

A LA SOCIEDAD EN GENERAL

Informamos de la participación de Transparencia Mexicana (TM) como Testigo Social (TS) en el Pacto de Integridad celebrado con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), relativo a las Licitaciones Públicas para la adquisición de material de curación y radiológico con el fin de cubrir las necesidades para el año 2008 de las 27 Delegaciones, 23 Unidades Médicas de Alta Especialidad a nivel nacional, y de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). Al respecto, la Secretaría de la Función Pública designó a TM como TS.

La participación y presencia de TM en estos procesos, no sustituye a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados, sino que ofrece una visión imparcial que atestigüe la transparencia, equidad, objetividad y honestidad de las partes involucradas en estos procesos. Consecuentemente su presencia no tiene fuerza legal sino moral.

El soporte principal de esta fuerza son las Declaraciones Unilaterales de Integridad que suscriben los participantes de alto nivel en el proceso, en las cuales registran explícitamente el compromiso de abstenerse de realizar actos para que los servidores públicos involucrados en la licitación induzcan o alteren las evaluaciones de las propuestas, el resultado de los procedimientos, u otros aspectos que otorguen condiciones de ventaja a cualquiera de los participantes. Estas Declaraciones representan una afirmación pública del comportamiento ético que la sociedad espera de cada participante en cualquier proceso de licitación, la suma de ellas constituye la esencia de un Pacto de Integridad.

Antecedentes

En cumplimiento al Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial del 6 de noviembre de 1996, el IMSS, como todas las instituciones del Sector Salud, solamente adquiere claves (productos) considerados en los Cuadros Básicos y Catálogos del Sector Salud que elabora y actualiza el Consejo de Salubridad General, a través de la Comisión Interinstitucional de Cuadros Básicos de Insumos para la Salud.

Por lo anterior, las características técnicas de los productos, su calidad, así como la inspección para revisar las buenas prácticas que deben observarse en su manufactura son competencia de las instancias señaladas anteriormente y no del IMSS.

El artículo 41 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones establece: "Los criterios para evaluar la solvencia de las proposiciones, deberán guardar relación con los requisitos, especificaciones u otros aspectos señalados en las bases, debiendo determinar en cada criterio la forma o metodología que utilizará para la evaluación".

En las bases de las licitaciones, el IMSS no solicitó información respecto a "capacidad de producción, grado de cumplimiento, oportunidad, suficiencia" y tampoco la metodología para realizar su evaluación.

Las 27 Delegaciones y 23 Unidades Médicas de Alta Especialidad a nivel nacional del IMSS gozan de autonomía administrativa y presupuestal para sus adquisiciones, sin

embargo, con el propósito de obtener mejores precios, el Instituto tomó la decisión por segunda vez consecutiva de efectuar una compra consolidada a través de las licitaciones señaladas.

Por más de 10 años, la SEDENA se ha incorporado a las licitaciones con el propósito de beneficiarse de los precios que obtiene el IMSS en virtud de su alto volumen de compras.

Para el 2008, el IMSS y la SEDENA requieren de material de curación y radiológico representado en 982 claves (productos). Para adquirirlas, se realiza una licitación nacional y dos de carácter internacional (Licitación Pública Internacional Bajo la Cobertura de los Tratados Comerciales y Licitación Pública Internacional Abierta); una vez concluidas éstas, las claves que no fueron adjudicadas son nuevamente licitadas. Lo anterior explica que se hayan realizado seis licitaciones.

Las convocantes y responsables de estas licitaciones fueron 4 delegaciones foráneas, específicamente los titulares de las jefaturas administrativas de las delegaciones. La decisión de responsabilizar a dichos funcionarios de licitaciones que son institucionales y que suman cientos de millones de pesos, no resulta proporcional a su jerarquía administrativa. Al respecto el Instituto ofreció la explicación de que en sus oficinas centrales no cuenta con personal para realizar dicho trabajo.

La elaboración de las prebases y de las bases de las licitaciones, la aplicación de los procedimientos para la determinación de los precios máximos de referencia (PMR) y la correspondiente integración de las claves y/o material de curación y radiológico de cada una de las licitaciones no fueron llevadas a cabo con la presencia de TM. Los procedimientos para la determinación de los precios máximos de referencia (PMR) y para la distribución de las claves entre las licitaciones nacionales y las internacionales, fueron dados a conocer y explicados a TM a lo largo del desarrollo de las licitaciones.

A continuación se describen el número de claves y piezas por licitación, la proporción que guarda con respecto al total y al presupuesto estimado:

LICITACIÓN PÚBLICA	No DE CLAVES	%	CANTIDAD DE PIEZAS	%	PRESUPUESTO ESTIMADO (pesos)	%
Nacional	616	63	157,716,290	71	1,149,509,799	51
Internacion al bajo Tratados de Libre Comercio	254	26	58,106,786	26	989,414,434	44
Internacion al abierta	112	11	5,878,133	3	112,062,929	5
TOTAL	982	100	221,701,209	100	2,230,987,162	100

Las unidades compradoras del IMSS y de la SEDENA proporcionaron las cantidades que requieren de cada una de las claves y la División de Control de Abasto fue la responsable de realizar la consolidación para las primeras 3 licitaciones.

Determinación de Precios Máximos de Referencia (PMR)

El IMSS aprovechó la opción que contempla el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, para solicitar la entrega de ofertas que estuvieran basadas no en los precios, como suele hacerse en casi todas las licitaciones públicas, sino en porcentaje de descuento respecto a un PMR que previamente se establece para cada una de las claves y que fue publicado con las prebases y bases de las licitaciones.

Los PMR que fijó el IMSS para (las licitaciones) son el resultado de la aplicación de un procedimiento de orden interno contenido en un documento denominado "Procedimiento para la determinación de precios máximos de referencia de bienes de consumo" clave: 1495-003-003; autorizado por el Director de Administración y Evaluación de Delegaciones. Vale la pena señalar que en dicho texto no hay referencia a la mecánica para la determinación de los PMR de las claves que integran las licitaciones internacionales, tampoco se tuvo la autorización de una instancia responsable previa a su aplicación.

Lo anterior en virtud de que la fracción II del artículo 36 de la Ley de Adquisiciones señala que **"Corresponderá a los titulares de las dependencias y a los órganos de gobierno de las entidades establecer dichos criterios en sus políticas, bases y lineamientos..."**

El IMSS implementó el proceso para determinar los PMR de la siguiente manera: se seleccionaron los precios mínimos obtenidos para cada clave en las licitaciones del IMSS y del ISSTE de enero a mayo del 2007. En el caso de que a dicho precio correspondiera simultáneamente un contrato por una cantidad equivalente al 25% del total de abasto institucional y que el proveedor haya cumplido con el 85% de la entrega, éste precio se seleccionaba como precio base. De lo contrario, la búsqueda del precio base continúa a través de ir acumulado las cantidades de los demás contratos de esa clave, sin importar que fueran de diferentes proveedores, hasta lograr el cumplimiento de los 2 porcentajes señalados. Finalmente el PMR se obtuvo al aplicar al precio base el pronóstico de variación del Índice Nacional de Precios al Consumidor para el 2008 (equivalente 3.54%), difundido en la página de internet del Banco de México.

Procedimiento para la distribución de las claves entre las licitaciones nacionales e internacionales

Se considera que un producto es de origen mexicano cuando los insumos nacionales que se utilizan en su fabricación representan el 50% del total.

Para la integración del inventario de las claves para las que existe fabricación considerada nacional, el IMSS solicitó a la Cámara de la Industria Farmacéutica (CANIFARMA) y a la Industria de la Transformación (CANACINTRA) información sobre cuáles claves del Cuadro Básico Institucional de Material de Curación y Radiológico cuentan con fabricación nacional y la razón social de sus productores. A esta información agregó las claves que aparecen en su Registro Interno de Proveedores Institucionales y aquellas que formaron parte de

las licitaciones nacionales que realizó en el periodo 2005 al 2007.

México ha firmado con varios países Tratados y Acuerdos Comerciales, en los cuales incluye un capítulo sobre las compras del sector público para las cuales existe una "reserva", que es la cantidad máxima para las licitaciones nacionales en donde sólo participan empresas mexicanas. El control de la reserva lo realiza la Secretaría de Economía. Para el 2008, de la reserva otorgada al IMSS, éste asignó a material de curación y radiológico 1,162,473,020 pesos que representó alrededor del 28% del total que le fue otorgado. La diferencia la utiliza para la adquisición de mobiliario, medicamentos, equipos e instrumental médico de laboratorio y otros bienes.

En virtud de que el importe total de las claves que son de fabricación nacional resultó mayor al monto de la reserva, el IMSS realizó la operación de acumular el importe de cada una de las claves de fabricación nacional siguiendo un orden de menor a mayor hasta alcanzar la reserva asignada para la licitación nacional. El resto de las claves que fueron las de mayor importe, las transfirió a las licitaciones internacionales.

La aplicación del criterio no fue previamente autorizado por una autoridad competente del IMSS. Además, debido a esto los fabricantes de las claves nacionales de mayor importe no tuvieron las mismas oportunidades de evitar la mayor competencia que supuestamente existe en una licitación internacional.

La opción de utilizar los PMR y el procedimiento para determinar cuáles claves se integran a las licitaciones nacionales y las internacionales tienen efectos económicos trascendentales para el IMSS y los licitantes. Por lo tanto, constituyen procedimientos que al ser previsibles como lo establece el artículo 2 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, debieron formar parte de las políticas, bases y lineamientos en materia de adquisiciones del IMSS. Las cuales serán emitidas por los titulares de las dependencias y los órganos de gobierno de las entidades para cumplir con el penúltimo párrafo del artículo 1º y la fracción II del artículo 36 de la Ley de Adquisiciones.

Sin embargo, anteriormente el Instituto lo hizo de manera correcta con la determinación del porcentaje que aplica a las penas convencionales por incumplimientos en las entregas de los proveedores.

La razón de diferenciar las licitaciones internacionales obedece a que en unas se ofertan exclusivamente productos de origen mexicano y de los países con los que México tiene firmados Tratados y Acuerdos Comerciales, mientras que en las otras como su propio nombre lo indica, son abiertas a productos de cualquier nacionalidad. En consecuencia, para la correcta integración de las claves en cada una estas licitaciones, el IMSS realizó la correspondiente identificación.

Sin embargo, en apego a lo dispuesto por la Ley de Salud, solamente las empresas que cuenten con una planta en el país podrán vender al sector salud.

La Ley de Adquisiciones y su Reglamento brinda la oportunidad para que las instituciones realicen las

investigaciones pertinentes para documentar la conveniencia o no de los precios nacionales. En caso de que resulten 10% superiores a los del mercado mundial, las faculta a licitar internacionalmente con objeto de generar mayor competencia y abrir la oportunidad de optimizar los recursos institucionales. Por esta razón resulta prioritaria la realización de amplias investigaciones de los precios a nivel internacional.

Es importante señalar que la investigación que efectuó el IMSS a través de Internet sobre los precios internacionales de las claves de alto importe y precio de fabricación nacional, se limitó a países sudamericanos y España. Ello a pesar de que los materiales de curación y radiológicos extranjeros que finalmente ganaron las licitaciones de años anteriores, son elaborados en China, Malasia, Pakistán, Alemania, Estados Unidos de América, Inglaterra y España.

A pesar de que el Instituto ha identificado 148 claves con precios más bajos que los nacionales a través de las licitaciones realizadas por el IMSS para el abasto del 2006 y de la investigación de precios internacionales por Internet, solamente obtuvo para 9 claves (1% del total de claves licitadas) la información "completa" para determinar como impropio el precio nacional por ser 10% superior a los precios internacionales y proceder a ubicar dichas claves en las licitaciones internacionales.

En relación a la documentación de las mencionadas 9 claves, el IMSS debió cumplir con lo establecido por el apartado a de la fracción II del artículo 23 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones; emitiendo un documento explicando de las causas de no haber obtenido información de precios de fabricantes.

Desarrollo de las licitaciones

TM estuvo presente en el desarrollo de los siguientes eventos: juntas de aclaraciones, presentación de propuestas y lectura del fallo técnico y económico.

De la revisión efectuada a las prebases, TM presentó dos recomendaciones, la primera consistió en que se incorporara al fundamento legal la mención del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y las políticas, bases y lineamientos del IMSS, lo anterior con objeto de brindar una mayor certeza al marco legal bajo el cual se realizan las licitaciones. La segunda recomendación fue que se incluyera en el Glosario de términos la figura del Testigo Social y que se solicitara a los licitantes la entrega de su Declaración Unilateral de Integridad. Las prebases publicadas en el portal del IMSS no incorporaron las anteriores recomendaciones. Sin embargo sí se tomaron en cuenta para las bases.

Es conveniente señalar que en las prebases apareció la clave 060 066 0930 para ser licitada en el apartado internacional bajo tratados y que la empresa Drenovac solicitó que se incorporara a la licitación nacional por existir fabricación nacional, a lo cual accedió el IMSS. De igual forma transfirió las claves de los consumibles para bombas de infusión a la licitación internacional bajo tratados por cuestiones de orden técnico. La clave 060-330-0153 fue cambiada de la Licitación

Internacional Abierta a la Licitación Nacional por no haberse documentado la figura de precio inconveniente.

Al respecto, es menester señalar que el IMSS omitió la publicación del documento que contenía los comentarios y las respuestas que le hicieron las empresas a las prebases. Asimismo, la SEDENA no exhibió en su portal de Internet las prebases, tal como lo establece el Reglamento de la Ley de Adquisiciones en su artículo 25-A fracción III y fracción V, respectivamente.

Juntas Aclaratorias

En las seis Juntas aclaratorias sólo realizaron preguntas y obtuvieron respuestas las empresas que cumplieron con el requisito de presentar la ficha de depósito bancario que ampara la adquisición de las bases de las licitaciones. TM realizó una prueba selectiva satisfactoria de los expedientes de los licitantes para corroborar la existencia de dichas fichas.

Vale la pena destacar que en la 1ª licitación internacional abierta, la empresa Holliday de México, S.A. de C.V. presentó más de 600 preguntas a las cuales el IMSS dio respuesta a todas. Fue evidente que el propósito de esta empresa no fue de aclarar dudas sobre el contenido de las bases.

Presentación y apertura de proposiciones técnicas y económicas de las cinco licitaciones.

En la segunda convocatoria (últimas tres licitaciones) la participación de las empresas fue escasa, la LIT se declaró desierta por no haber recibido propuestas

Las autoridades del IMSS procedieron con la revisión cuantitativa de la documentación solicitada. Las propuestas en las que se detectaron incumplimientos con los requisitos establecidos en las bases, fueron desechadas en el mismo acto y en estos casos se atendieron las peticiones de efectuar una 2ª revisión. TM verificó aleatoriamente la existencia de la documentación.

Evaluación técnica y económica de las propuestas de las cinco licitaciones.

La evaluación técnica que realiza el IMSS consiste en la revisión exhaustiva de la información solicitada a los licitantes para constatar que reúnen puntualmente cada uno de los requisitos marcados en las bases y sus anexos. Lo anterior obedece a que el responsable de la evaluación técnica de los insumos del Sector Salud, es el Consejo de Salubridad General, a través de la Comisión Interinstitucional de Cuadros Básicos de Insumos para la Salud. TM efectuó una prueba selectiva de la documentación referida y verificó que la evaluación se realizó correctamente.

El IMSS requirió que las propuestas económicas para las 982 claves se presentaran para cada una de las 3 zonas geográficas en las que integra sus Delegaciones y Unidades, así como para una 4ª zona que correspondía a la SEDENA.

En las bases de las licitaciones el IMSS estableció que no serían consideradas las propuestas inferiores al 60% de la

cantidad máxima requerida por clave y por cada una de las zonas y tampoco aquellas que se presentaran sin descuento o en el caso de que éste fuera de 0%; lo anterior con el propósito de cumplir con la Normatividad ya que justamente la competencia se plantea en términos del descuento ofertado.

TM realizó pruebas selectivas de las evaluaciones económicas de las cinco licitaciones. En la 1ª licitación nacional advirtió en dos ocasiones la existencia de errores e inconsistencias en los cálculos realizados. El IMSS optó por efectuar una nueva revisión exhaustiva para corregirlos, lo cual implicó que el evento para dar cuenta de los resultados de la evaluación técnica y económica de las propuestas presentadas previsto para el 28 de agosto de 2007 se difiriera para el día siguiente.

En el proceso TM observó una alta frecuencia de propuestas económicas en las cuales los licitantes de manera errónea incluyeron sus propios precios, lo cual no era necesario y provocó múltiples confusiones. Por tal motivo TM recomendó que para las licitaciones posteriores el IMSS realice una aclaración en el sentido de que dicha información no está permitida. La recomendación fue implementada en las siguientes 5 licitaciones.

Acto de emisión del Fallo

Los resultados de las evaluaciones técnicas y económicas se realizaron de acuerdo con las fechas previstas, excepto la correspondiente a la 2ª licitación internacional abierta ya que en este caso no se contó con ninguna propuesta.

Las empresas que presentaron el mayor descuento sobre los PMR establecidos por el IMSS fueron las adjudicadas. En los casos de empate en el descuento ofertado, se realizó con la presencia de TM el sorteo por insaculación para determinar al ganador y los porcentajes de asignación.

A continuación presentamos los datos sobresalientes de los resultados de cinco de las seis licitaciones realizadas, como ya se mencionó, una de las cuales se declaró desierta por no haberse presentado propuestas:

LICITACIÓN	CLAVES		PRECIOS MÁXIMO DE REFERENCIA 2008 (Millones de pesos)	ADJUDICADO (Millones de pesos)	DIFERENCIA (%)
	LICITADAS	ADJUDICADAS			
Licitaciones Nacionales	616	546	\$ 1,061	\$1,010	-5
Licitaciones Internacionales Tratados	254	220	\$ 870	\$ 792	-9
Licitaciones Internacionales Abiertas	113	69	\$ 110	\$ 87	-20
TOTALES	983	835	\$2,041	\$1,889	-7

El IMSS reporta haber adjudicado el 85% de las claves licitadas con un valor de \$1,889 millones de pesos. Cantidad que representa 7% menos del presupuesto original para las claves adjudicadas. Las empresas que presentaron propuestas fueron 156 de las cuales 108 fueron adjudicadas.

Amparos e inconformidades

Seis empresas presentaron 10 amparos: Hollyday de México 3; Mellinckrodt Medical, 2; Productos Galeano 3; Implementos de Plástico 1 y Productos Roche 1. En 7 casos se negó la suspensión definitiva por considerar que se infringirían disposiciones de orden público y se afectaría el interés social. Uno de los amparos presentados por Mellinckrodt Medical no ha recibido sentencia hasta la fecha. En el caso de Productos Roche el juez otorgó la suspensión definitiva siempre y cuando no se hayan firmado los contratos respectivos.

Inconformidades

De las empresas que participaron en las licitaciones, dieciséis licitantes presentaron inconformidades respecto alguno de los siguientes motivos: la publicación de las bases, junta de aclaraciones, actos cometidos en la presentación y apertura de proposiciones y los fallos. De las cuales trece se encuentran pendientes de resolver; seis fueron desechadas así como otras siete por no haber sido fundamentadas. Aquellos licitantes que consideren insatisfactorias las resoluciones, podrán interponer recursos en términos de la Ley de Procedimientos Administrativos o ante las instancias jurisdiccionales competentes.

Eventos adicionales

El 3 de septiembre de 2007 se realizó en la ciudad de Chetumal, Quintana Roo una reunión con el objetivo de llevar a cabo el Adendum del acto de fallo público de la 1ª LPN, a la cual no fue convocada TM.

El 25 de septiembre de 2007 se efectuó en la ciudad de México un acto para efectuar la Fe de erratas al acta del fallo de la 1ª LPIA. TM tuvo conocimiento de este documento por su publicación en el portal del IMSS.

El 3 de octubre de 2007 se realizó en la ciudad de México un acto para realizar la Fe de erratas de la 1ª LPIT. Del acta tuvo conocimiento TM por su exhibición en el portal del IMSS.

El 9 de noviembre de 2007 se realizó en la ciudad de México el acto de reposición del fallo de la 1ª LPN a la cual fue convocado el TS un día antes del evento y no asistió por una confusión en un correo electrónico.

Recomendaciones

La vertiente que visualizamos con un horizonte de beneficios crecientes para el IMSS es la reformulación de los procedimientos aplicados en las licitaciones, de tal forma que el menor precio que resulte de amplias investigaciones, sea el PMR. Así como su incorporación a las políticas, bases y lineamientos.

TM tuvo conocimiento de las manifestaciones públicas que algunos empresarios hicieron en contra de la aplicación de la metodología utilizada por el IMSS en sus licitaciones. Por otra parte está al tanto de las denuncias de la sociedad civil y de organismos internacionales como la ONU y la OMS sobre los abusos de los precios del sector farmacéutico.

Es conveniente que el IMSS revise la estrategia comercial con sus proveedores buscando alternativas en las que ambas partes compartan los beneficios; sin duda una de ellas, son los contratos por varios años que brindan certeza.

Los contratos plurianuales ya son utilizados exitosamente en el sector público y ampliamente en el privado; son el resorte que impulsa el círculo virtuoso: certeza > inversión > productividad > precios menores > mayor abastecimiento > todos ganan. Dichos contratos serían un apoyo para las industrias nacionales y en particular para las PYMES.

Opinión

Las licitaciones se desarrollaron con apego a las reglas establecidas en las bases. En los casos en que los participantes advirtieron alguna omisión o error en la valoración de la información, fueron atendidos y en su caso corregidos de manera imparcial. No se favoreció a ningún licitante.

Conclusión

En nuestra opinión, el procedimiento que conforma el Pacto de Integridad que celebramos con el Instituto se desarrolló en todo momento de conformidad con las bases de la licitación.

Diciembre de 2007

José S. Sheinbaum Yoselevitz
Testigo Social designado por
Transparencia Mexicana