presidente electo estableció en el número 20 que “Los contratos de obra del gobierno se llevarán a cabo mediante licitación pública, con la participación de ciudadanos y de observadores de la ONU”. Esta directriz se mantuvo en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) del nuevo gobierno, publicado en julio de 2019, y ubica a la adjudicación directa como causa de la corrupción en México.

Mientras el gobierno de López Obrador integraba el PND, la administración pública federal (APF) a su cargo contrataba, como nunca antes, mediante adjudicación directa. 2019 cerró con un total cercano a 129.9 mil mdp asignados de manera directa, lo que representó el 40.7% del total del monto reportado en CompraNet. El porcentaje de este tipo de contrataciones en ese año fue superior en 11.1 y 4.6 puntos a lo que se comprometió por este tipo de contratos en 2017 y 2018, respectivamente. Lejos de dejar atrás las prácticas de los gobiernos del “PRIAN”, la autodenominada cuarta transformación profundizó las formas de contratación que tanto criticó siendo oposición.

Gráfica I. Evolución de las contrataciones públicas (millones de pesos), 2017-2020.



Fuente: elaboración propia con información de CompraNet (<https://compranet.hacienda.gob.mx>) consultada el 21 de enero de 2021.

Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, secretaria de la Función Pública (SFP), en comparecencia ante senadores, en septiembre de 2019, precisó que no sólo debía informarse del total de contratos firmados, sino que la métrica adecuada para dar cuenta de los resultados en materia de contrataciones públicas era el monto comprometido por tipo de procedimiento. En octubre de 2020, la titular de la SFP, también en comparecencia ante legisladores federales, justificó las adjudicaciones directas, al señalar que “no son ilegales ni inmorales”, debido a que este tipo de contratación está previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP) y la Ley de Obra y Servicios Relacionados con la Misma (LOPSRM).

El ejercicio 2020 cerró con un total de 194.4 mil mdp asignados por adjudicación directa, que representó el 42.2% del total de contrataciones llevadas a cabo por la APF, mientras que la cifra por licitación pública ascendió a 191.1 mil mdp (41.4%). El cierre de 2020 ubica a las adjudicaciones directas como el mecanismo más usado, ya sea en cantidad de contratos o montos comprometidos.

Destaca también que, en la forma de contratar de esta administración, el monto promedio comprometido en cada contrato es mayor. Entre 2019 y 2020, para la adjudicación directa, aumentó en 94.3%; para la invitación restringida, en 59.6%; para la licitación pública, en 69.0%, pero aún inferior a lo observado en 2017. Además, los contratos entre entidades públicas acrecentaron su monto promedio en 129.4% y las “otras contrataciones” en 30.4%.

Gráfica 2. Evolución de los montos promedio de las contrataciones públicas (millones de pesos), 2017-2020.



Fuente: elaboración propia con información de CompraNet (<https://compranet.hacienda.gob.mx>) consultada el 21 de enero de 2021.

En contraste con las directrices referidas, en los resultados de la gestión en contrataciones públicas de este gobierno se evidencia cómo disminuyeron los procesos más competitivos (licitaciones públicas) para favorecer procedimientos menos competitivos (adjudicaciones directas). Irónicamente, estas prácticas fueron en su momento fuertemente cuestionadas por López Obrador cuando era opositor.

A este problema se suma otra práctica preocupante del presidente López Obrador, que nuevamente contradice sus promesas de contrataciones con transparencia. En el balance general ha pasado desapercibido que, en los dos primeros años (2019 y 2020) de esta administración, se observa un elemento emergente y creciente, consignado como “otras contrataciones”. Bajo este concepto, en CompraNet aparece que se comprometieron más de 24.1 mil mdp (7.6% del total de contrataciones federales) en 2019 y 50.8 mil mdp (11.0%) para 2020, lo cual representa un incremento de 110.6%. Esto contrasta de forma notable con lo observado en los últimos años del gobierno de Peña Nieto. Como puede verse en la Gráfica 1, sus denominadas “otras contrataciones” estuvieron acotadas y representaron sólo el 0.01% (61.3 mdp) en 2017 y 0.04% (152.4 mdp) en 2018.

2. “Otras contrataciones”

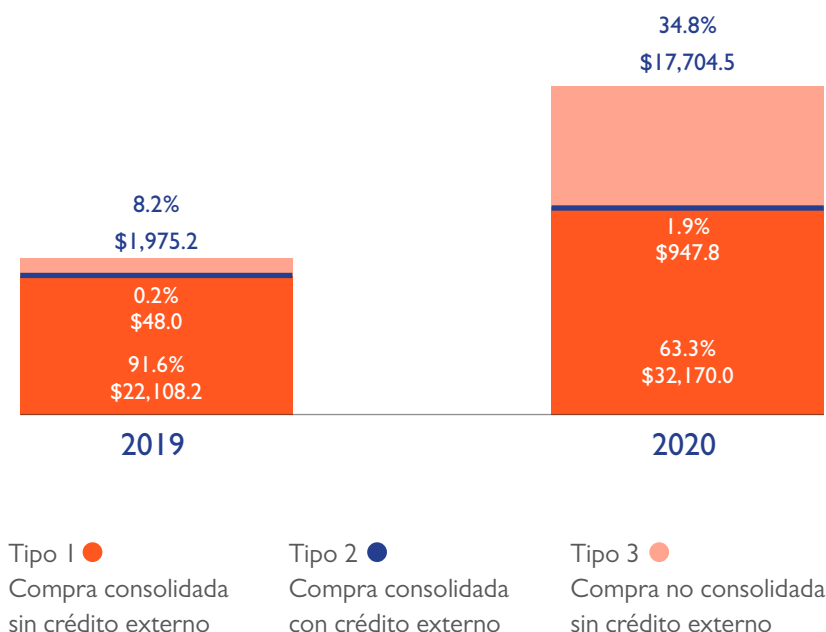
En el instructivo para reportar los contratos suscritos por la APF elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se identifica que dentro de “otras contrataciones” hay unas con crédito externo (lo que incluye instrumentos con garantías otorgadas por organismos financieros regionales o multilaterales, variante regulada en el artículo 10 de la LAASSP), otras que derivan de compras consolidadas y algunas más para atender necesidades relacionadas con alguna emergencia o desastre natural como la epidemia generada por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19).¹

1. Documento de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), denominado Anexo I Calidad de Datos de Plantillas en CompraNet, Instructivo de llenado en CompraNet para la plantilla 08. “Reporte de otras contrataciones y contrataciones con crédito externo”, disponible en https://compranetinfo.hacienda.gob.mx/descargas/verificacion_datos_CompraNet.xlsx

Al hacer un recuento más detallado de los “otros contratos” y con base en la información de CompraNet, se puede conocer la cantidad de instrumentos y los montos comprometidos mediante contratos financiados con un crédito externo y si están asociados o no a una compra consolidada. No obstante, el gobierno federal, que ha cuestionado la existencia del Instituto Nacional de Acceso a la Información por considerarlo caro e innecesario porque afirma que sus funcionarios no actúan de forma transparente, no ha puesto a disposición de los ciudadanos la información para conocer cuáles de las “otras contrataciones” son para atender y hacer frente a la pandemia en curso. Esto sorprende porque las dependencias federales que contraten bajo esta modalidad debido a circunstancias de emergencia, tienen la obligación, de acuerdo con el instructivo de la SHCP, de registrar en CompraNet dicha información. Con los datos disponibles es posible identificar tres grupos en los que se han distribuido las denominadas “otras contrataciones”:

- a) Compra consolidada sin crédito externo
- b) Compra no consolidada con crédito externo
- c) Compra no consolidada sin crédito externo

Gráfica 3. Sub clasificación de “otras contrataciones” (millones de pesos), 2019-2020.



Fuente: elaboración propia con información de CompraNet (<https://compranet.hacienda.gob.mx>) consultada el 21 de enero de 2021.

Como se muestra en el gráfico anterior, en 2019 solo 0.2% y 1.9% en 2020 de los “otros contratos” corresponden a instrumentos con financiamiento externo. Los contratos de compra consolidada sin crédito externo ascendieron a 22.1 mil mdp en 2019 y a 32.7 mil mdp (63.3%) del total de “otras contrataciones” en 2020. Es decir, bajo esta modalidad se observó un incremento de 45.5% de 2019 a 2020.²

Un primer problema con estos “otros contratos” de compra consolidada es que existen elementos para anticipar que las dependencias contratantes no están reportando en CompraNet el tipo de procedimiento bajo el cual realmente se realizó esta asignación. Debe precisarse que la compra consolidada no es un procedimiento al margen de la LAASSP. Por el contrario, está regulada en el artículo 17 de dicha ley, donde además se contempla la participación directa de la SFP.

Por lo anterior, ningún contrato que derive de una compra consolidada puede catalogarse como otro tipo de contratación. Con base en lo anterior, los 22.1 mil mdp de 2019 y los más de 32.1 mil mdp de 2020 deberían reportarse de acuerdo con el tipo de procedimiento que se utilizó para realizar las compras consolidadas del gobierno federal. Ante la falta de transparencia en esta información, es posible advertir que se está subreportando el total de adjudicaciones directas, invitaciones restringidas e incluso licitaciones públicas.³

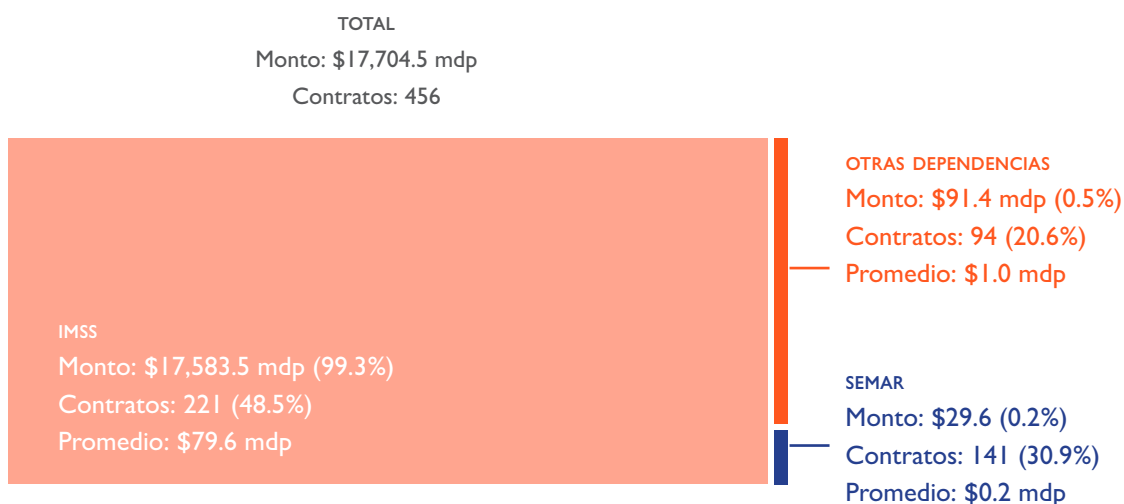
Además, es posible identificar un segundo problema. En 2020, los contratos dentro de la clasificación “otros” que no se asignaron a partir de una compra consolidada y que no corresponden a un contrato con crédito externo, aumentaron casi nueve veces respecto al 2019, pasando de 1,975.2 mdp a 17,704.5 mdp.

Cabe recordar que en el instructivo de CompraNet para las “otras contrataciones y contrataciones con crédito externo”, la SHCP instruye a las dependencias a registrar bajo este concepto los contratos para “atender necesidades relacionadas con alguna emergencia o desastre natural” como la “epidemia generada por el virus SARS-CoV-2 (Covid-19)”. Consecuentemente, analizando las dependencias contratantes, se observa que para 2020 el 99.3% de los contratos clasificados como “otros” que no derivan de una compra consolidada corresponden al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

2. La compra consolidada es una estrategia de contratación con fundamento legal en el artículo 17 de la LAASSP, mediante la cual los requerimientos de varias unidades administrativas de una dependencia o varias dependencias se agregan, con la finalidad de que los contratos correspondientes sean adjudicados mediante un procedimiento de contratación único y obtener mejores condiciones en cuanto a precio.

3. Paradójicamente, en las compras consolidadas el procedimiento predilecto son las adjudicaciones directas. Entre 2019 y 2020 aumentaron de 24.5% a 31.3%. Por otro lado, la licitación pública disminuyó de 44.6% a 21%. Ver Anexo I.

Gráfica 4. Distribución de “otros contratos” (no compra consolidada) 2020 por dependencia contratante.



Fuente: elaboración propia con información de CompraNet (<https://compranet.hacienda.gob.mx>) consultada el 21 de enero de 2021.

Los “otros contratos” que no derivan de una compra consolidada y no son financiados con crédito externo pudieran estar relacionados abrumadoramente con la atención de la pandemia de Covid-19. Por ello, es de la mayor relevancia que el IMSS informe sobre el tipo de procedimiento de contratación que se siguió para cada compra consolidada.

En caso de que hayan sido por adjudicación directa, deben cumplir con un mínimo de requisitos, tales como la investigación de mercado y el dictamen de excepción. También debe informarse por qué se catalogaron bajo el concepto de “otro” si ambas leyes (LAASSP, artículo 41, fracción II y LOPSRM, artículo 42, fracción II) facultan a las dependencias, bajo su responsabilidad, a asignar de manera directa un contrato si peligra o se altera 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.

3. ¿Subregistro o irregularidad?

Al igual que los contratos de compra consolidada, los que no derivan de esta opción representarían, en el mejor de los casos, situaciones que no se están reportando bajo el procedimiento de asignación (adjudicación directa, invitación restringida, licitación pública o entre entidades públicas). Esto implicaría un subregistro del orden de 7.6% para 2019 y de 11% para 2020 del total las compras públicas de la APF.

En particular para los “otros contratos” que no derivan de una compra consolidada, si las dependencias, principalmente el IMSS, no siguieron los mecanismos previstos en la ley, estaríamos, no ante un problema de un subregistro, sino de contratos irregulares con implicaciones patrimoniales del orden de 1,975.2 mdp para 2019 y de 17,704.5 mdp para 2020.

De la legalidad de estas contrataciones deberán dar cuenta tanto la SFP como la Auditoría Superior de la Federación, en calidad de organismos fiscalizadores de los recursos federales. Hasta ahora no se cuenta con información que confirme que este haya sido el caso. Si el problema es la clasificación de los contratos, implicará necesariamente una revisión de las directrices que establece la SHCP para el registro de información en CompraNet, debido a que las actuales impiden conocer con precisión el total de recursos que se comprometieron por adjudicación directa, invitación restringida o licitación pública.

Por tanto, en primer lugar, es necesario que las autoridades de SFP, dependencia encargada de coordinar y supervisar el sistema de control interno del gobierno federal, lleven a cabo las auditorías correspondientes para verificar si estas “otras contrataciones” se hicieron conforme a la ley. Asimismo, recordando los dichos populares a los que recurrentemente acude el titular del Ejecutivo federal, si el que nada debe nada teme y si es cierto que su gobierno tiene un compromiso con la transparencia, la honestidad y la rendición de cuentas, se esperaría que Función Pública ordene la publicación de la información completa correspondiente a los contratos que el IMSS y otras dependencias han realizado bajo esta categoría de “otros”.

Finalmente, más allá de las auditorías en tiempo real que tanto han señalado legisladores y altos funcionarios de la ASF, es indispensable que se incorporen al Plan Anual de Auditorías, revisiones puntuales que arrojen luz sobre los contratos celebrados a través de esta modalidad.

Como hemos señalado en otros documentos, en estos tiempos de mayoría, es necesario que se incorporen auditorías periódicas para mejorar la labor de esta institución y para demostrar que se cumple con los supuestos que llevan a las autoridades federales a exceptuar licitaciones públicas en la forma de contratar servicios y obra pública. Esto incluye a su vez una urgente revisión de las operaciones referidas bajo las diferentes categorías de “otros contratos”.

Estamos frente a una peligrosa simulación: no se contrata de manera distinta, siguen siendo práctica común las asignaciones directas (tan criticadas en el pasado) para favorecer a empresas que previamente no eran proveedores del gobierno federal. Además, a un mayor número de adjudicaciones directas, se suman la opacidad y el ocultamiento de información bajo la figura de “otros contratos” que, incluso en tiempos de emergencia como los que vivimos por el Covid-19, no cumplen con las reglas que recientemente han modificado para permitir contrataciones más expeditas de acuerdo con requerimientos extraordinarios de esta situación.

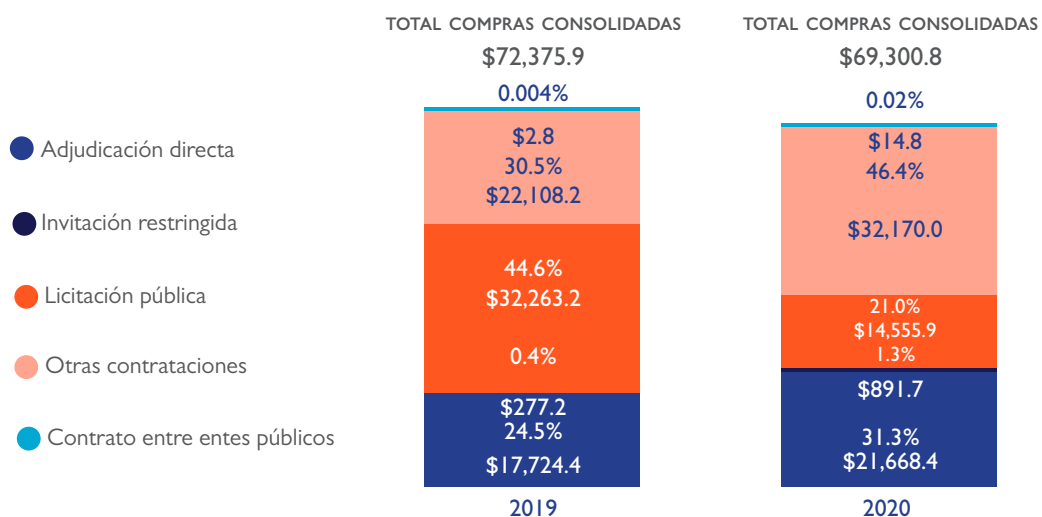
En resumen, la evidencia de las contrataciones de servicios y obra pública en los primeros dos años del gobierno del presidente López Obrador demuestra que no hay tal “transformación”.

Las autoridades federales continúan trabajando bajo los mismos patrones opacos y discrecionales. Con ello, los espacios para la posible operación de redes de corrupción y contrataciones ad hoc, lejos de irse reduciendo, se han multiplicado.

ANEXO 1. Distribución del total de compras consolidadas por tipo de procedimiento.

Con base en la información de CompraNet, los contratos derivados de compras consolidadas se asignaron según los siguientes tipos de procedimiento:

Gráfica A.I. Contratos de compras consolidadas por tipo de procedimiento (millones de pesos), 2019-2020.



Fuente: elaboración propia con información de CompraNet (<https://compranet.hacienda.gob.mx>) consultada el 21 de enero de 2021.

En la Gráfica A.I se identifica el aumento del peso del rubro “otras contrataciones” de 30.5% a 46.4%. También es relevante apreciar que este aumento se dio a costa de la licitación pública que pasó de representar el 44.6% en 2019 a solo el 21% en 2020. En el mismo periodo se observa que aumentó el monto comprometido mediante contratos de compra consolidada llevada mediante el procedimiento de adjudicación directa al aumentar de 24.5% al 31.3%.