



**TRANSPARENCIA
MEXICANA**

INFORME QUE PRESENTA TRANSPARENCIA MEXICANA(TM) SOBRE EL MONITOREO DEL PROCESO DE LICITACIÓN PÚBLICA INTERNACIONAL E INVITACIÓN A CUANDO MENOS TRES PERSONAS CON CARÁCTER DE MULTIANUAL DEL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS), PARA LA ADQUISICIÓN DE BIENES PARA DIÁLISIS PERITONEAL CONTINUA AMBULATORIA EN UNIDADES HOSPITALARIAS, Y DIÁLISIS PERITONEAL AUTOMATIZADA GRUPO DE SUMINISTRO 010 PARA CUBRIR LAS NECESIDADES DEL AÑO 2009 AL AÑO 2011

A LA SOCIEDAD EN GENERAL

La Secretaría de la Función Pública designó a Transparencia Mexicana (TM) como Testigo Social (TS) en dos Licitaciones Públicas Internacionales y en la invitación a cuando menos tres personas, convocadas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para la adquisición de bienes para diálisis peritoneal continua ambulatoria en unidades hospitalarias (DPCA) y diálisis peritoneal automatizada (DPA), grupo de suministro 010 para cubrir las necesidades del año 2009 al año 2011 de 35 Delegaciones y 10 Unidades Médicas de Alta Especialidad a nivel nacional (UMAE'S).

En virtud de que en las dos licitaciones no fue posible asignar la totalidad de los bienes solicitados, hubo necesidad de realizar un procedimiento de Invitación a cuando menos tres personas.

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 moral 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 el marco del "Día Mundial del Riñón", el doctor José Ramón Paniagua Sierra, jefe de la Unidad de Investigación en Enfermedades Nefrológicas del Hospital de Especialidades del Centro Médico Nacional Siglo XXI, comentó que el IMSS es clave para dar cobertura a la atención de enfermedades renales en México.

El Instituto atiende alrededor de 40 mil pacientes en diálisis peritoneal y otros 10 mil reciben tratamiento de hemodiálisis al año; además, es la institución que presta sus servicios al mayor número de población con diálisis en el mundo.

La insuficiencia renal, es una enfermedad que representa la tercera causa de muerte hospitalaria entre la población mexicana, y se le considera un problema de salud pública en nuestro país. Para tratarla, se realizan terapias de diálisis peritoneal que permiten eliminar de la sangre todos los desechos y los excesos de agua.

CONSIDERACIONES

En los documentos que forman parte de los procedimientos - convocatorias, bases de la licitación, actas de juntas aclaratorias, actas de presentación y apertura de propuestas, actas de fallos y modelo de contrato- se observó la utilización de diferentes claves y conceptos para referirse a lo mismo, hecho que provoca confusión.

Transparencia Mexicana constató que en las convocatorias de las licitaciones se solicitan los bienes de la clave del Cuadro Básico y Catálogo de Medicamento elaborado por la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico de Insumos del Sector Salud del Consejo de Salubridad General CABMS, No C841600000, la cual corresponde a bolsas que contienen la solución de diálisis peritoneal con capacidad de dos y seis litros con tres diferentes porcentajes de concentración de glucosa monohidratada respectivamente. Para cuantificar la compra, el IMSS señala una nueva unidad de medida denominada *día paciente*, la cual no se explica y tampoco aparece en las compras de los años anteriores.

El proemio de las bases de las licitaciones omite la clave que se mencionó en las convocatorias y señala la adquisición de bienes para las diálisis, cuando en realidad son también objeto de la licitación una gran cantidad de servicios.

El punto 7.1 de las bases señala "...que la descripción amplia y detallada de los bienes solicitados se contempla en los anexos número cuatro y cuatro A." En el análisis de dichos documentos primero se observa que su título indica la descripción de las claves que se requieren y que serán cuantificadas por *día paciente*. Dichas claves son 2365 para DPCA y 2366 para DPA. Como ya fue señalado difieren de la que se consigna en las convocatorias.

En las bases, según lo observado por TM, el IMSS no solicita que sean desglosados los precios de cada uno de los bienes y servicios que requiere.

Las dos claves, mencionadas anteriormente, contemplan tres elementos básicos que deben ser técnicamente compatibles entre sí: bolsas de solución de diálisis peritoneal a distintas concentraciones, línea de transferencia que sirve para conectar las bolsas de solución y catéter subcutáneo que se coloca en forma quirúrgica dentro del paciente. En el caso de la DPCA también se incluye catéter subcutáneo (tipo cola de cochino y/o tenkoff), conector de titanio Luer lock, línea corta de transferencia, cubre bocas, pinza de sujeción desechable y antiséptico y germicida sólo si el sistema lo requiere. Para DPA hay que agregar sistema de conexión múltiple de PVC, tapón Luer Lock protector y equipo de extensión de 3.64m, ambos si el sistema lo requiere. Además los proveedores adjudicados otorgarán y mantendrán en cada unidad un inventario mensual de reposición de los catéteres y de la línea de transferencia correspondiente al 10% del total de pacientes de cada tipo de terapia.

El valor de los anteriores bienes debía incluir, de acuerdo a las bases, su entrega en el domicilio de cada paciente y también en los hospitales se encuentra considerado en los Precios Máximos de Referencia (PMR) que el IMSS establece para cada una de las terapias.

Sin embargo, hay que agregar, pues está considerado en las bases, el equipo electromédico que regule automáticamente los intercambios de solución deslizante, equipos de computo, así como nueve servicios de capacitación y asistencia técnica para personal del IMSS, de pacientes y familiares, los cuales serán proporcionados sin ningún costo para el IMSS.

Desde el punto de vista de TM, resulta difícil explicar las razones para las que el IMSS presenta el anterior laberinto en lugar de una clara sistematización de la información que permita identificar,



desde el principio, lo que verdaderamente está adquiriendo. La información es confusa y poco clara.

En cambio, advertimos la intencionalidad de propiciar beneficios para los pacientes y la generación de economías para la institución.

Para lograr que las terapias se realicen con oportunidad y con el mínimo de molestias para los pacientes, el IMSS diseñó una estrategia de adquisición en la que cada proveedor es responsable de proporcionar en tiempo y forma todos los bienes y servicios indispensables para dichas terapias. Lo anterior significa que en realidad el IMSS configura la adquisición de la prestación de un **servicio integral de diálisis**, aunque considera que se trata de la compra exclusiva de los bienes comprendidos en las claves 2365 y 2366 y que los demás bienes y servicios serán entregados de manera gratuita.

Para evitar que los pacientes sean sometidos a intervenciones innecesarias (cambiar el catéter subcutáneo por el hecho de un cambio de proveedor), el IMSS realiza las licitaciones con carácter de multianual.

Asimismo, establece en las bases de la licitación un complejo mecanismo para la asignación de los contratos, con el objetivo de lograr el cumplimiento de lo que ha denominado principio de **prevalencia**, mediante el cual, los pacientes mantienen al proveedor que ha venido proporcionando los elementos para las terapias.

Por otra parte, se identifica que no existe una norma obligatoria que estandarice las especificaciones técnicas de los componentes que se interconectan para la realización de terapias. Esto genera que cada proveedor tenga un diseño diferente y por tanto no es posible adquirirlos en forma individual pues no son compatibles entre ellos.

Seguramente por razones de logística, administración y costos, el IMSS compra en paquete todos los bienes y servicios necesarios para proporcionar las terapias. De esta manera son los fabricantes de solución de diálisis peritoneal quienes se convierten en integradores de los otros bienes y servicios.

En los últimos años los únicos fabricantes que han participado en los diferentes procedimientos de adquisiciones realizados por el IMSS para la prestación de los servicios de las terapias DPCA y DPA han sido: Baxter, S.A. de C.V. (Baxter), Fresenius Medical Care, S.A. de C.V. (Fresenius) y Laboratorios Pisa, S.A. de C.V. (Pisa).

PRESENCIA DE TRANSPARENCIA MEXICANA

TM no participó en la elaboración de las bases de la licitación, pero estuvo presente en el desarrollo de los siguientes eventos: junta aclaratoria, presentación de propuestas y lectura del fallo técnico y económico.

Los actos públicos de la licitación tuvieron lugar en las instalaciones del IMSS ubicadas en Durango No. 291, Colonia Roma, México D. F.



Procedimiento	Publicación de la convocatoria	Venta de bases	Junta de aclaraciones	Presentación y apertura de propuestas técnico-económicas	Fallo
1ª Licitación No 00641321-005-09	19-02-09	10-03-09	1º 23-02-04 2º 24-02-09 3º 26-02-09	10-03-09	13-04-09
2ª Licitación No 006412108-09	24-03-09	28-03-09	26-03-09	03-04-09	06-04-09
Invitación a cuando menos tres personas No INV-001/09				13-04-09	13-04-09

Las empresas que presentaron ofertas y participaron en todos los eventos de los tres procedimientos de adquisiciones fueron: Baxter, S.A. de C.V., Fresenius Medical Care, S.A. de C.V. y Laboratorios Pisa, S.A. de C.V.

JUNTAS DE ACLARACIONES

En estos eventos se dieron a conocer por parte del IMSS las observaciones generales, las aclaraciones de las bases y las respuestas correspondientes a 261 preguntas formuladas por los licitantes.

El tema que ocasionó mayor inquietud y preocupación en los tres licitantes, de acuerdo a lo observado por TM, fue la nueva unidad de medida **día paciente** que requirió el IMSS para realizar la cuantificación de los bienes para la facturación.

La definición que dio el IMSS de día paciente es para el caso de la DPCA, cuatro bolsas de dos litros, y para la DPA, dos bolsas de seis litros. Adicionalmente todos los bienes y servicios que requieran el paciente y el Instituto.

Los licitantes manifestaron que la utilización del nuevo concepto tiene implicaciones de orden jurídico, administrativo y fiscal, entre otras razones, por tratarse de empresas fabricantes de medicamentos y no de pacientes día y porque el concepto refleja la prestación de un servicio.

También expresaron dudas sobre la cantidad de bolsas que deberían cobrarse en los casos que el médico ordenara una cantidad menor y/o mayor de bolsas de las estipuladas en día paciente.

No hubo claridad si el IMSS aceptaría la facturación de fracciones de día paciente o los licitantes siempre facturarían las cantidades estipuladas en día paciente sin importar la cantidad de bolsas entregadas. Suponemos que esta última opción será desechada por el IMSS por carecer de un principio de certeza y por generar un desorden administrativo al no coincidir las cantidades realmente entregadas con las facturadas.

PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPUESTAS TÉCNICAS Y ECONÓMICAS

En los tres procedimientos los funcionarios públicos y licitantes rubricaron los documentos presentados, posteriormente se dio lectura a cada una de las ofertas. A continuación se hizo la revisión cuantitativa de la documentación para su posterior evaluación cualitativa. Cabe señalar que en esta etapa y en todas las propuestas no se detectó omisión de documentos solicitados.

El IMSS estableció en las bases que la oferta económica debía presentarse en términos de un descuento al precio máximo de referencia (PMR) del año 2009 que el Instituto fijó para las partidas DPCA y DPA. La oferta de bienes a suministrar no podría ser menor al 20% de la demanda máxima para la primera y 10% para la segunda.



TRANSPARENCIA MEXICANA

El PMR es el resultado que arroja la suma del precio promedio pagado por el IMSS en las adquisiciones realizadas en 2008 de dichas partidas más el porcentaje de inflación del 5.8% que el 10 de noviembre de 2008 proyectó el Banco de México para el 2009, más "2% que corresponde al costo marginal de las terapias y capacitación".

Para la determinación de los PMR de los años 2010 y 2011 se incrementará al precio ofertado con base en la inflación que determine el Banco de México.

FALLO

Por tratarse de procedimientos de adquisiciones que contemplan abastecimiento simultáneo, el IMSS estableció los siguientes criterios para efectuar las asignaciones:

- Por UMAE'S y por tipo de terapia, las cuales serán indivisibles, solamente un proveedor las atenderá.
- El primer lugar para la propuesta solvente que presente el mayor descuento al PMR, se asignará en las UMAE'S donde no se este proporcionado el servicio y en las que ya lo proporciona hasta alcanzar los porcentajes máximos que a continuación se mencionan.
- Podrán ser adjudicadas en segundo y tercer lugar siempre y cuando el precio ofertado sea menor al 5% respecto del primer lugar.

Terapia	Primer lugar	Segundo lugar	Tercer lugar
DPA	55%	35%	10%
DPCA	50%	30%	20%

Primera Licitación

Partida 1 DPCA: La empresa Baxter ofertó un precio neto de, \$111.76 por lo cual fue asignada con \$200.1 millones. Los precios de las otras dos empresas fueron superiores a 5% respecto a la de Baxter, por lo tanto no fueron asignadas.

En términos de delegaciones y UMAE'S resultaron asignadas el 55% del total solicitado

Partida 2 DPA: Se asignó a dos empresas, Baxter que presentó el menor precio \$181.41; la asignación fue de \$234.6 millones.

Pisa presentó un precio neto de \$ 190.34. La diferencia respecto al de Baxter es de 0.0492%; por una diferencia de ocho milésimas, fue menor al 5%, recibiendo una asignación de \$157.9 millones. Fresenuis nuevamente estuvo fuera por que su precio resultó mayor del 5% respecto al de Baxter

Para esta partida resultaron asignadas el 91% de las Delegaciones y UMAE's.

Una vez concluido el proceso y como parte de la revisión de la información relativa a la licitación que realiza TM, se llevaron a cabo pruebas selectivas, donde se detectó que en el acta del fallo de la primera licitación hay errores aritméticos. La suma del importe Total sin IVA asignado a Baxter consigna \$ 234.6 millones debiendo ser \$244.1 millones por lo cual hay una diferencia de \$9.5 millones, según lo observado por TM.

Segunda licitación

Partida 1 DPCA: Pisa ofertó un precio de \$107.91 y recibió una asignación de \$102.9 millones. La diferencia de precios de Baxter y de Fresenius fue superior al 5% por lo cual no fueron asignadas.



TRANSPARENCIA
MEXICANA

Las delegaciones y UMAE'S asignadas fueron el 75% del total.

Partida 2 DPA: Fresenius presentó el menor precio \$186.52. La asignación fue por \$52.0 millones. Pisa no presentó oferta.

En el caso de Baxter su precio de \$189.01 fue mayor en 1.3% respecto al de Fresenius, por lo tanto si estuvo dentro del rango del 5% respecto a la oferta mas baja, con lo cual merecía cierta asignación. El acta correspondiente no ofrece explicación de las razones por las que no fue asignada.

Se asignó el 100% de las UMAE'S.

Invitación a cuando menos tres personas

La única partida licitada DPCA: Pisa ofertó el menor precio \$107.91, se concedió una asignación de \$63.9 millones. El precio de Baxter fue de \$111.76, la asignación fue de \$40.3 millones. El precio de Fresenius fue mayor del 5%.respecto al de Pisa, por lo tanto, no fue asignada.

Se asignó el 100% de las UMAE'S.



TRANSPARENCIA MEXICANA

Resultado final : En los tres procedimientos se asignaron \$851.7 millones y el 100% de las unidades hospitalarias y UMAE'S licitadas.

Presentamos el cuadro que contiene las cifras de los anteriores comentarios:

Procedimiento	% de oferta	% de descuento ofertado	\$ neto s/IVA	Delegaciones y UMAE'S asignadas	\$ monto asignado (millones)
1ª Licitación					
DPCA PMR\$120.16					
Baxter	100%	6.99%	\$111.76	45	\$200.1
Pisa	100%	0.30%	\$119.79	0	0
Fresenius	20%	0.01%	\$120.14	0	0
Total				45	200.1
DPA PMR\$190.92					
Baxter	100%	4.98%	\$181.41	21	\$234.6
Pisa	100%	0.30%	\$190.34	20	\$157.9
Fresenius	10%	0.01%	\$190.90	0	0
Total				41	\$392.5
2ª Licitación					
DPCA PMR\$120.16					
Baxter	100%	0.25%	\$119.85	0	0
Pisa	100%	10.19%	\$107.91	5	\$102.9
Fresenius	100%	2.3%	\$117.39	0	0
Total				5	\$102.9
DPA PMR\$190.92					
Baxter	100%	1.0%	\$189.01	0	0
Pisa	Sin oferta				
Fresenius	100%	2.3%	186.52	4	\$52.0
Total				4	\$52.0
Invitación					
DPCA PMR\$120.16					
Baxter	100%	6.99%	\$111.76	4	\$40.3
Pisa	100%	10.19%	\$107.91	11	\$63.9
Fresenius	100%	2.5%	\$117.15	0	0
Total				15	\$104.2
GRAN TOTAL				110	\$851.7

COMENTARIOS DE TRANSPARENCIA MEXICANA

En términos de transparencia es recomendable que el IMSS explique por qué el objeto de los tres procedimientos es la compra de las claves 2365 y 2366 cuando en realidad exige a los proveedores proporcionar un servicio integral de terapias de diálisis. De esta manera se despejaría la duda de si se trata de una acción que tiene por propósito eludir el pago del IVA que los servicios causan.

Es aconsejable redoblar los esfuerzos para lograr la emisión de una Norma que estandarice técnicamente los elementos que se interconectan para llevar a cabo las terapias de diálisis, lo anterior seguramente dará lugar a una mayor competencia entre los fabricantes y por lo tanto, la generación de importantes ahorros tanto al IMSS como a las demás Instituciones de salud que proporcionan las terapias.

En las referencias para la utilización de los Precios Máximos de Referencia solamente se alude la fracción V del artículo 30 del Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. En el caso del complejo mecanismo para la asignación de los contratos, no existe referencia de quien autorizó el procedimiento. Nos extraña que debido a la trascendencia económica de ambos, no se especifique que forman parte de las Políticas, Bases y Lineamientos



**TRANSPARENCIA
MEXICANA**

del IMSS y que la metodología para calcularlos fue autorizada por el máximo órgano de dirección del Instituto, tal como lo establece el artículo primero de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Después de haber terminado las licitaciones, se realizó una revisión aleatoria de los documentos y Transparencia Mexicana observó un error aritmético en el acta de fallo de la primera licitación. De igual forma TM detectó una omisión en la evaluación de la propuesta de Baxter para la partida DPA de la segunda licitación.

OPINIÓN

Transparencia Mexicana considera que las licitaciones públicas internacionales e invitación a cuando menos tres personas con carácter de multianual del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) para la adquisición de bienes para diálisis peritoneal continua ambulatoria en unidades hospitalarias, y diálisis peritoneal automatizada grupo de suministro 010 para cubrir las necesidades del año 2009 al año 2011, se desarrollaron de acuerdo a las reglas establecidas previamente por las bases de la licitación.

José Sheinbaum

**Asesor técnico y Testigo Social designado por
Transparencia Mexicana, A.C.**

Noviembre de 2009

Transparencia Mexicana, A.C. es una organización no gubernamental que enfrenta la corrupción en México desde una perspectiva integral, a través de políticas públicas y actitudes privadas que van más allá de la consigna política, para generar cambios concretos en el marco institucional y en la cultura de la legalidad en México. Fundada en 1999, es el Capítulo México de Transparencia Internacional, la coalición global contra la corrupción. Los miembros del Consejo Rector y su Presidente contribuyen voluntariamente al trabajo de la organización.