



Informe que presenta Transparencia Mexicana, A.C. correspondiente a su colaboración como Testigo Social en el monitoreo de la Licitación Pública Internacional bajo la Cobertura de Tratados de Libre Comercio número OA-019GYR047-T56-2011 convocada por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) 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 las tomas 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 pre-convocatoria 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, y que aquí se reporta, 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 y la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), del ejercicio 2012.

La licitación fue planteada como internacional bajo la cobertura de tratados, electrónica, mediante la modalidad de ofertas subsecuentes de descuentos (OSD) y consolidada

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).

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

Bienes requeridos			
Partida	Descripción	IMSS	SEDENA
1	Seroalbumina humana, solución inyectable, 12.5 gramos / 50 mililitros	Si	No
2	Pentoxifilina, tabletas o grageas de liberación prolongada con 400 mg	Si	Si
3	Factor antihemofílico humano solución inyectable, liofilizado, purificado	Si	No
4	Seroalbumina humana 20%, solución inyectable	Si	No
5	Tacrolimus. Capsulas.	Si	No
6	Metformina, tabletas, clorhidrato de	Si	No
7	Omeprazol o pantoprazol. Solución inyectable	Si	No
8	Interferon beta. Solución inyectable	Si	No
9	Factor IX. Solución inyectable.	Si	No
10	Inmunoglobulina G no modificada. 5 g.	Si	No
11	Imipenem y cilastatina. Solución inyectable.	Si	No
12	Meropenem solución inyectable	Si	No
13	Tamsulosina. Cápsulas de liberación prolongada	Si	No
14	Eritropoyetina. Solución inyectable	Si	No
15	Leuprorelina (leuprolide). Microesferas liofilizadas para suspensión inyectable	Si	No

La convocatoria contempló originalmente dos zonas: la 1, que corresponde al IMSS; y la 2, que corresponde a la SEDENA. La mayoría de los productos se requirieron sólo para el IMSS, y uno de ellos se requirió también para la SEDENA. Las especificaciones técnicas y las presentaciones se encuentran descritas en el Anexo 20 de la convocatoria.

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

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

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.

2.3. Sobre las OSD

En julio de 2008, se publicó una 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. 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.

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, 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

TM revisó la información compartida por el IMSS y construyó una matriz de cumplimiento con la información que le fue proporcionada al inicio del procedimiento.⁴

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 muestran los medicamentos adquiridos durante los últimos cuatro años, en cuanto a cantidad, tipo de adquisición y montos adquiridos:

⁴ La información solicitada por TM al IMSS, 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.)
2008	Licitación pública nacional o internacional	13,152,389	\$555,173,305.00
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, ya sea en forma presencial, o mediante comunicaciones telefónicas y/o correos electrónicos:

Evento	Fecha
Junta de aclaración a las bases	21/10/2011
Capacitación para OSD	17/10/2011
Presentación y Apertura de Proposiciones Técnico-Económicas	31/10/2011
Evaluación Legal y Técnica	01/11/2011
OSD (pujas)	03/11/2011
Fallo	04/11/2011
Firma de contratos	18/11/2011

2.8. Revisión de la pre convocatoria

TM tuvo oportunidad de realizar la revisión de la preconvocatoria compartida por el IMSS. Derivado del estudio de la documentación, llevado a cabo por TM, se realizaron

observaciones 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:

- La recomendación de que en la convocatoria se incluyera una descripción más detallada de las OSD.
- Existen incisos y apartados que se refieren al IMSS como si fuera el único contratante y no incluyen a la SEDENA.

2.9. Capacitación para las OSD

La capacitación dio inicio con la presencia de los licitantes, que incluían a los interesados en participar en la licitación que se informa, y a otros procesos convocados por el IMSS.

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.

El representante de la empresa Aklara, quien prestó asesoría externa al IMSS, estuvo a cargo de la capacitación. Inició con un resumen de la forma en que se lleva a cabo una licitación electrónica. Posteriormente 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 numerosas preguntas, que fueron atendidas por el expositor. Varios licitantes mostraron su desacuerdo con dos temas:

- por un lado 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 productos,
- por otro lado 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 para ese fin. Los licitantes interesados pudieron participar en los ejercicios.

2.10. Junta de aclaraciones

El acto de la junta de aclaraciones se realizó el 21 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 segunda de la LAASSP⁵, 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 115 licitantes generaron el formato de registro de participación. En cumplimiento a lo establecido en la convocatoria, 18 licitantes enviaron 198 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 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

⁵ **Artículo 26 Bis.** La licitación pública conforme a los medios que se utilicen, podrá ser:.....

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

informó a los interesados que contaban con 6 horas para reformular preguntas sobre las respuestas otorgadas. En total el IMSS recibió 198 preguntas y 4 repreguntas por parte de los licitantes interesados, de acuerdo a la distribución que se presenta a continuación:

No.	Licitante	Preguntas	Re Preguntas
1	Baxter, S.A. de C.V.	25	
2	Cell Pharma, S.A. de C.V.	39	2
3	Comercializadora De Productos Institucionales, S.A. de C.V.	7	
4	Daltem Provee Nacional, S.A. de C.V.	4	
5	Distribuidora Internacional de Medicamentos y Equipo Médico, S.A. de C.V.	22	1
6	Farmacéuticos Maypo, S.A. de C.V.	8	
7	Glaxosmithkline México, S.A. de C.V.	14	
8	Laboratorios Cryopharma	1	
9	Laboratorios Dermatológicos Darier, S.A. de C.V.	6	
10	Laboratorios Pisa, S.A. de C.V..	8	
11	Laboratorios Salus, S.A. de C.V.	1	
12	Landsteiner Pharma, S.A. de C.V.	8	
13	Octapharma, S.A. de C.V.	2	
14	Pihcsa Medica, S.A. de C.V.	10	
15	Probiomed, S.A. de C.V.	9	
16	Proimmune de México, S.A. de C.V.	5	1
17	Ralca, S.A. de C.V.	7	
18	Savi Distribuciones, S.A. de C.V.	22	
TOTAL		198	4

TM observó que antes de responder a las preguntas de los licitantes, la convocante dio a conocer aclaraciones generales, mismas que actualizaron las condiciones del procedimiento.

El IMSS informó a los licitantes que en las partidas 3 y 9 no habría abastecimiento simultáneo y que la adjudicación se realizaría por el 100% de la cantidad máxima establecida por cada zona, conforme a las cantidades establecidas en el anexo 20 bis. Para las mismas partidas, que corresponden a las claves 4239 y 5238 respectivamente, se modificó el anexo 20 bis definiendo dentro de la Zona 1 tres Zonas, para las cuales los licitantes debería realizar sus ofertas en forma independiente.

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 por el IMSS permanecieron sin modificación.

Ninguna de las respuestas que dio el IMSS a las preguntas formuladas por los licitantes modificó sustancialmente lo planteado en la convocatoria. Numerosos licitantes preguntaron acerca del anexo 12 y la respuesta en todos los casos fue que ese anexo sólo debían presentarlo las Mipymes⁶. También se plantearon preguntas acerca de la obligatoriedad o no de presentar ciertos anexos, y las situaciones en que debían presentarse los anexos 7 y 7 bis. Asimismo se recibieron preguntas acerca de la forma de presentar proposiciones conjuntas, mismas que fueron respondidas por la convocante.

⁶ **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;

2.11. Recepción y apertura de propuestas

Conforme a lo dispuesto en la convocatoria, TM observó que el acto de presentación y apertura de propuestas se realizó el 31 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 18 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
18	15	15

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

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
- Los registros sanitarios en regla
- La participación nacional requerida (contenido nacional de cuanto menos el 60%) en los productos nacionales ofrecidos
- Que los países de origen de los medicamentos, cuando no eran mexicanos, tuvieran tratado de libre comercio con México, y dichos tratados tuvieran vigente el ramo de medicamentos.

En relación a los registros sanitarios, la convocante informó a TM que había consultado en la página web de la COFEPRIS que los mismos no hubieran sido revocados. TM no presencié dicha consulta.

Asimismo las empresas Vitasanitas, S.A. de C.V. y Pihcsa Médica, S. A. de C. V., manifestaron ser Mipymes y acompañaron convenio de participación conjunta, por tanto podían participar en la etapa de ofertas subsecuentes de descuento. Además, TM observó que ninguna Mipyme se presentó sin convenio de colaboración.

De las 18 proposiciones presentadas por la misma cantidad de licitantes, 2 fueron desechadas por el IMSS debido a:

- 1) Abbot Laboratories de México, S.A. de C.V. presentó propuesta para una sola partida, y el único producto ofertado para la misma era fabricado en Japón. Sin embargo Japón tiene suscrito un acuerdo para el fortalecimiento de asociación económica, que para el ramo de medicamentos entra en vigencia en 2014.
- 2) Pego, S.A. de C.V. sólo presentó propuesta para la partida 6, para la cual presentó un único registro sanitario, al cual no acompañó la carta bajo protesta de decir verdad de haber sometido en tiempo y forma la solicitud de trámite de prórroga, requisito establecido en la convocatoria.

Asimismo, existieron marcas ofertadas por los licitantes, que no fueron aceptadas 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. El detalle de las marcas que fueron desechadas es el siguiente:

- 1) Ralca, S.A. de C.V. : De la verificación al soporte documental presentado por el licitante como parte de su propuesta técnico-económica, la convocante determinó que el registro sanitario presentado para la partida 13 no acredita que el producto ofertado sea G.E. antes G.I. tal como se requiere en el anexo 20 de la convocatoria. Dado que era el único registro que el licitante presentaba para la partida 13, la empresa ya no pudo seguir participando en dicha partida.

- 2) En el caso de la licitante Comercializadora de Productos Institucionales, S.A. de C.V., una de las marcas que había presentado para la partida 5 le fue rechazada, a causa de su registro sanitario. Sin embargo la empresa pudo seguir participando en la licitación con dicha partida porque había presentado para la misma 3 registros sanitarios.
- 3) En el caso de la licitante Distribuidora Internacional de Medicamentos y Equipo Médico, S.A. de C.V., dos de las marcas que había presentado para la partida 6 le fueron rechazadas. Una porque en su registro sanitario no acompañó el trámite de prórroga. La otra porque no pudo demostrar que había pasado las pruebas de intercambiabilidad. Sin embargo la empresa pudo seguir participando en la licitación con dicha partida porque había presentado para la misma 6 registros sanitarios.
- 4) En el caso de la licitante Grupo Fármacos Especializados, S.A. de C.V., uno de los registros sanitarios que había presentado para la partida 12 le fue rechazado a causa de que no se pudo demostrar que había cumplido con las pruebas de intercambiabilidad. Sin embargo la empresa pudo seguir participando en la licitación con dicha partida porque había presentado para la misma 9 registros sanitarios.

Las empresas que fueron descalificadas fueron:

Número	Licitante	Partidas ofertadas	Motivo de descalificación
1	Abbot Laboratories de México, S.A. de C.V	15	Presentó producto de origen japonés, cuando el capítulo de medicinas del tratado con Japón no ha entrado en vigor.
10	Pego, S.A. de C.V	6	No presentó comprobante de haber solicitado prórroga de registro sanitario

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
2	Comercializadora de Productos Institucionales, S.A. de C.V.
3	Distribuidora Internacional de Medicamentos y Equipo Médico, S.A. de C.V.
4	Daltem Provee Nacional, S.A. de C.V.
5	Farmacéuticos Maypo, S.A. de C.V..
6	Grupo Fármacos Especializados, S.A. de C.V.
7	Lemery, S.A. de C.V.
8	Mesalud, S.A. de C.V.
9	Novag Infancia, S.A. de C.V.

No.	Licitante
11	Pihcsa, S.A. de C.V.
12	Proquigama, S.A. de C.V.
13	Psicofarma, S.A. de C.V.
14	Ralca, S.A. de C.V.
15	Savi Distribuciones, S.A. de C.V..
16	Suplementos Médico-Quirúrgicos, S.A. de C.V.
17	Vanguardia Medica Occidental, S.A. de C.V.
18	Vitasanitas, 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 partidas en las cuales se podían presentar OSD y las empresas calificadas para participar.

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



Partida	Cantidad de licitantes IMSS	Cantidad de licitantes SEDENA
1	3	-
2	4	4
3	4	-
4	3	-
5	4	-
6	4	-
7	2	-
8	3	-
9	4	-
11	2	-
12	1	-
13	4	-
14	3	-
15	2	-

Los resultados de las evaluaciones se plasmaron en el acta correspondiente, que se cerró siendo las veinte horas del día 31 de octubre del 2011, 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 3 de noviembre de 2011 a las 10:00 horas, dio inicio el proceso de recepción de las Ofertas Subsecuentes de Descuento (OSD) para la Licitación Pública Internacional Electrónica número OA-019GYR047-T56-2011, a través de la plataforma del Sistema de Compras Gubernamentales Compranet, Versión 5.0 siguiendo el orden establecido por la convocante.

Aún cuando las subastas se realizaron en forma electrónica, el IMSS dispuso un espacio en el auditorio Lic. Juan Moisés Calleja (antes Teatro Reforma), 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 15 procedimientos para la zona 1, catorce se llevaron a cabo mediante subastas inglesas, y una holandesa. Sólo en 5 de las OSD inglesas (partidas 3, 1, 10, 4 y 15) los licitantes pujaron ofreciendo precios inferiores a los precios de salida de las respectivas subastas. En el caso de la partida 9, los licitantes tomaron el precio de salida, sin pujar a la baja. La partida 11, que se ofreció en la modalidad holandesa, finalizó sin que los licitantes aceptaran los precios ofrecidos por la convocante.

La única partida en la que la SEDENA requirió productos (partida 2), se subastó en la modalidad inglesa, y los licitantes actuaron en la subasta correspondiente del mismo modo que en la zona IMSS.

Dado que se había requerido en presentaciones de entre 400 y 600 unidades internacionales (U.I.), la partida 9 se subastó en U.I. con la finalidad de hacer homogéneas las proposiciones.

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.

2.14. Fallo

Una vez realizada la evaluación técnica y económica, conforme a lo establecido en la convocatoria, el acta del fallo se cerró el 4 de noviembre de 2011. A través del sistema electrónico de compras gubernamentales (Compranet, versión 5.0) se dieron a conocer los participantes que fueron descalificadas, debido a los motivos que se indican en este informe.

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.

La Convocante informó que para el caso de la clave 5238 en la zona 1 IMSS, el proveedor podrá entregar envase con 500 U.I o 600 U.I. Pero dado que el precio asignado corresponde a frasco con 600 U.I., cuando entregue frascos de 500 U.I. deberá acompañar la nota de crédito por el diferencial correspondiente.

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



Licitante	Zona 1 IMSS	Zona 2 IMSS	Zona 3 IMSS	Total IMSS
	Importe Máximo Asignado	Importe Máximo Asignado	Importe Máximo Asignado	Importe Máximo Asignado
Comercializadora de Productos Institucionales, S.A. de C.V.	184,190,354			184,190,354
Distribuidora Internacional de Medicamentos y Equipo Médico, S.A. de C.V.	293,310,335			293,310,335
Farmacéuticos Maypo, S. A. Dde C. V.	194,497,388	34,173,000	97,149,060	325,819,448
Grupo Fármacos Especializados, S.A. de C.V.	294,743,569	165,930,690		460,674,259
Mesalud, S.A. de C.V.	22,156,984			22,156,984
Novag Infancia, S. A. de C. V.	81,115,668			81,115,668
Pihcsa Medica, S. A. de C. V.	27,570,056			27,570,056
Proquigama, S.A. de C.V.	76,081,546			76,081,546
Savi Distribuciones, S.A. de C.V.	282,217,618			282,217,618
Vanguardia Medica Occidental, S.A. de C.V.	35,536,389			35,536,389
Vitasanitas, S.A. de C.V.	124,545,488			124,545,488
Total General	1,615,965,396	200,103,690	97,149,060	1,913,218,146

A continuación se muestra el resumen de partidas desiertas:

Zona	Partida	Clave	Cantidad Máxima
IMSS	2	4117	6,126,915
SEDENA	2	4117	5,049

La partida 5 se declaró desierta porque los precios ofertados superaban en más del 10% a la mediana de precios de la investigación de mercado, por lo tanto no aceptables, de conformidad con el artículo 51 del Reglamento de la LAASSP.

Resumen de partidas

Partidas	Partidas Requeridas por	Cantidad Requerida (piezas)	Cantidad Máxima Asignada (piezas)	Importe Máximo Asignado (M.N.)
Asignadas	IMSS	36,039,587	36,039,587	1,913,218,145.85
Desiertas	IMSS	6,126,915	-	-
Desiertas	SEDENA	5,049	-	-

TM observó que del total de piezas requeridas, el IMSS asignó el 85.4%, con un monto de asignación de \$ 1,913,218,145.85 (Un mil novecientos trece millones, doscientos dieciocho mil ciento cuarenta y cinco pesos 85/100 M.N.), quedando desiertas 6,126,915 piezas lo que representa el 14.6% del total requerido.

Con respecto a la SEDENA, quedó desierta la única partida en la que participaba, y por lo tanto no se asignó ninguna de las 5,049 piezas requeridas.

2.15. Firma de contrato

Conforme a lo establecido en la convocatoria de la licitación, la firma de contrato se realizó el 18 de noviembre de 2011.

2.16. Reporte de incidencias observadas

TM observó que el 3 de noviembre de 2011, durante la presentación de pujas de la partida 11, que se estaba realizando mediante una OSD holandesa, el IMSS decidió suspender la subasta dado que había existido un error en el intervalo de tiempo programado entre una oferta y la subsiguiente. La subasta se reinició con la

programación correcta, y como se mencionó, ninguno de los licitantes aceptó los precios que ofrecía la convocante.

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 Ley.

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-T56-2011 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 2010⁷, el promedio de licitantes por partida fue inferior a 5, y en muchas de las partidas no hubo pujas.

TM observó que durante las subastas para la partida 3, que se realizaron en forma simultánea para las 3 zonas en que se había dividido la demanda total del IMSS, tres licitantes diferentes presentaron la misma oferta por \$1,230.00, cada uno para una zona diferente, y ninguno de ellos pujó para obtener alguna de las otras zonas. Este hecho llama la atención ya que en general los licitantes intentan obtener contratos en todas las zonas para las que presentan proposiciones.

Finalmente, TM recomienda que la Convocante haga mención, en el acta correspondiente, de la revisión adicional que se haga de los registros sanitarios, ya que la misma 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 25 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.

⁷ 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



Transparencia Mexicana, A. C.

Noviembre 2011