

Informe que presenta Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente a su colaboración como Testigo Social en el monitoreo de la Licitación Pública Nacional Electrónica número OA-019GYR047-N53-2011 convocada por el Instituto Mexicano del Seguro Social para la adquisición de medicamentos grupo 010 en sus presentaciones de genéricos y de referencia (Reglamento Insumos para la Salud, publicado D.O.F. el 02/01/2008), para cubrir necesidades del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) del ejercicio 2012

1. Colaboración de Transparencia Mexicana

1.1. Colaboraciones anteriores relacionadas con el procedimiento de contratación

Transparencia Mexicana (TM) ha colaborado en veinticuatro ocasiones con el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) como Testigo Social en procedimientos de diversa índole que incluyen adquisición de medicamentos, vacunas, materiales de curación y radiológicos, bienes para diálisis y servicios subrogados de hemodiálisis. Diez de dichos procedimientos están relacionados con la adquisición de medicamentos. TM realizó las citadas colaboraciones entre los años 2007 y 2010.

1.2. Designación de TM como Testigo Social en el procedimiento

A través del oficio número No UNCP/309/BMACP/0670/2011, de fecha 5 de septiembre de 2011, TM fue informada por la Secretaría de la Función Pública (SFP) de su designación como Testigo Social (TS) en el presente procedimiento de contratación. Dicha designación la realizó el Comité de Designación de Testigos Sociales, de la

Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas de la Secretaría de la Función Pública, en la 4ª sesión ordinaria celebrada el 1 de septiembre de 2011.

1.3. Alcance de la colaboración de TM

Transparencia Mexicana, capítulo México de Transparencia Internacional, es un organismo de la sociedad civil que tiene el mandato de colaborar con gobiernos establecidos de cualquier signo político, en el combate a la corrupción.

Dentro de los procedimientos que acompaña, TM ha desarrollado mecanismos preventivos, que contribuyen a reducir el riesgo de que actos de corrupción o cohecho se presenten. Uno de los mecanismos que TM ha desarrollado, es el monitoreo de procesos, mediante el cual, TM da seguimiento a un procedimiento, acompañando los actos y la toma de decisiones para el ejercicio del gasto, en compras, adquisiciones, contrataciones, adjudicaciones y concesiones que otorga el gobierno a la iniciativa privada.

En el procedimiento objeto del presente informe, TM fungió como Testigo Social. La colaboración de TM en el procedimiento, tuvo como objeto contribuir a reducir el riesgo de que actos de corrupción o cohecho se presenten durante su desarrollo.

El objetivo central y la meta final de la colaboración de TM en el monitoreo de procesos, es hacer del conocimiento de la sociedad, las particularidades y condiciones en las que se llevó a cabo el procedimiento que atestiguó, para que de esta manera se comprenda el porqué de las decisiones administrativas, y en el mediano plazo, restaurar la confianza ciudadana en su gobierno.

El monitoreo de procesos de TM es una herramienta que pretende informar, así como dar certidumbre a la sociedad, y a los involucrados en los proyectos en los que colabora -tanto funcionarios, como licitantes o cualquier otro interesado en dichos procedimientos-, sobre cómo se desarrollan las adquisiciones, ventas, concesiones, arrendamientos, y procedimientos de toma de decisiones sobre el ejercicio del gasto.

El monitoreo que realiza TM a un procedimiento de toma de decisiones, inicia con la revisión de la preconvocatoria y concluye con la presentación de un informe dirigido a la opinión pública sobre las condiciones en las que se desarrolló el procedimiento.

A partir de la revisión de la información relacionada con el procedimiento en el que colabora, TM plantea comentarios, preguntas y recomendaciones con un ánimo constructivo. Las recomendaciones planteadas por TM a la entidad convocante en relación al procedimiento, están encaminadas a contribuir a establecer las mejores condiciones mediante las cuales el Estado mexicano contrata los bienes, servicios y obra pública que requiere.

Los comentarios y recomendaciones planteadas por TM a lo largo de los procedimientos en los que colabora, no son vinculantes. La entidad convocante toma la decisión de aceptar o rechazar los comentarios y recomendaciones planteados por TM.

La colaboración de TM no sustituye a los órganos de vigilancia y control legalmente facultados. TM ofrece una visión imparcial de un tercero sin conflicto de intereses.

El soporte principal del monitoreo de procesos que realiza TM, son las Declaraciones Unilaterales de Integridad (DUI) que suscriben los participantes en el procedimiento, tanto por parte de la entidad convocante, como por parte de los concursantes que

presentan propuestas. El objetivo de TM al plantear la firma de dichas Declaraciones es registrar explícitamente el compromiso de los involucrados en los procedimientos, de abstenerse de realizar actos para inducir o alterar las evaluaciones de las propuestas, el resultado de los procedimientos, u otros aspectos o condiciones de ventaja a cualquiera de los participantes.

Como parte de su metodología de trabajo, TM designa al equipo técnico responsable de llevar a cabo el monitoreo de las contrataciones en las que colabora. El equipo técnico designado por TM, para llevar a cabo su colaboración en el proceso objeto del presente informe, estuvo compuesto por Ana Lia Babinsky Epstein quien fue responsable de realizar el monitoreo correspondiente.

2. Monitoreo

2.1. Características generales del procedimiento de contratación

El objeto del procedimiento monitoreado por TM, fue la adquisición de medicamentos del grupo 010 en sus presentaciones de genéricos¹ y de referencia² para cubrir necesidades del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), del ejercicio 2012.

¹ Medicamento Genérico: la especialidad farmacéutica con el mismo fármaco o sustancia activa y forma farmacéutica, con igual concentración o potencia, que utiliza la misma vía de administración y que mediante las pruebas reglamentarias requeridas, ha comprobado que sus especificaciones farmacopéicas, perfiles de disolución o su biodisponibilidad u otros parámetros, según sea el caso, son equivalentes a las del medicamento de referencia (Reglamento Insumos para la Salud, reforma publicada en el D.O.F. el 02/01/2008).

² Medicamento de referencia: medicamento indicado por la Secretaría como tal, que cuenta con el registro de dicha dependencia, que se encuentra disponible comercialmente y es seleccionado conforme a los criterios establecidos en las Normas. (Reglamento Insumos para la Salud, reforma publicada en el D.O.F. el 02/01/2008).

La licitación fue planteada por el IMSS como nacional, electrónica, bajo la modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos (OSD) y consolidada para ambas instituciones.

Las partidas en las que se dividió el procedimiento de contratación fueron las que se describen en el cuadro siguiente:

Partida	Descripción	IMSS	SEDENA
1	Paracetamol Solución Oral	Si	Si
2	Lidocaína Solución Inyectable al 2%	Si	Si
3	Lidocaína Solución al 10%	Si	Si
4	Lidocaína, Epinefrina Solución Inyectable al 2%	Si	Si
5	Propafenona Tableta	Si	No
6	Verapamilo Gragea o Tableta Recubierta	Si	No
7	Nifedipino Capsula de Gelatina Blanda	Si	Si
8	Calcitriol Capsula de Gelatina Blanda	Si	No
9	Metoclopramida Tableta	Si	Si
10	Metronidazol Solución Inyectable	Si	No
11	Ceftriaxona Solución Inyectable	Si	No
12	Eritromicina Suspensión Oral	Si	Si
13	Indometacina Cápsula	Si	No
14	Ketorolaco Trometamina Solución Inyectable	Si	Si
15	Alopurinol Tableta	Si	Si

La convocatoria contempla dos zonas: la 1, que corresponde al IMSS; y la zona 2, que corresponde a la SEDENA. TM observó que la mayoría de los productos se requirieron para ambas zonas, y 6 de ellos sólo se requirieron únicamente para el IMSS. Las

especificaciones técnicas y las presentaciones se encuentran descritas en el Anexo 20 de la convocatoria de la licitación que se reporta.

El tipo de abastecimiento seleccionado por el IMSS fue el abastecimiento simultáneo, con tres fuentes de abasto para cada una de las partidas, en cada una de las zonas. Asimismo el IMSS determinó que los porcentajes a adquirir serían 50% (cincuenta por ciento) a la propuesta solvente más baja, el 30% (treinta por ciento) a la segunda propuesta y el 20% (veinte por ciento), a la tercera propuesta, siempre y cuando éstas dos últimas, se encontraran dentro del rango del 5% (cinco por ciento), respecto a la propuesta solvente más baja determinada como primer lugar.

2.2. Revisión del marco normativo del procedimiento de adquisición de bienes

De conformidad con el artículo 251, fracción I, II, IV, VI y XXXVI de la Ley del Seguro Social, el Instituto Mexicano del Seguro tiene entre sus facultades la administración de los distintos seguros previstos para los Regímenes obligatorio y voluntario.

El Reglamento de Prestaciones Médicas del IMSS, establece en el artículo 2, fracción XVI que se entenderá como prestaciones todas aquellas acciones necesarias para la atención del daño a la salud, así como compensaciones que se otorgan para proteger los medios de subsistencia de los asegurados, de los pensionados o sus beneficiarios, en los casos y términos previstos por la ley, y que de conformidad con el artículo 3 del mismo reglamento consisten en servicios médicos, quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios.

En particular, el artículo 109 del Reglamento de Prestaciones Médicas del IMSS, establece que la asistencia farmacéutica proveerá a los derechohabientes del IMSS de los medicamentos y agentes terapéuticos prescritos por los médicos tratantes del Instituto, los deberán sujetarse al cuadro básico de medicamentos del Instituto³. De conformidad con el reglamento, los medicamentos serán surtidos en las farmacias del IMSS.

Los cuadros básicos de insumos para la salud, se encuentran regulados en el artículo 112 del Reglamento de prestaciones médicas y en ellos se establecen los requisitos mínimos que deberán cumplir los medicamentos.

Adicionalmente, el Reglamento establece que además de los requisitos establecidos en el cuadro básico, deberán considerarse las solicitudes y necesidades del personal de salud que otorga los servicios, así como los avances científicos y tecnológicos para el diagnóstico y tratamientos de los problemas de salud.

Sobre el desarrollo del procedimiento de licitación, TM verificó que este procedimiento se desarrolló en cumplimiento al marco jurídico aplicable a esta contratación.

El procedimiento de licitación se realizó conforme a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, al Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y a las Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del IMSS.

³ Artículo 111. Reglamentos de Prestaciones Médicas del Instituto Mexicano del Seguro Social.

2.3. Sobre las OSD

En julio de 2008, se publicó la modificación a la Ley de Adquisiciones, Arrendamiento y Servicios del Sector Público (LAASSP) que incluye la modalidad de Ofertas Subsecuentes de Descuento en las licitaciones públicas.

Los lineamientos para la utilización de la modalidad de Ofertas Subsecuentes de Descuentos Descendentes fueron emitidos en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010, con la finalidad de precisar los casos en los que se pueden utilizar en las licitaciones públicas electrónicas; así como establecer los requisitos técnicos y normativos que permitan la libre participación de los licitantes, en términos de lo dispuesto en la LAASSP y generar economías de escala para la convocante. En particular se especifica que se debe verificar, a través de la investigación de mercado que existe competitividad suficiente⁴. De acuerdo con la LAASSP, existen dos tipos de Ofertas Subsecuentes de Descuento disponibles:

a) Inglesa descendente o de primer precio. En este tipo de subasta, la entidad convocante establece un precio de apertura de la subasta. A partir de este precio las empresas pujan a la baja con decrementos mayores que un mínimo establecido. En principio la subasta se programa para durar 15 minutos, y sólo en caso de que en los tres últimos minutos se presente una oferta, el período se aumenta en 3 minutos para dar oportunidad a otros postores a ofrecer un precio más bajo. La subasta termina cuando pasan los primeros 15 minutos sin ampliación de plazo, o cuando, alguno de los plazos ampliados se cumple.

⁴ Artículo 28, quinto párrafo de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Contratación de Servicios.

b) Holandesa ascendente o de segundo precio. En la subasta ascendente, la entidad convocante fija un precio mínimo, y lo ofrece a las empresas. Si en un período de 2 minutos ninguna empresa acepta la propuesta, la convocante incrementa su oferta, y se repite el procedimiento hasta que alguna de las empresas lo toma, o se llega al precio mínimo de las ofertas presentadas por los licitantes. Cuando un licitante toma la oferta, se acaba la subasta.

El método matemático con el que se modela el comportamiento de las subastas dice que en condiciones regulares las dos modalidades son equivalentes, o sea que ganaría el mismo postor con el mismo precio. Cuando hay un postor con mayor necesidad que los demás de resultar ganador, se recomienda una OSD ascendente, para que ese licitante tome una oferta baja del comprador, para no correr el riesgo de que otro postor le gane. Este criterio es en beneficio de la convocante.

Los licitantes deben presentar sus ofertas en versión electrónica y anónima a través del sistema de compras gubernamentales Compranet (www.compranet.gob.mx)

Los licitantes ingresan al sistema identificados mediante seudónimos con una clave asignada por el sistema. Cuando finaliza cada subasta el sistema muestra la oferta ganadora y el seudónimo del ganador.

2.4. Solicitud de Información básica por parte de TM a la entidad convocante

Como parte de la metodología de trabajo de TM, previo a la publicación de la convocatoria y como inicio de su colaboración, TM solicita a la convocante la información básica relacionada con el procedimiento que monitorea, tal como: información sobre los últimos cuatro procedimientos de licitación relacionados con el

objeto del procedimiento en el que TM colabora; justificación y soporte del procedimiento de licitación, estudio de mercado, estudio de costo beneficio, preconvocatoria, entre otros.

Previo al inicio de su colaboración en el procedimiento que se reporta, TM solicitó al IMSS esta información el 20 de septiembre de 2011, a través de la Titular de la División de Bienes Terapéuticos.

2.5. Sistema de información básica

Derivado de la experiencia de TM en el monitoreo de licitaciones del IMSS, TM diseñó un sistema de información básica. Este sistema de información básica fue compartido con el IMSS.

El IMSS y TM acordaron utilizar este sistema para el intercambio de información, a través de una plataforma en línea que fue desarrollada por el IMSS.

Hasta ahora, el sistema de información en línea diseñado por TM y el IMSS, es de acceso restringido, dado que la plataforma se encuentra en una etapa de prueba. Aún con ello, TM tiene conocimiento de que el sistema de información sirve como plataforma de intercambio de información del IMSS hacia otros testigos sociales designados por la SFP.

2.6. Revisión de la información compartida a TM por la entidad convocante

La información solicitada por TM al IMSS estuvo disponible en el sistema de información en línea a partir del 20 de octubre de 2011, es decir, un mes después de haber sido solicitada por TM.

TM revisó la información compartida por el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de la Coordinación Técnica de Bienes y Servicios y la División de Bienes Terapéuticos del IMSS. TM construyó una matriz de cumplimiento con la información que le fue proporcionada por el IMSS a través del sistema de información en línea, al inicio del procedimiento.⁵

En el **Anexo 1** de este informe se presenta el estado de la información compartida por el IMSS a TM, al momento del inicio del procedimiento. En el siguiente cuadro se muestra información sobre los medicamentos adquiridos durante los últimos cuatro años, en cuanto a cantidad, tipo de adquisición y montos adquiridos:

Año	Modalidad de adquisición	Cantidad adquirida (piezas)	Monto adquirido (M. N.)
2008	Licitación pública nacional o internacional	13,152,389	\$555,173,305.00

⁵ La información solicitada por TM al Instituto Mexicano del Seguro Social, a través de la Coordinación Técnica de Bienes y Servicios y su División de Bienes Terapéuticos, no aplicable al procedimiento, fue presentada en el cuadro de información construido por TM como información "Satisfactoriamente entregada".

Año	Modalidad de adquisición	Cantidad adquirida (piezas)	Monto adquirido (M. N.)
2009	Licitación pública nacional o internacional	224,649,544	\$3,337,653,762.00
	Adjudicación directa	33,871,630	\$838,519,852.00
2010	Licitación pública nacional o internacional	192,371,547	\$1,769,039,755.00
	Adjudicación directa	18,205,274	\$945,564,267.00
2011	Licitación pública nacional o internacional	301,270,542	\$5,703,896,421.00
	Total	783,520,926	\$13,149,847,361.00

2.7. Monitoreo de TM a los actos del procedimiento de adquisición de bienes

TM estuvo presente en las siguientes etapas del procedimiento:

Evento	Fecha
Junta de aclaraciones	14/10/2011
Capacitación para OSD	17/10/2011
Presentación y Apertura de Proposiciones Técnico-Económicas	24/10/2011



Evento	Fecha
Evaluación Legal y Técnica	25/10/2011
OSD (pujas)	26/10/2011
Fallo	27/10/2011
Firma de contratos	

2.8. Revisión de la pre convocatoria

TM revisó la preconvocatoria compartida por el IMSS. Derivado del análisis de la documentación llevado a cabo por TM, se realizaron observaciones a la preconvocatoria, las cuales se hicieron del conocimiento del IMSS quien las consideró en la publicación de la convocatoria.

Las observaciones realizadas por TM durante esta etapa del proceso se centraron en los temas que a continuación se refieren, y que podrán revisarse en su totalidad en el **Anexo 2**, de este informe:

- En muchos incisos se mencionaron acciones que puede o debe realizar el IMSS, y no se incluyó a la SEDENA en los mismos términos, cuando las actividades que se realicen con posterioridad a la firma de los respectivos contratos deben ser independientes en ambas instituciones.
- No estuvo claro el tipo de OSD a utilizar, ya que se hace mención a OSD y también a la modalidad de ofertas descendentes.

2.9. Junta de aclaraciones

El acto de la junta de aclaraciones se realizó el 14 de octubre de 2011, de conformidad con lo establecido en la convocatoria, y fue presidido por la Titular de la División de Bienes Terapéuticos.

El acto se realizó de conformidad con lo establecido en el artículo 26 bis, fracción II de la LAASSP⁶, a través del Sistema Electrónico de Compras Gubernamentales (CompraNet), al tratarse una licitación 100% electrónica.

Durante la junta de aclaraciones, TM observó que no estuvo presente el representante del Órgano Interno de Control del IMSS, ni los representantes de la Confederación de Cámaras de Comercio, Cámara de Comercio de la Ciudad de México, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, no obstante de haber sido invitados a participar en los actos del procedimiento que se informa mediante oficios números 09 53 84 61 1481/ 11284, 09 53 84 61 1481/11282, 09 53 84 61 1481/11281 y 09 53 84 61 1481/11280, de fecha 29 de septiembre de 2011.

TM conoció que 23 licitantes generaron formato de registro de participación. En cumplimiento a lo establecido en la convocatoria, 17 licitantes enviaron 159 preguntas con 24 horas de antelación al acto, lo cual fue verificado por el IMSS mediante el enlace por los medios remotos de comunicación electrónica al Sistema electrónico de

⁶ **Artículo 26 Bis.** La licitación pública conforme a los medios que se utilicen, podrá ser:...

II. Electrónica, en la cual exclusivamente se permitirá la participación de los licitantes a través de CompraNet, se utilizarán medios de identificación electrónica, las comunicaciones producirán los efectos que señala el artículo 27 de esta Ley. La o las juntas de aclaraciones, el acto de presentación y apertura de proposiciones y el acto de fallo, sólo se realizarán a través de CompraNet y sin la presencia de los licitantes en dichos actos

compras gubernamental sobre adquisiciones, arrendamientos y servicios (CompraNet, Versión 5.0).

TM verificó que el IMSS dio respuesta a la totalidad de las preguntas de los licitantes recibidas dentro del tiempo estipulado en la convocatoria. Posteriormente la entidad convocante dio oportunidad a los licitantes para que revisaran las respuestas dadas, y en su caso formularan preguntas sobre el contenido de las respuestas. La convocante informó a los interesados que contaban con 6 horas para reformular preguntas sobre las respuestas otorgadas por el Instituto. En total el IMSS recibió 159 preguntas y 6 repreguntas por parte de los licitantes interesados, de acuerdo a la distribución que se presenta a continuación:

No	Licitante	No. Preguntas	No. Repreguntas
1	Baxter, S.A de C.V.	14	
2	Comercializadora de productos institucionales, S.A de C.V.	7	
3	Compañía Internacional Medica, S.A de C.V.	6	1
4	Daltem Provee Nacional, S.A de C.V.	3	
5	Distribuidora Internacional de Medicamentos y Equipo Médico, S.A de C.V.	27	4
6	Farmaceuticos Maypo, S.A de C.V.	9	
7	Farmacos y Recursos Materiales Especializados, S.A de C.V.	7	
8	Fresenius Kabi México, S.A de C.V.	21	1
9	Grupo Fármacos Especializados, S.A de C.V.	10	
10	Importadora y Manufacturera Bruluart, S.A de C.V.	11	
11	Laboratorios Cryopharma, S.A de C.V.	1	
12	Laboratorios Pisa, S.A de C.V.	9	
13	Laboratorios Pizzard, S.A de C.V.	1	
14	Laboratorios Salus, S.A de C.V.	1	
15	Probiomed, S.A de C.V.	3	
16	Proquigama, S.A de C.V.	14	

No	Licitante	No. Preguntas	No. Repreguntas
17	Representaciones e Investigaciones Médicas, S.A de C.V.	15	
TOTAL		159	6

TM observó que antes de responder a las preguntas de los licitantes, la convocante dio a conocer 4 aclaraciones generales, mismas que actualizaron las condiciones del procedimiento. Asimismo el IMSS incluyó una nueva versión del Anexo 20, la cual sustituyó al publicado en la convocatoria y contenía descripciones más detalladas de los productos, además de incluir las claves de identificación Diferenciador (DF) y Variante (VR) para todas las partidas, mismas que aparecían como 00 en el anexo original. Las cantidades solicitadas para zonas 1 y 2 permanecieron sin modificación.

Ninguna de las respuestas que dio el IMSS a las preguntas formuladas por los licitantes modificó lo planteado en la convocatoria. TM observó que los licitantes preguntaron acerca del anexo 12 y la respuesta en todos los casos fue que ese anexo sólo debían presentarlo las Mipymes⁷.

A través del acta de la junta de aclaraciones, la convocante informó a los licitantes que la capacitación para las ofertas subsecuentes de descuento OSD se llevaría a cabo en el Auditorio Lic. Juan Moisés Calleja sito en Paseo de la Reforma y Burdeos, Col. Juárez, Delegación Cuauhtémoc, C.P. 06600, México, D.F. el día 17 de octubre del 2011 a las trece horas, modificando el lugar pero no la fecha que se había asentado en la convocatoria.

⁷ **Mipymes:** Las micro, pequeñas y medianas empresas de nacionalidad mexicana a que hace referencia la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña y Mediana Empresa;

2.10. Capacitación para las OSD

De conformidad con lo dispuesto en el acta anteriormente citada, la capacitación dio inicio con la presencia de los licitantes que acudieron a la cita, que incluían a los interesados en participar en la licitación que se reporta en este informe, y a otros procesos convocados por el IMSS.

TM observó que el Titular de la Coordinación Técnica de Bienes y Servicios, dio la bienvenida a los participantes, e indicó que la innovación en este proceso con relación a otras OSD que se llevaron a cabo con anterioridad es la inclusión de la modalidad holandesa.

TM observó que fue un representante de la empresa Aklara, quien prestó asesoría externa al IMSS, estuvo a cargo de la capacitación. La capacitación inició con un resumen de la forma en que se lleva a cabo una licitación electrónica. Posteriormente se describió la logística de las licitaciones con OSD, para posteriormente detallar cómo deben operar los licitantes en las modalidades inglesa y holandesa.

Durante el evento los participantes hicieron preguntas, que fueron atendidas por el representante de Aklara. TM observó que algunos licitantes mostraron su desacuerdo en dos temas:

- El hecho de que la convocante, en los procesos de OSD, no dé a conocer en la Convocatoria los precios máximos de referencia (PMR) de los diferentes bienes a licitar.
- Cuestionaron la modalidad holandesa de subastas, ya que, el segundo y tercer lugar deben asignarse a posturas presentadas en los sobres, y es poco probable

que éstas se encuentren dentro del rango del 5% (cinco por ciento), respecto a la propuesta ganadora de la subasta holandesa.

La capacitación también incluyó una práctica de pujas en computadoras instaladas por el IMSS para ese fin. Los licitantes interesados pudieron participar en los ejercicios propuestos por el Instituto.

2.11. Recepción y apertura de propuestas

Conforme a lo dispuesto en la convocatoria, TM observó que el acto de presentación y apertura de propuesta se realizó el 24 de octubre de 2011, y fue presidido por la Titular de la División de Bienes Terapéuticos.

Durante el acto, TM observó que no estuvo presente el representante del Órgano Interno de Control del IMSS, ni los representantes de la Confederación de Cámaras de Comercio, Cámara de Comercio de la Ciudad de México, Cámara Nacional de la Industria de la Transformación y Cámara Nacional de la Industria Farmacéutica, no obstante de haber sido invitados a participar en los actos del procedimiento que se informa mediante oficios números 09 53 84 61 1481/ 11284, 09 53 84 61 1481/11282, 09 53 84 61 1481/11281 y 09 53 84 61 1481/11280, de fecha 29 de septiembre de 2011.

TM observó que la convocante verificó la recepción de las proposiciones enviadas por los licitantes (mediante los medios remotos de comunicación electrónica en el servidor de Compranet, Versión 5.0,) recibiendo propuestas de 21 licitantes.

El resumen de las propuestas presentadas es el siguiente:

Número de licitantes que ofertaron	Número de partidas ofertadas	Número de partidas requeridas por la entidad convocante
21	15	15

El detalle de las propuestas presentadas se encuentra en el Anexo 3, del presente informe.

TM observó que la licitante Novag Infancia, S.A. de C.V. no presentó su propuesta económica en el formato establecido en el Anexo 13, sin embargo la información referente a la misma pudo recuperarse en el formato que la licitante adjuntó al acta. Esta situación no constituyó motivo de descalificación ya que de la misma propuesta del licitante se obtuvo la información correspondiente.

2.12. Proceso de evaluación

2.12.1. Evaluación de propuestas técnicas

TM observó que la evaluación de las propuestas técnicas consistió en verificar si los licitantes que presentaron propuestas cumplieron con:

- La información legal y técnica solicitada en la convocatoria.
- La información completa cuando varias empresas presentaron convenio de participación.
- La información proporcionada por los licitantes acerca de los registros sanitarios que amparan los productos ofertados completa y en regla.

- La participación nacional requerida (contenido nacional de cuando menos el 60%) en los productos ofrecidos.

En relación a los registros sanitarios, la convocante informó de manera verbal a TM que había consultado en la página web de la COFEPRIS, con el objetivo de revisar que los registros no hubieran sido revocados. TM no presencié la consulta aparentemente realizada por el IMSS.

Además, el IMSS identificó las empresas con carácter de Mipyme, y que se presentaron sin convenio de colaboración, ya que las mismas pueden participar en la licitación pero no pueden presentar OSD⁸.

De las 21 proposiciones presentadas por la misma cantidad de licitantes, 5 fueron desechadas por el IMSS debido a:

1) Fármacos y Recursos Materiales, S.A. de C.V debido a que el licitante presenta convenio de participación conjunta con la empresa Importing & Exporting Sofing, S.A. de C.V., pero no acompañó como parte de su documentación escrito bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos del artículo 50 y 60 de la LAASSP, anexo 6, así como el anexo 7 y anexo 8 suscritos por el representante legal de la empresa Importing & Exporting Sofing, S.A. de C.V.

⁸ Reglamento de la LAASSP, artículo 38, fracción VII: Las MIPYMES podrán participar en una licitación pública bajo la modalidad de OSD, cuando realicen proposiciones conjuntas en términos del Reglamento de la LAASSP. En el caso de que participen en la licitación pública de manera individual, no podrán presentar ofertas subsecuentes descuento, sin que ello impida continuar con el procedimiento de contratación.

2) Farmadescuento, S.A. de C.V. debido a que el licitante presentó convenio de participación conjunta con la empresa Itupharma, S.A. de C.V., pero no acompañó como parte de su documentación escrito bajo protesta de decir verdad de no encontrarse en los supuestos del artículo 50 y 60 de la LAASSP, anexo 6 así como el anexo 7 y anexo 8 suscritos por el representante legal de la empresa Itupharma, S.A. de C.V.

3) Grupo Gipson, S.A. de C.V. quedó fuera de la licitación dado que presentó un único registro sanitario para la partida 5, que fue la única que cotizó, y dicho registro no cumplió con lo solicitado en la convocatoria.

4) Novag Infancia, S.A. de C.V. quedó fuera de la licitación dado que presentó un único registro sanitario para la partida 9, que fue la única que cotizó, y dicho registro no cumplió con lo solicitado en la convocatoria.

5) Ragar, S.A. de C.V. quedó fuera de la licitación dado que presentó un único registro sanitario para cada una de las partidas 5 y 9, que fueron las únicas que cotizó, y dichos registros no cumplieron con lo solicitado en la convocatoria.

TM observó que existieron marcas ofertadas por los licitantes, que no fueron aceptadas por el IMSS dado que sus respectivos registros sanitarios no cumplían con lo solicitado en la convocatoria. En los casos en que los licitantes habían presentado otros registros válidos para la misma partida, dicha partida no fue desechada para la empresa. Cuando era el único registro sanitario presentado por la empresa para una partida, o ninguno de los registros fue aceptable, toda la partida fue desechada por el IMSS. Y hubo licitantes que fueron desechados por el IMSS, ya que habían presentado una cotización para una única partida, y esta no contó con registro sanitario aceptado.

En el caso de la licitante Importadora Manufacturera Bruluart, S.A se le rechazó el registro sanitario de la partida 13, que era el único que había presentado para dicha partida, y por eso no pudo participar en ella. Pero siguió participando en la partida 1.

En el caso de la licitante Compañía Internacional Médica, S.A. de C.V., dos de las marcas que había presentado para la partida 6 le fueron rechazadas, una a causa del registro sanitario, y otra a causa del país de origen del producto. Sin embargo, la empresa siguió participando en la licitación con dicha partida porque había presentado para la misma cuatro registros sanitarios.

El resumen de las empresas que fueron descalificadas es el siguiente:

Número	Licitante	Partidas ofertadas	Motivo de descalificación
7	Fármacos Y Recursos Materiales, S.A. de C.V	7	Presentó convenio de participación conjunta con Importing & Exporting Sofing, S.A. de C.V. ,empresa que no presentó documentación completa
		8	
8	Farmadescuento S.A. de C.V	12	Presentó convenio de participación conjunta con Itupharma, S.A. de C.V., empresa que no presentó documentación completa
10	Grupo Gipson S.A. de C.V.	5	No se aceptó el registro sanitario presentado
15	Novag Infancia S.A. de C.V.	9	No se aceptó el registro sanitario presentado
20	Ragar S.A. de C.V.	5	No se aceptaron los registros sanitarios presentados
		9	

2.12.2. Evaluación de propuestas económicas

TM observó que los 16 licitantes que presentaron propuestas y que cumplieron con la evaluación técnica en por lo menos una de las partidas ofertadas fueron:

No	Licitante	No	Licitante
1	Baxter S.A. de C.V.	12	Intergeneric, S.A. de C.V.
2	Bruluagsa S. A. de C. V.	13	Laboratorios Silanes, S. A. de C. V.
3	Comercializadora de Productos Institucionales S.A. de C.V.	14	Material Médico de Occidente S.A. de C.V
4	Compañía Internacional Medica, S. A. de C. V.	16	Pego, S. A. de C. V.
5	Daltem Provee Nacional S.A. de C.V.	17	Productos e Insumos para la Salud, S.A. de C.V.
6	Distribuidora Internacional de Medicamentos y Equipo Medico S. A. de C. V.	18	Proquigama, S.A. de C.V.
9	Fresenius Kabi Mexico S.A. de C.V.	19	Proveedora Especializada de Medicamentos, S.A. de C.V.
11	Importadora Y Manufacturera Bruluart, S. A	21	Vitae Laboratorios S.A. de C.V.

El resultado de la evaluación económica de las propuestas presentadas por los licitantes se muestra en el **Anexo 3** de este informe.

La convocante dio a conocer las empresas calificadas para participar en cada una de las partidas en las cuales se podían presentar OSD . Como puede observarse en el **Anexo 3**, no fue posible realizar OSD para la partida 5, ya que las empresas que habían presentado oferta quedaron descalificadas por los motivos antes mencionados.

A continuación se muestra, para cada partida y zona, la cantidad de licitantes habilitados para participar en las pujas, y la cantidad de Mipymes. El detalle puede consultarse en el **Anexo 4** de este informe.

Partida	Cantidad de licitantes Zona 1	Cantidad de licitantes Zona 2	Cantidad de Mipymes Zona 1	Cantidad de Mipymes Zona 2
---------	-------------------------------	-------------------------------	----------------------------	----------------------------

1	3	3	0	0
2	1	1	0	0
3	1	1	0	0
4	1	1	2	2
6	1	-	0	-
7	2	2	0	0
8	2	-	0	-
9	2	2	1	1
10	2	-	0	-
11	1	-	0	-
12	2	2	0	0
13	2	-	0	-
14	4	4	0	0
15	2	2	0	0

TM verificó que los resultados de las evaluaciones se plasmaron en el acta correspondiente, y se hizo del conocimiento de los interesados a través de Compranet.

2.13. Pujas

Una vez realizadas las evaluaciones técnicas, económica, legales y de documentación complementaria, y conforme a lo establecido en la convocatoria, el 26 de octubre de 2011, dio inicio el proceso de recepción de las Ofertas Subsecuentes de Descuento (OSD) para la Licitación Pública Nacional Electrónica número OA-019GYR047-N53-2011, a través de la plataforma del Sistema de Compras Gubernamentales Compranet, Versión 5.0 siguiendo el orden establecido por la convocante.

Dicho acto se llevó a cabo a través del sistema Compranet, adicionalmente el IMSS dispuso un espacio en el auditorio Lic. Juan Moisés Calleja (antes Teatro Reforma), ubicado en Av. Paseo de la Reforma no. 476, Col. Juárez, México, D. F., para que los licitantes y funcionarios que estuvieran interesados en observar la evolución del

proceso, tuvieran oportunidad de hacerlo. El Testigo Social presenció el evento desde las oficinas del IMSS de la calle Durango 291, 4º piso.

Las pujas se llevaron a cabo en el orden establecido por la convocante. De los 14 procedimientos para la zona 1, 11 se llevaron a cabo mediante subastas en la modalidad inglesa, y 3 por holandesa. Sólo en 4 de las OSD inglesas (partidas 7, 9, 11 y 15) los licitantes pujaron ofreciendo precios inferiores a los que habían colocado en los sobres. Todas las subastas holandesas finalizaron sin que los licitantes aceptaran los precios ofrecidos por la convocante.

En todos los casos, en las partidas en que había demanda para la zona 2, los licitantes actuaron en la subasta correspondiente del mismo modo que en la zona 1.

TM observó que una vez concluido el procedimiento de OSD de las partidas licitadas, y una vez que el IMSS recibió la información de las ofertas presentadas que fueron guardadas en el servidor de la Secretaría de la Función Pública, la convocante evaluó si los precios ofertados eran aceptables. Con esta evaluación el IMSS determinó las propuestas que en el fallo serían asignadas, las que serían desechadas y las causas de su desechamiento. Como se mencionó con anterioridad, se incluyeron en la evaluación las Mipymes que no habían participado en las OSD pero que habían presentado ofertas.

2.14. Fallo

Una vez realizada la evaluación técnica y económica, conforme a lo establecido en la convocatoria, el fallo se llevó a cabo el 27 de octubre de 2011, y fue presidido por la Titular de la División de Bienes Terapéuticos.

La convocante asignó las partidas que cumplieron con la documentación, características y especificaciones solicitadas en la convocatoria, anexos y junta de aclaraciones. En el **Anexo 5** al presente informe, se presentan las partidas que fueron asignadas y los porcentajes de asignación.

En el cuadro que sigue se muestra el resumen de los montos adjudicados por el IMSS a cada licitante, por zona:

Licitante	Importe máximo asignado	Importe máximo asignado zona 1 (IMSS)	Importe máximo asignado zona 2 (SEDENA)
Bruluagsa, S.A. de C.V.	18,463,507.46	18,377,611.78	85,895.68
Comercializadora de Prod. Instituc., SA de CV	41,687,451.10	41,632,057.90	55,393.20
Compañía Internacional Medica, S. A. de C. V.	20,653,025.40	20,653,025.40	
Distribuidora Inter. de Meds. Y Eq. Medico, S.A. de C.V.	77,171,067.41	76,216,028.05	955,039.36
Fresenius Kabi Mexico, S. A. deC. V.	13,240,575.90	13,240,575.90	
Productos e Insumos para la Salud, S.A. de C.V.	1,805,876.16	1,805,876.16	
Proveedora Especializada de Medicamentos, S.A. de C.V.	1,205,112.09	1,205,112.09	
Vitae Laboratorios S.A. de C.V.	30,768,515.30	30,744,149.98	24,365.32
Total	204,995,130.82	203,874,437.26	1,120,693.56

A continuación se muestra el resumen de partidas desiertas:

Zona	Partida	Cantidad máxima
1	1	8,962,871
2	1	107,748
1	5	597,226
1	12	1,079,908
2	12	51,279

Como ya se mencionó, la partida 5 se declaró desierta porque los únicos licitantes que presentaron oferta para la misma quedaron descalificados en la evaluación legal y técnica. Las partidas 1 y 12 se declararon desiertas dado que los precios ofertados por los licitantes fueron no aceptables, de conformidad con el artículo 51 del Reglamento de la LAASSP⁹.

Resumen de partidas

Partidas	Partidas Requeridas por	Cantidad Requerida (piezas)	Cantidad Máxima Asignada (piezas)	Importe Máximo Asignado (M.N.)
Asignadas	IMSS	50,450,625	48,773,491	203,874,437.26
Asignadas	SEDENA	280,510	124,506	1,120,693.56
Desiertas	IMSS	10,640,005	-	-
Desiertas	SEDENA	159,027	-	-

TM observó que del total de piezas requeridas, el IMSS asignó el 82.6%, con un monto de asignación de \$ 203,874,437.26, quedando desiertas 280,510 piezas lo que representa el 17.4% del total requerido.

Con respecto a la SEDENA, del total de piezas requeridas, se asignó el 63.9%, con un monto de asignación de \$ 1,120,693.56, quedando desiertas 159,027 piezas lo que representa el 39.1% del total requerido.

⁹ En este caso se consideró como referencia el precio que se observa como mediana en la investigación de mercado

2.15. Firma de contrato

Conforme a lo establecido en la convocatoria de la licitación, la firma de los contratos se realizó el 10 de noviembre de 2011.

2.16. Reporte de incidencias observadas

TM observó que durante el acto de presentación y apertura de proposiciones, que tuvo lugar el 24 de octubre de 2011, no pudieron abrirse las proposiciones de dos de los licitantes: Farmadescuento, S.A. de C.V. y Ragar, S.A. de C.V.

La convocante actuó de acuerdo con la respuesta otorgada en la junta de aclaraciones por el IMSS a la empresa Distribuidora Internacional de Medicamentos y Equipo Medico, S.A. de C.V.: *“en aquellos casos que no se puedan abrir los archivos firmados electrónicamente, se acudirá a la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, de la Secretaría de la Función Pública para que esta en base a sus atribuciones proceda a su apertura.”*

Los archivos fueron abiertos por la SFP, y las proposiciones pudieron ser evaluadas, como se mencionó anteriormente.

TM observó que el 26 de octubre, durante la presentación de pujas de la partida 14, que se estaba realizando mediante una OSD holandesa, se cortó la comunicación entre el servidor de CompraNet y las computadoras en las que se estaba monitoreando el proceso. TM fue informada de que lo mismo sucedió en el salón del auditorio Lic. Juan Moisés Calleja, y en las computadoras de los dos licitantes que

estaban participando en la subasta. Este suceso ocurrió cuando la convocante había presentado su oferta número 14 de las 15 que iba a ofertar, y ninguno de los participantes la había tomado. TM fue informada por la convocante de que la misma estableció comunicación con ambas empresas, mismas que indicaron que no sería necesario que se repusiera la subasta para el paso 15, ya que ninguno de los dos aceptaría la oferta, y mantendrían las propuestas presentadas en sus respectivos sobres.

2.17. Inconformidades presentadas

Hasta el día de hoy, TM no tiene conocimiento de que se hayan presentado inconformidades.

3. Valoración

3.1. Entrega de la información solicitada por TM a la entidad convocante

En el Anexo 1 de este informe se indica, el nivel de respuesta por parte de la convocante a las solicitudes de información realizadas por TM. De acuerdo a los resultados presentados en la matriz de entrega de información, la convocante cumplió al 92 % con la entrega de la información requerida por TM.

Dado que TM tuvo la oportunidad de revisar el estudio de mercado, pudo observar que en todos los casos los precios que la convocante determinó para fijar los Precios Máximos de Referencia, corresponden al precio vigente en el mercado, según lo informado por los participantes en el estudio, y que existen proveedores de producto nacional, para las claves requeridas, de acuerdo con la misma fuente.

3.2. Conclusión sobre el cumplimiento a disposiciones jurídicas aplicables, transparencia e imparcialidad

TM observó que durante la licitación se cumplió con lo establecido en la convocatoria de la licitación emitida por la convocante.

TM pudo constatar que la convocatoria fue elaborada cumpliendo con las disposiciones jurídicas aplicables, como son la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, el Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y las Políticas, Bases y Lineamientos en materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios del IMSS. De igual forma, los eventos de junta de aclaraciones, recepción y apertura de propuestas y emisión del fallo, se llevaron a cabo de conformidad con lo establecido en la convocatoria, la LAASSP y su reglamento.

3.3. Balance del procedimiento

El IMSS, en todo momento, se mostró abierto a las solicitudes, recomendaciones y observaciones de TM.

Durante los diferentes eventos del proceso de la Licitación Pública Nacional Electrónica número OA-019GYR047-N53-2011 para la adquisición de medicamentos grupo 010 en sus presentaciones de genéricos y de referencia (Reglamento Insumos para la Salud, publicado D.O.F. el 02/01/2008), para cubrir necesidades del Instituto Mexicano del Seguro Social y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA) del ejercicio 2012, TM

observó que los funcionarios de la División de Bienes Terapéuticos del IMSS se apegaron a la Normatividad correspondiente y a lo establecido en la Convocatoria de la licitación, con lo que TM cumplió el objetivo de su colaboración durante cada una de las etapas del procedimiento.

3.4. Observaciones, recomendaciones y sugerencias que TM propuso durante el procedimiento de contratación

De conformidad con lo observado por TM durante el desarrollo del procedimiento, se formulan las siguientes observaciones y recomendaciones para que el IMSS las considere en procedimientos futuros de naturaleza similar:

TM solicita a la convocante que comparta con el Testigo Social, con anterioridad a la Junta de Aclaraciones, las respuestas elaboradas a las preguntas planteadas, con la finalidad de que el Testigo Social pueda revisar las respuestas y hacer comentarios y observaciones antes de que los licitantes conozcan las respuestas.

Dada la cantidad de preguntas planteadas por los licitantes respecto a la obligatoriedad de algunos anexos, TM recomienda que desde la convocatoria se indique cuáles anexos son de presentación obligatoria y cuáles no.

TM recomienda a la convocante que revise las características de los productos que adquirirá, de modo tal que el Anexo 20 no deba ser modificado durante la Junta de Aclaraciones, ni por decisión de la misma, ni a solicitud de los licitantes. Al realizar dichas modificaciones en la etapa de junta de aclaraciones, es posible que la investigación de mercado no se ajuste exactamente a los bienes subastados.

TM solicita a la convocante que revise la metodología del estudio de mercado, ya que según el citado documento, para cada una de las partidas existían 5 o más proveedores potenciales, y, como se ve en el cuerpo de este informe, a pesar de que formalmente se cumplieron las condiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2010¹⁰, el promedio de licitantes por partida fue inferior a 5, y en muchas de las partidas no hubo pujas. TM pudo observar que de las 19 partidas que se asignaron (12 IMSS y 7 SEDENA), en 9 de ellas (47 %) el IMSS y la SEDENA adquirirán los productos a un precio igual o superior a la mediana de la investigación de mercado.

Finalmente, TM recomienda que en el acta correspondiente, el IMSS haga mención de la revisión adicional que se hace de los registros sanitarios, ya dicha revisión forma parte de la evaluación técnica de las proposiciones.

3.5. Publicación del informe

TM dio a conocer éste informe en su página web el 17 de noviembre de 2011. En caso de que se presentara algún acontecimiento adicional o contrario a lo que se reporta en este informe, o bien Transparencia Mexicana recibiera alguna comunicación o información adicional dará vista a las autoridades correspondientes y a la opinión pública.

¹⁰ TERCERO.- La dependencia o entidad convocante para justificar la conveniencia de utilizar la modalidad de OSD, deberá dejar constancia en el expediente de contratación respectivo del cumplimiento de los I. Que los bienes o servicios objeto de la licitación tienen características técnicas objetivamente definidas, por encontrarse estandarizadas en el mercado; II. Que se verificó con la investigación de mercado que existe competitividad suficiente, al constatar que hay al menos cinco licitantes potenciales nacionales o extranjeros que cumplen con la capacidad y experiencia requeridas para la contratación, de acuerdo a la naturaleza de la licitación;

4. Anexos

Anexo 1 Cumplimiento en la entrega de la información mínima solicitada por TM al inicio de su colaboración en el monitoreo

Anexo 2 Comentarios de TM a la preconvocatoria

Anexo 3 Evaluación económica de las propuestas presentadas por los licitantes

Anexo 4 Licitantes con posibilidad de participar en las Pujas, y Mipymes, por partida

Anexo 5 Partidas asignadas

Transparencia Mexicana, A.C.

Testigo Social



Noviembre 2011