

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Programa de Trabajo

- Segundo Periodo Ordinario del Segundo Año (Febrero – Agosto 2017)
- Primer y Segundo Periodos Ordinarios del Tercer Año (Septiembre 2017 – Agosto 2018)

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Índice

I. Fundamento jurídico del Programa de Trabajo	3
II. Fundamento jurídico de Actuación de la Comisión	3
II. Antecedentes de la problemática en las compras del gobierno federal. Ejemplo de casos concretos	4
III. Urgente necesidad de vigilar <i>ex profeso</i> algunas compras del Gobierno Federal que son significativas por su enorme impacto social.....	8
II. Misión	9
II. Visión.....	9
III. Objetivos	10
IV. Líneas estratégicas de acción.....	11
V. Calendario de reuniones ordinarias	12

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

I. Fundamento jurídico del Programa de Trabajo

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, numeral 6; artículo 42 numeral 1, de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 70 y artículo 208, numeral 2, del Reglamento de la Cámara de Diputados, se presenta el Programa de Trabajo de la Comisión Especial para dar Seguimiento a los Procesos y Resultados de las Compras del Gobierno Federal, el cual aprobado en la primera reunión ordinaria de la Comisión Especial de fecha 23 de marzo de 2017.

II. Fundamento jurídico de Actuación de la Comisión

El 29 de abril del 2016, la Junta de Coordinación Política emite Acuerdo por el que se constituyen las comisiones especiales de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados. En ese Acuerdo la H. Cámara de Diputados aprobó la creación de 42 comisiones especiales, cuyas presidencias fueron distribuidas de la siguiente manera:

Gpo. Parlamentario	Presidencias
PRI	17
PAN	9
PRD	5
PVEM	4
MORENA	3
MC	2
NA	1
PES	1

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Entre las Comisiones Especiales que se aprobaron figura la denominada **Para dar seguimiento a los procesos y resultados de las compras del Gobierno Federal**, la cual será presidida por el Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

II. Antecedentes de la problemática en las compras del gobierno federal. Ejemplo de casos concretos

Las compras de gobierno tradicionalmente han sido vistas como una función administrativa, como un trabajo que el servidor público tiene que hacer para satisfacer una serie de trámites con el fin de adquirir un bien o servicio. Se critica a la Administración Pública por no tener una visión estratégica para lograr ahorros como lo hacen otras unidades económicas (empresas y consumidores).

Para realizar una compra pública, los gobiernos en México deben apegarse a un conjunto de leyes y reglas que siguen una misma máxima: asegurar las mejores condiciones disponibles de compra para el Estado. Por ello, las adquisiciones que realizan las dependencias y gobiernos se realizan por regla general mediante una licitación pública, es decir, mediante un concurso abierto a cualquier interesado.

Sin embargo, también se prevé que por excepción se puedan realizar procesos de contratación mediante invitación a cuando menos tres personas o mediante adjudicación directa. Estas últimas son formas de comprar que tienden a ser menos competitivas pues restringen la participación a un número determinado de individuos o empresas.

A través del uso del portal de compras públicas del gobierno federal –Compranet– Transparencia Mexicana revisó cómo compraron en 2013 las 25 dependencias de

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

gobierno que conforman el gabinete, según la página web de la Presidencia de la República. El ejercicio encontró que del valor total de los procedimientos registrados por estas dependencias, 25% se adjudicó de forma directa, 20% por invitación a cuando menos tres personas y 55% por licitación pública. Es decir, 11 de cada 20 pesos gastados en contrataciones en 2013 se licitó y 9 de cada 20 se realizó por alguna de las otras dos formas.

Esta revisión nos permite observar la forma de compras públicas de algunas dependencias y darnos cuenta de los porcentajes tan bajo de licitación pública, que debería ser la de mayor frecuencia.

El gobierno federal gasta alrededor de 800 mil millones de pesos cada año en comprar diversos materiales o servicios y contratar obra pública. Cerca de dos tercios de esos recursos se concentran en Pemex, CFE, el IMSS y el ISSSTE. Si incluimos a las entidades federativas, podemos contabilizar otros 160 mil millones.

Ejemplos de algunos casos concretos:

El caso del Seguro de Gastos Médicos Mayores

Tan sólo en este sexenio, entre junio 2014 y diciembre de 2016 el Gobierno Federal pagó a la aseguradora GNP casi 2 mil 200 millones de pesos, por concepto de su póliza de seguro de gastos médicos mayores, de 178 dependencias, y por los que se benefician a más de 321 mil empleados en mandos altos y medios de la administración pública federal.

Los seguros de gastos médicos mayores para altos funcionarios de la Administración Pública Federal, representa una duplicidad de beneficios, ya que estos cuentan, como todos los trabajadores al servicio del Estado, del Seguro del ISSSTE. Para el periodo

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

2016 – 2018 el Ejecutivo ha otorgado a través de licitación pública un contrato a la empresa METLIFE, por un monto de \$2,196'246,467.52 de pesos, con los que se pretende cubrir esta prestación a los más de 321 mil empleados de mandos medios y superiores de la Administración Pública Federal.

El caso de la construcción del monumento “Estela de Luz”

Ya desde hace varios sexenios atrás hemos sido testigos de muy lamentables casos también, como el relacionado con el Fideicomiso para la Conmemoración del Bicentenario de la Independencia y el Centenario de la Revolución que incluye la construcción del monumento denominado “Estela de Luz”, donde estuvieron involucradas entidades como la Secretaría de la Función Pública (SFP); el Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México (INEHRM); el Banco Nacional de Comercio Exterior, S.N.C. (BANCOMEXT); el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, S.N.C. (BANJERCITO); I.I.I. Servicios, S.A. de C.V. y FONATUR Constructora, S.A. de C.V..

Entre los hallazgos que presenta la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en su “Informe sobre la Fiscalización Superior del Monumento Estela de Luz 2009-2011” destaca “la contratación de diversos servicios con instituciones cuyas atribuciones u objeto social no guardan relación con el servicio solicitado, o no tienen la capacidad para realizarlo, lo que generó subcontrataciones y que se optara por procedimientos de contratación diferentes a la licitación pública. En este sentido, el Comité Técnico del Fideicomiso acordó contratar a I.I.I., S.A. de C.V. para realizar la construcción del Monumento Estela de Luz en su primera etapa, con un importe máximo de 394,400.0 miles de pesos (mlp), que no tenía la capacidad, infraestructura ni personal competente para llevar a cabo la ejecución de la misma, toda vez que la obra fue subcontratada al

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

100%. Esta situación provocó, entre otros aspectos, que no se entregara la obra en los tiempos previstos en el contrato original, sino un año cuatro meses después de la fecha prevista para su inauguración y con un costo adicional de alrededor de 192.0%.

El Comité de Obras de I.I.I. Servicios S.A. de C.V., incorrectamente dictaminó procedente la excepción al procedimiento de licitación pública para contratar la obra y autorizar el de invitación a cuando menos tres personas, toda vez que no se justificaron y acreditaron los elementos que establece la ley en estos casos.

El caso de la compra de medicamentos

La OCDE elaboró un índice comparativo de precios de medicamentos en 12 países y descubrió que en México se vendían los fármacos más caros (por encima de Estados Unidos, Japón y Francia, entre otros). Dado que el IMSS es el principal consumidor en el mercado farmacéutico y de equipos médicos, la Comisión Federal de Competencia (CFC) inició en 2006 una investigación sobre posibles prácticas monopólicas absolutas por parte de los proveedores de medicamentos del Instituto. Tras concluir la investigación, el órgano regulador determinó que seis farmacéuticas (Baxter, Eli Lilly, Fresenius Kabi, laboratorios Cyropharma, laboratorios Pisa y Probiomed) se habían coludido para elevar los precios de las medicinas que vendían al IMSS, por lo que la CFC decidió multar a las seis empresas con un total de 151.7 MDP.

Un año después de que la CFC iniciara su investigación, el IMSS buscó ahorros que le permitieran enfrentar sus crecientes desafíos financieros y dar mejor servicio a sus casi 54 millones de derechohabientes. Entre las estrategias emprendidas por el instituto destacaron las de centralizar sus compras y la de cambiar el método de subastas.

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Hasta 2006, el proceso de compra del IMSS estaba descentralizado en 35 delegaciones y 25 unidades médicas de alta especialidad (UMAES) a lo largo del país, de modo que cada área realizaba sus propios procesos de adquisición de forma aislada. A partir del ciclo de compra de 2007, el instituto comenzó a realizar sus compras a través de contratos únicos y de manera centralizada. Esta estrategia le permitió al IMSS ahorrar, en 2011, un total de 600 MDP en la compra de medicamentos, según un estudio realizado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

En septiembre de este año el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) anunció el inicio de las licitaciones para la compra consolidada de medicamentos 2017, que será de alrededor de 50 mil millones de pesos. La cifra contemplada es histórica, ya que en diciembre de 2015, cuando concluyó la compra consolidada de medicamentos de ese periodo, la cifra superó los 48 mil millones de pesos.

El Director General del IMSS ha destacado que la compra consolidada garantiza los insumos médicos para la atención integral de los derechohabientes, lo cual ha permitido a los participantes un ahorro conjunto de 10 mil 863 millones de pesos en los últimos tres años.

III. Urgente necesidad de vigilar *ex profeso* algunas compras del Gobierno Federal que son significativas por su enorme impacto social

Ejemplos como los arriba mencionados hacen evidente la urgente necesidad de dar un seguimiento puntual, fiscalizar y proponer las medidas necesarias para hacer eficiente y transparente el proceso de compras del Gobierno Federal, en particular de compras

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

que son significativas tanto por sus montos en dinero, como por su impacto en la calidad de vida de las personas, como los son, por ejemplo, la compra de medicamentos.

La fiscalización constituye un instrumento de gran utilidad para que cualquier gobierno haga un mejor uso de los recursos, es una inversión con alto rendimiento social que coadyuva a erradicar la corrupción, la cual se detona principalmente por la discrecionalidad en el ejercicio público. Los beneficios de una fiscalización *ex profeso* de algunas de las compras más emblemáticas, por sus montos, que hace el Gobierno Federal son ahorros sustanciales en la cuenta pública y un aumento en la eficiencia de la cadena de proveedores gubernamentales.

La oportunidad de ahorrar es enorme dadas las actuales ineficiencias en el proceso de compras. Según estimaciones de la OCDE, mejorando ligeramente todo el sistema de compras públicas, el gobierno federal podría ahorrar aproximadamente 120 mil millones de pesos, o el equivalente al uno por ciento del PIB. Lo suficiente para construir doce mil escuelas o 158 hospitales generales.

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Comisión Especial tendrá la misión, la visión y los objetivos puntuales que a continuación de señalan.

II. Misión

Contribuir al análisis de las irregularidades que la Auditoría Superior de la Federación detecte en los procesos y resultados de las compras del Gobierno Federal, para coadyuvar a un correcto ejercicio del gasto público en México.

II. Visión

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Ser una Comisión que con un enfoque constructivo apoye la labor de fiscalización de otras instancias legislativas, de tal manera que impacte en la conformación de un mejor marco jurídico de los procesos y del ejercicio del gasto público.

III. Objetivos

Como su nombre lo indica, la Comisión Especial para dar seguimiento a los procesos y resultados de la compras del Gobierno Federal, tiene por objetivo contribuir a que el Poder Legislativo tenga una visión clara y lo más apegada posible a la realidad de los procesos de las compras que realiza el Gobierno Federal, así como de los resultados de las mismas a corto, mediano y largo plazo.

Puntualmente, esta Comisión pretende enfocarse en 3 objetivos principales:

- * REVISAR; a detalle las Leyes y normas específicas que se relacionan con las compras del gobierno federal, desde la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, hasta casos polémicos y también los casos ejemplares que nos permitan observar las deficiencias y los posibles nichos de oportunidad para mejorar estos procesos.
- * DIFUNDIR; y transparentar la información obtenida que muchas veces no se conoce, no sólo al público en general, lo cual ya es un mandato de Ley, sino a los entes e instituciones involucradas que muchas veces no conocen a ciencia cierta el proceso a seguir, y los requerimientos estrictos de cumplimientos, así como todas las implicaciones en su incumplimiento.

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

- * REFORMAR; los instrumentos que se deban corregir para lograr una mayor eficiencia y, por un lado permitan al estado mexicano ahorrar y por otro, evitar todo tipo de corruptelas dentro del proceso de licitación, contratación y entrega de resultados.

IV. Líneas estratégicas de acción

Las líneas estratégicas de acción del trabajo de la Comisión serán las siguientes:

TRABAJO LEGISLATIVO:

- Llevar cabo un análisis sobre la competitividad o eficiencia de los procedimientos de contratación requiere mayor profundidad e inclusión de un mayor número de variables, análisis que esta Comisión pretende abordar con el apoyo de aliados estratégicos, para así poder dar a conocer los resultados y presentar las mejores opciones de modificación y corrección que se deban hacer a estos procesos.
- Es necesario la reforma a diversas leyes, como la de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de Obras Públicas, que sin duda le darían al gobierno mayores herramientas para el ahorro. Reformas que nos permitan proponer los cambios necesarios para obligar a las dependencias federales a realizar todas sus licitaciones exclusivamente por vía electrónica, por ejemplo.
- Uno de los grandes obstáculos para obtener ahorros importantes es la falta de profesionalización de los funcionarios encargados de hacer las compras del gobierno. Datos de la SFP muestran que sólo la mitad de los encargados de las compras públicas cuenta con estudios referentes a la administración y muy pocos se especializan en la administración pública. Es necesario explorar la idea de crear un

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

diplomado o una maestría en compras públicas en alguna de las Universidades que mejor convenga.

DIFUSION:

- Se requiere de una verdadera eficiencia en los procesos de compras públicas, y uno de los elementos esenciales es la información confiable y estandarizada, que permita evaluar o replicar los ahorros conseguidos por cada dependencia y entidad federal, de aquí la importancia de poder difundirla.

VINCULACION:

- Nuestro principal aliado debe ser la Auditoría Superior de la Federación (ASF), que tiene ya muy claro los puntos clave que debemos tomar en cuenta para una mayor eficiencia y fiscalización en los procesos y resultados de las compras del Gobierno Federal.
- Desde la Cámara de Diputados debemos poder contar con el apoyo de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación que por mandato constitucional es la encargada de conocer y tener al día todos los tipos de auditorías y anomalías en el uso de los recursos públicos, lo que nos permite empatar observaciones y juntos proponer las mejores opciones.
- Para obtener y sistematizar toda la información requerida, la Unidad de Evaluación y Control de la Cámara de Diputados será un incomparable aliado.

V. Calendario de reuniones ordinarias

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

La Comisión tendrá el siguiente calendario de reuniones ordinarias para el desahogo de sus asuntos:

2016	
Mes	Día
Diciembre	08 (Previa)
2017	
Mes	Reunión
Febrero	21 (Instalación)
Marzo	23
Abril	18
Mayo	25
Junio	22
Julio	20
Agosto	24
Septiembre	21
Octubre	26
Noviembre	23
Diciembre	14
2018	
Mes	Reunión
Enero	25
Febrero	22
Marzo	29
Abril	26
Mayo	31
Junio	28

COMISIÓN ESPECIAL PARA DAR SEGUIMIENTO A LOS PROCESOS Y RESULTADOS DE LAS COMPRAS DEL GOBIERNO FEDERAL

Julio	26
Agosto	9

Las fechas para la realización de las reuniones ordinarias estarán sujetas a cambios de conformidad con el desarrollo de los trabajos legislativos de la H. Cámara de Diputados y los de la propia Comisión.

El presente Programa de Trabajo podrá sufrir modificaciones de acuerdo a los diferentes temas que se requieran incluir o modificar por parte de los integrantes de la Comisión.

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de marzo de 2017.