

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



COMPRAS PÚBLICAS DE EMERGENCIA EN EL CONTEXTO DE LA PANDEMIA DE
COVID-19: EL CASO MEXICANO

TESINA

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE
MAESTRO EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

PRESENTA

JUAN FRANCISCO SÁNCHEZ VELA

DIRECTOR DE LA TESINA: DR. RODRIGO VELÁZQUEZ LÓPEZ VELARDE

CIUDAD DE MÉXICO

2021

Resumen

Atender la emergencia sanitaria debida a la pandemia de Covid-19 ha significado un reto para todos los gobiernos del mundo. Las capacidades estatales de todo tipo han sido puestas a prueba para enfrentar la situación de riesgo producida por la pandemia. Entre las capacidades gubernamentales más importantes para la atención de una emergencia como la pandemia de Covid-19 se encuentra la capacidad del gobierno de conseguir los insumos necesarios para realizar las tareas de atención de la ciudadanía. Las compras públicas son los procesos por medio de los cuales el gobierno adquiere todo aquello que necesita para cumplir con sus funciones de manera adecuada. En el caso de las emergencias, las compras públicas deben ser hechas con celeridad ante el peligro de daño a la integridad física de las personas y su entorno, pero la rapidez en los procesos de compra aumenta también los riesgos de desperdicio, fraude y corrupción. Existe una serie de buenas prácticas recomendadas por organismos internacionales, organizaciones de la sociedad civil e incluso gobiernos para llevar a cabo mejores procesos de compra en situaciones de emergencia. El objetivo de esta tesina es analizar dos procesos de compra de emergencia realizados durante la pandemia de Covid-19 por el gobierno mexicano y determinar el grado de acercamiento a las mejores prácticas internacionales en la materia. Como resultado de la investigación se encontró que los procesos revisados, a pesar de haberse apegado a la normativa vigente, se alejan de las mejores prácticas revisadas. Los procesos de compra de emergencia durante la pandemia en México han sido flexibles, pues así lo demanda la emergencia, pero han carecido de controles para prevenir el aumento de los riesgos de corrupción, fraude y desperdicio. Se detectaron deficiencias en el marco jurídico existente, falta de capacitación y protocolos específicos de acción en los encargados de las compras, poca transparencia y rendición de cuentas en las compras, así como un uso insuficiente de las tecnologías disponibles para realizar las compras. Ante estos hallazgos, en el apartado de conclusiones se formulan recomendaciones para mejorar los procesos de compras públicas en situaciones de emergencia en México.

Índice de títulos y subtítulos

Introducción	1
Revisión de literatura	4
Amenazas, desastres y emergencias	4
La epidemia de Covid-19 como una situación de emergencia	8
Compras públicas en situación de emergencia	10
Mejores prácticas para compras públicas en situación de emergencia	17
Características de las mejores compras.....	27
Compras de insumos para la pandemia de Covid-19 en México	29
Marco jurídico de las compras de emergencia en México.....	29
El sobreprecio de los ventiladores de <i>Cyber Robotic Solutions</i>	34
Los sobreprecios en mascarillas N95	38
Conclusiones	45
Recomendaciones	47
1. Revisar y modificar el marco jurídico.....	49
2. Mejorar la capacitación de los encargados de las compras.....	50
3. Garantizar el acceso completo, abierto, transparente y fácil a la información de los contratos.....	51
4. Implementar el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) como parte de los procesos habituales de compra.	52
Referencias	56

Índice de tablas y gráficas

Tabla 1. Tipología de desastres según su origen (tipo de amenaza)	6
Tabla 2. Técnicas de flexibilidad y simplificación para compras de emergencia	21-22
Tabla 3. Resumen de mejores prácticas	26
Tabla 4. Pasos para una buena compra pública en situaciones de emergencia	28
Tabla 5. Comparativa de los casos revisados	43
Tabla 6. Cumplimiento de mejores prácticas	44
Tabla 7. Síntesis Evaluación Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México – MAPS 2018	48
Tabla 8. Recomendaciones	54
Gráfica 1. Secuencia amenaza – emergencia – desastre	7
Gráfica 2. Porcentaje del monto por tipo de procedimiento, Administración Pública Federal, 2013-2020	31

Lista de abreviaturas

AD: Adjudicación Directa

CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CRS: Cyber Robotic Solutions, S.A. de C.V.

DOF: Diario Oficial de la Federación

GCDMX: Gobierno de la Ciudad de México

IMCO: Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.

IMSS: Instituto Mexicano del Seguro Social

LAASSP: Ley de adquisiciones, arrendamiento y servicios del sector público

LP: Licitación Pública

MAPS: Metodología para la Evaluación de Sistemas de Compra

MCCI: Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad

NZG: Gobierno de Nueva Zelanda

OECD: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos

ONG: Organización No Gubernamental

PALTA: Periodistas de América Latina para la Transparencia y la Anticorrupción

RECORD: Proyecto Reduciendo los Riesgos de Corrupción con Datos

SESNA: Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción

SPF: Secretaría de la Función Pública

SS: Secretaría de Salud

TI: Transparencia Internacional

UNESCO: Organización de las naciones unidas para la educación la ciencia y la cultura

Introducción

El día 30 de marzo de 2020 el gobierno mexicano reconoció como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 (DOF, 2020b). A partir de entonces el ejecutivo federal desplegó una serie de políticas para enfrentar la pandemia: desde la jornada de distanciamiento social, a la suspensión y posterior adecuación a la modalidad a distancia de las actividades escolares y de múltiples dependencias de gobierno, a la adecuación de instalaciones médicas para aumentar las capacidades de atención de los casos más graves de Covid-19. Todo ello debido al efecto de un virus apenas descubierto a finales del 2019.

La pandemia causada por el virus SARS-CoV-2 muestra claramente las características de una situación de emergencia con potenciales consecuencias de desastre. En un tiempo corto, surgió una amenaza impredecible que alteró el desarrollo normal de la vida de una población, la mundial en este caso, y puso en peligro la integridad física de las personas, afectando su salud y su economía.

Las situaciones de emergencia pueden ser causadas por una multiplicidad de amenazas que ponen en riesgo a las personas en distinto grado y de diversa manera. Algunas amenazas tienen origen natural como los terremotos, las inundaciones o las epidemias, pero también existen amenazas generadas por la acción humana como son los accidentes a gran escala, los desastres ambientales, o incluso los ataques militares. Mientras exista un peligro inminente e inmediato para la población se establece una situación de emergencia que requiere de una acción rápida para minimizar las consecuencias catastróficas. En estos contextos, el Estado debe ser el actor preponderante para brindar la atención a la población amenazada, aunque el apoyo de la sociedad civil pueda también contribuir a enfrentar la situación de emergencia.

Como en toda intervención pública, las situaciones de emergencia requieren de un despliegue múltiple de recursos públicos y de la compra de los insumos necesarios para que la acción gubernamental pueda realizarse. De manera regular, los procesos de compra gubernamental siguen una serie de pasos y reglas establecidos que permiten ordenar el proceso y mejorar la calidad de las compras, haciendo más eficiente el gasto público. Los procesos de compra pública han sido ampliamente estudiados y existe una vasta literatura sobre las mejores prácticas en la

materia (Kahn, 2018; COFECE, 2016; IMCO, s.f.; OECD, 2021). Sin embargo, la cualidad de urgencia presente en las situaciones de emergencia introduce el factor del tiempo de la compra como algo fundamental. Una compra con retraso en una situación urgente puede costar vidas o agravar la situación de la población afectada. En el caso de una epidemia, por ejemplo, un retraso en la atención por una compra tardía puede ocasionar que aumente el número de contagios y que la enfermedad resulte más difícil de controlar posteriormente.

En una situación de emergencia resulta indispensable contar con los insumos suficientes para dar respuesta a las necesidades y ello demanda un proceso de compra rápido y eficiente. El proceso de compra en situaciones de emergencia generalmente es enfrentado aumentando la discrecionalidad de los encargados de las compras públicas, con todas las ventajas y desventajas que ello implica: desde el aumento en la velocidad de toma de decisiones hasta el incremento en las oportunidades de corrupción (Schultz & Søreide, 2008). De cierta manera, el requerimiento de compras rápidas tiende a magnificar las ventajas o deficiencias de los sistemas de compra gubernamental existentes en condiciones ordinarias o simplemente pone al descubierto la falta de previsión de mecanismos específicos para la compra gubernamental en situaciones de emergencia (Cfr. por ejemplo Avendaño, Gómez, y Mendoza, 2020).

No todo el proceso en las compras públicas de emergencia parte desde cero dado que se heredan problemas derivados del propio proceso de compra pública como son el desperdicio, el fraude y la corrupción, pero magnificados por la urgencia que muchas veces es utilizada como justificación para realizar compras apresuradas y con mínimos controles. En ese sentido, en las compras públicas de emergencia puede resultar difícil distinguir los sobrecostos debidos a actos de corrupción de los que se deben a ineficiencia, falta de experiencia o simple abuso por parte de los proveedores. Sin embargo, existen ciertos factores, destacados por la literatura, que, al estar presentes, aumentan la posibilidad de que el proceso de compra pública mejore y que el resultado esté alineado con el mejor interés de los ciudadanos, evitando o minimizando el dispendio y la corrupción.

La presente investigación tiene como finalidad analizar el caso de la compra de insumos prioritarios para la atención a los enfermos de Covid-19 (Ventiladores respiratorios y mascarillas N95) por parte del gobierno mexicano en la respuesta primaria a la atención de la

pandemia de Covid-19 tomando como referencia las buenas prácticas y estándares internacionales de compras en situaciones de emergencia.

El objetivo buscado es dar respuesta a la pregunta ¿cuál fue el grado de adherencia de las compras de emergencia hechas por el gobierno mexicano durante la pandemia de Covid-19 respecto a las buenas prácticas internacionales? Para ello se revisó en primer lugar cuáles son las implicaciones y características relevantes de las situaciones de emergencias. Después se explicó de qué manera la pandemia de Covid-19 cumplió con las condiciones que caracterizan a las emergencias. Posteriormente se revisaron las características de los procesos de compra pública de emergencia y de las buenas prácticas internacionales para determinar las características más importantes que debe cumplir una buena compra pública en situación de emergencia. Finalmente, a partir del análisis de dos casos, se determinó el nivel de apego de las compras públicas en situaciones de emergencia en México a las buenas prácticas internacionales.

El orden por seguir en esta tesina es el siguiente. Primero, en el apartado de revisión de la literatura establezco los conceptos básicos sobre atención a emergencias y las nociones generales sobre compras públicas. Posteriormente doy paso a una revisión sobre las mejores prácticas existentes a nivel mundial con respecto a compras públicas en situaciones de emergencia. En el apartado teórico discuto y sintetizo los factores relevantes detectados que influyen en la calidad del proceso de compra en emergencia. Posteriormente describo de manera analítica dos casos empíricos de las compras del gobierno realizadas como respuesta a la pandemia de Covid-19. El primero es el caso de la venta de ventiladores respiratorios a sobreprecio por parte de la empresa *Cyber Robotic Solutions* mientras que el segundo es el caso de sobreprecios de mascarillas N 95 que no solo impactó a México sino a otros países de América Latina. Finalmente se agrega un apartado de conclusiones y recomendaciones de política pública sobre las compras en situaciones de emergencia.

Revisión de literatura

Amenazas, desastres y emergencias

En la literatura sobre desastres existen tres conceptos básicos que son utilizados para caracterizar y entender las situaciones de emergencia: amenaza (hazard), desastre y vulnerabilidad (Cfr. por ejemplo, Wisner, et al., 2003; Vargas, 2002; Bass, et al., 2009). Por una parte, es posible definir una amenaza como:

Un evento, fenómeno o actividad humana potencialmente dañina que puede producir la pérdida de la vida o lesiones, daño a la propiedad, disrupción social y económica o degradación ambiental.

Las amenazas pueden incluir condiciones latentes que pueden representar futuros peligros y pueden tener diferentes orígenes: naturales (geológicos, hidrometeorológicos y biológicos) o inducidos por procesos humanos (degradación del ambiente o riesgos tecnológicos). Las amenazas pueden ser únicas, secuenciales o combinadas en su origen y efectos. Cada amenaza es caracterizada por su ubicación, intensidad, frecuencia y probabilidad. (UNESCO, 2010)

Las amenazas pueden ser eventos únicos, como un derrame petrolero, o pueden tener una repetición a lo largo del tiempo como los huracanes en las zonas costeras o los terremotos en las zonas de alta actividad sísmica. Pueden ocurrir con distinta probabilidad e intensidad y se pueden presentar de manera secuencial o combinada. Esto quiere decir que el tamaño del peligro y del daño puede aumentar cuando se produce de manera simultánea la ocurrencia de múltiples amenazas. Un ejemplo claro de una secuencia de amenazas es la ocurrida en Japón en el año 2011 cuando un terremoto de 9.0 grados en la escala de Richter produjo un tsunami y esto a su vez causó un accidente nuclear en la central de Fukushima, encadenando tres amenazas diferentes ocurridas en secuencia y aumentando considerablemente los daños que el terremoto por sí mismo habría producido en las comunidades afectadas.

Cuando una amenaza produce grandes daños nos encontramos ante la posibilidad de ocurrencia de un desastre, que según la definición de la UNESCO se refiere a:

Una seria disrupción del funcionamiento de una comunidad o una sociedad causando extendidas pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales las cuales exceden la habilidad de la comunidad o sociedad afectada para enfrentarla usando sus propios recursos. Un desastre es una función del proceso de riesgo. Resulta de la combinación de amenazas, condiciones de vulnerabilidad y la insuficiente capacidad o medidas para reducir las potenciales consecuencias negativas de riesgo (UNESCO, 2010).

La variedad de desastres posibles es amplia. En la tabla 1 se presenta una tipología de los desastres organizados con base en el tipo de amenaza que los originan. Básicamente los desastres pueden tener un origen natural o antrópico. La clasificación presentada puede incluso parecer demasiado amplia, sin embargo, se debe observar que todas las amenazas incluidas pueden conducir a crisis y afectaciones graves en la calidad de vida de los individuos y comunidades.

Las amenazas más intensas tienen el potencial de convertirse en desastres, pero no toda amenaza termina produciendo un desastre. Pues la ocurrencia de un desastre depende también de las capacidades y vulnerabilidades de la población afectada por un tipo de amenaza. En el contexto de las amenazas naturales, Wisner, Blaikie, Cannon & Davis (2010) definen la vulnerabilidad como:

Las características de una persona o grupo y su situación que influyen su capacidad para anticipar, afrontar, resistir y recuperarse del impacto de una amenaza natural (un evento o proceso natural extremo) (Wisner et al., 2010, 11).

Pero esta definición se puede extender a todo tipo de amenaza más allá de las de origen natural. La vulnerabilidad tiene componentes estructurales importantes como los factores geográficos, ambientales, económicos y sociales de las comunidades, pero también depende de las capacidades construidas por éstas en torno a la prevención de riesgos ante las amenazas conocidas. La vulnerabilidad, como se puede deducir de lo anterior, tiene una relación inversamente proporcional a la “capacidad” de la comunidad, pues entre más capacidad para enfrentar una amenaza, menor es su grado de vulnerabilidad y viceversa. De modo que, recapitulando la relación entre amenaza, desastre y vulnerabilidad, se puede decir que la posibilidad de la ocurrencia de un desastre depende de la exposición que una comunidad tiene a cierta amenaza y de las vulnerabilidades que caracterizan a dicha comunidad.

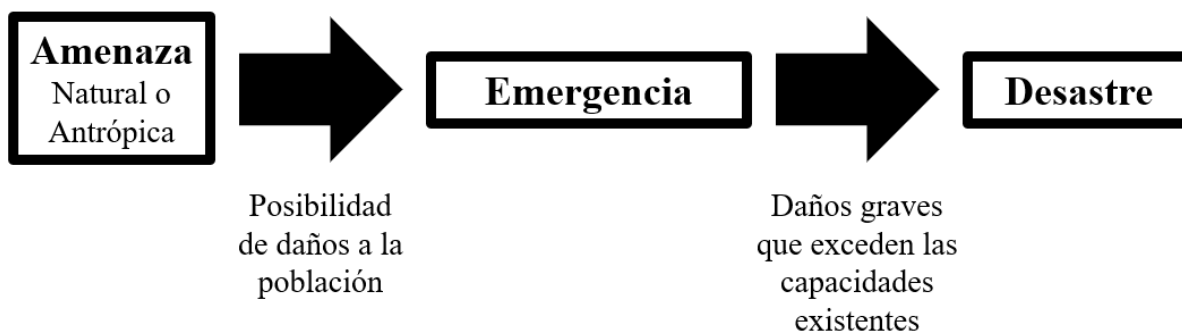
Tabla 1. Tipología de desastres según su origen. (Tipo de amenaza)

Desastres	Amenazas Naturales y Socio-naturales	Meteorológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Huracanes, ciclones y tifones • Tornados • Tormentas • Ondas térmicas • Sequías
		Topográficos y Geotécnicos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Derrumbes ○ Avalanchas ○ Flujos
		Tectónicos o Geológicos	<ul style="list-style-type: none"> • Terremotos • Erupciones Volcánicas • Maremotos (Tsunamis)
		Biológicos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Epidemias ○ Pandemias
		Exclusión Humana	<ul style="list-style-type: none"> • Violación de Derechos Humanos • Pobreza • Discriminación
	Amenazas Antrópicas o Sociales	Guerras y delincuencia	<ul style="list-style-type: none"> ○ Asesinatos y crímenes ○ Desplazamiento ○ Trasgresión del Derecho Internacional Humanitario
		Errores y abusos de la gestión pública o privada	<ul style="list-style-type: none"> • Crisis política (pérdida de democracia) • Crisis económica (empobrecimiento) • Crisis social (pérdida de cohesión)
		Mal manejo de recursos y desechos	<ul style="list-style-type: none"> ○ Destrucción de hábitats ○ Agotamiento de la capa de ozono ○ Contaminación ○ Sobreexplotación de recursos
		Accidentes	<ul style="list-style-type: none"> • Industriales y tecnológicos • De transporte • Energéticos • Colapso de estructuras

Fuente: Vargas (2002) modificada por el autor.

Por otra parte, una emergencia ocurre en el momento en que se presenta una amenaza que, en condiciones de vulnerabilidad, produce un daño o aumenta mucho las probabilidades de que se genere una afectación a la integridad de las personas, sus bienes o su entorno.¹ De manera que una emergencia y un desastre no son sinónimos, pues lo que determina que un evento sea catalogado como desastre es la cantidad de daño producido por la ocurrencia de la amenaza, mientras la sola posibilidad de daño determina que se establezca una situación de emergencia. Por ejemplo, en el caso de los huracanes la amenaza se puede detectar con cierta anticipación, y la simple detección de un huracán con potencialidad destructiva alta produce una situación de emergencia. La emergencia previa a que un huracán toque tierra puede requerir de la evacuación de personas, de la adaptación de refugios temporales y de algunas otras medidas preventivas. En contraste, el desastre solo se producirá si la afectación del huracán sobre alguna comunidad excede a las capacidades de ésta para enfrentar y recuperarse de la amenaza. La relación entre amenaza, emergencia y desastre se ilustra de manera clara en la siguiente gráfica:

Gráfica 1. Secuencia amenaza – emergencia – desastre.



Fuente: Creación propia.

Las emergencias se establecen siempre con el objetivo de minimizar los efectos negativos de la amenaza. Dependiendo de las características de la amenaza, la emergencia puede iniciarse en un periodo previo a la ocurrencia de la amenaza, como el caso mencionado de los huracanes, pero en todo caso la emergencia se extiende hasta el periodo de respuesta inmediata y de atención de las consecuencias posteriores. En concordancia con lo dicho, la UNESCO define la gestión de la emergencia como

¹ Esta definición de emergencia se construyó a partir de las definiciones de los otros conceptos utilizados ya que, extrañamente, no existe una definición explícita de “emergencia” en la literatura consultada.

La organización y gestión de recursos y responsabilidades para lidiar con todos los aspectos de las emergencias, en particular la preparación, respuesta y rehabilitación.

La gestión de la emergencia implica planes, estructuras y arreglos establecidos para involucrar los esfuerzos normales del gobierno, agencias voluntarias y privadas en un modo comprensivo y coordinado para responder al espectro completo de las necesidades de emergencia. (UNESCO, 2010)

De modo que la atención por parte del gobierno a las situaciones de emergencia requiere de la movilización de recursos diversos, entre ellos los recursos económicos suficientes para adquirir los insumos necesarios para la atención de la población afectada. Los insumos son obtenidos en procesos de compra pública con características que abordaremos en un apartado posterior.

La epidemia de Covid-19 como una situación de emergencia

Con base en lo dicho hasta ahora sobre amenazas, desastres y emergencias, a continuación me enfoco en analizar a la pandemia de Covid-19 en el marco de las situaciones de emergencia para determinar que efectivamente nos encontramos frente a una situación con las características previamente explicadas. El virus SARS-CoV-2, cuyo nombre completo en inglés es *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* (World Health Organization [WHO], 2021b), es el causante de la enfermedad Covid-19 que ha puesto en peligro la salud de millones de personas a nivel mundial y que, desafortunadamente, ha costado la vida a muchas de ellas. La Covid-19 es una amenaza de tipo biológico que debido a sus características de contagio y a la expansión que ha tenido por todo el mundo ha alcanzado el estatus de pandemia. En la conferencia de prensa del 11 de marzo de 2020 el director general de la Organización Mundial de la Salud (OMS) declaró formalmente a la Covid-19 como una pandemia con la siguiente afirmación:

Desde la OMS hemos llevado a cabo una evaluación permanente de este brote y estamos profundamente preocupados tanto por los alarmantes niveles de propagación y gravedad, como por los alarmantes niveles de inacción. Por estas razones, hemos llegado a la conclusión de que la COVID-19 puede considerarse una pandemia. (WHO, 2021a)

Una pandemia es una amenaza compleja y peculiar en sus características. Se trata de una amenaza de larga duración, con un periodo de preparación corto, un par de meses en el caso de México.² Además, durante una pandemia se requiere mantener un estado de respuesta inmediata y permanente de duración indeterminada, pues cada día que pasa surge un nuevo número de personas contagiadas que requieren de atención inmediata, independientemente de que el número de contagios vaya en aumento o en descenso. En el caso de la pandemia, el periodo de rehabilitación también es largo y se empalma con el periodo de respuesta inmediata, pues algunos efectos de la pandemia como las secuelas de la enfermedad o la desatención de otros problemas de salud por priorizar la atención a los enfermos de Covid-19, son situaciones que requerirán de soluciones en el mediano y largo plazo.

Sin embargo, los efectos de la pandemia de Covid-19 no se limitan a las afectaciones en la salud pública, pues tanto la expansión no controlada de la enfermedad (en el caso de que se opte por no hacer nada) como las medidas implementadas para controlarla producen consecuencias económicas y sociales negativas que se suman a la crisis de salud provocada por la pandemia. En general, ante el peligro de propagación de la Covid-19, los gobiernos alrededor del mundo limitaron, en diversa medida, el tránsito, la actividad económica y los eventos sociales al interior y exterior de los países. Pero las restricciones para evitar los contagios produjeron efectos económicos negativos, complicando la situación de emergencia debida a la pandemia.³ De este modo, la pandemia de Covid-19 cumple con las características de una amenaza que demanda el establecimiento de una situación de emergencia, pues se trata de un fenómeno dañino que ha producido la pérdida de vidas, daños a la salud, así como una gran disrupción social y económica.

El potencial de que la pandemia de Covid-19 se convierta en desastre varía en función de las capacidades y las vulnerabilidades de los diversos países y comunidades, como ocurre con otros tipos de amenazas. Sin embargo, la principal vulnerabilidad ante una amenaza previamente desconocida como lo es la Covid-19 es la propia incertidumbre. Al iniciar la pandemia era poco

² El día 30 de enero de 2020, el mismo día que la OMS declara la emergencia internacional por el brote de nuevo coronavirus, funcionarios de la Secretaría de Salud dieron a conocer las primeras medidas de monitoreo del coronavirus SARS-CoV2 (Expansión política, 30 de enero de 2020). Exactamente dos meses después el gobierno mexicano declaraba la emergencia sanitaria debida al Covid-19.

³ Como muestra del efecto negativo de la pandemia sobre la economía baste mencionar que en 2020 se dio una caída del Producto Interno Bruto (PIB) del 8.5%, la peor caída registrada desde el año 1932 cuando el PIB se desplomó un 14% (Morales, 2021).

lo que se conocía sobre la nueva enfermedad, sus características, complicaciones o posibles tratamientos, de modo que en un primer momento los gobiernos de todo el mundo actuaron de manera reactiva utilizando los protocolos existentes para emergencias sanitarias previas. (Chertorivski, et al., 2020)

Formalmente la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV-2 fue reconocida en México por el Consejo de Salubridad General (CSG) como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor el día 30 de marzo de 2020. A partir de esa fecha se tomaron medidas para enfrentar la pandemia de Covid-19. Entre las medidas adoptadas se reforzó el sistema de salud, reconvirtiendo hospitales y aumentando la capacidad de atención. Se contrató y reasignó personal médico para la atención de la enfermedad, se adaptó la infraestructura hospitalaria y se adquirieron los insumos necesarios para la atención de la emergencia, como respiradores mecánicos para atender los casos graves y mascarillas especiales para proteger al personal sanitario.

Compras públicas en situación de emergencia

Los gobiernos de todo el mundo gastan un monto cercano a los 9.5 billones de dólares anuales en contratos públicos, lo que representa un monto promedio de 12% del producto interno bruto (PIB) en países de la OECD y hasta 20% en los países de la Unión Europea (OECD, 2018). Por ello, la manera en que se realizan las compras que hacen los gobiernos resulta fundamental para asegurar una acción gubernamental efectiva y eficiente sobre los diversos problemas públicos de los que se ocupan los gobiernos.

Kahn (2018) resalta la importancia de 7 principios que deben dirigir las adquisiciones públicas, y rescata las definiciones proporcionadas por el Banco Mundial en su texto titulado *Procurement in IPF (Investment Project Financing) and Other Operational Procurement Matters* (World Bank, 2016). Los principios son los siguientes:

1. **Valor por dinero.** Este principio significa el uso efectivo, eficiente y económico de los recursos, lo que requiere una evaluación de los costos y beneficios relevantes, junto con una valoración de riesgos, atributos distintos al precio y/o costos de funcionamiento de

los productos, según resulte apropiado. El simple precio puede no representar necesariamente el valor por dinero.

2. **Economía.** Este principio toma en consideración factores tales como la sustentabilidad, calidad, y atributos distintos al precio y/o costo de funcionamiento de los productos, que respalden el valor por dinero. Lo cual permite integrar dentro del proceso económico de compra, consideraciones ambientales y sociales.
3. **Integridad.** Este principio se refiere al uso de fondos, recursos, activos y autoridad de acuerdo con los propósitos deseados y de manera bien informada, alineada con el interés público y con los principios más amplios de un buen gobierno.
4. **Adecuación al propósito.** Este principio aplica tanto para los resultados deseados como para los acuerdos de compra en determinar el abordaje más apropiado para cumplir con los objetivos y resultados del desarrollo del proyecto, tomando en cuenta el contexto y el riesgo, valor y complejidad de la compra.
5. **Eficiencia.** Este principio requiere que los procesos de compra sean proporcionales al valor y riesgo de las actividades subyacentes del proyecto. Los acuerdos de compras son generalmente sensibles al tiempo y tratan de evitar retrasos.
6. **Transparencia.** Este principio requiere (i) que la información relevante de la compra se haga disponible públicamente a todos los interesados, consistente y puntualmente, a través de fuentes accesibles y ampliamente disponibles a un precio razonable o sin costo; (ii) realizar un reporte apropiado de las actividades de compra; y (iii) el uso de medidas de confidencialidad en contratos sólo donde esté justificado.
7. **Imparcialidad.** Este principio se refiere a (i) igual oportunidad y trato para los ofertantes y asesores; (ii) equitativa distribución de derechos y obligaciones entre [las partes implicadas]; y (iii) el establecimiento de mecanismos creíbles para dirigir quejas relacionadas con la compra y exigencia de pagos (World Bank, 2016).

Tomando en cuenta estos principios, podemos entender el ideal que debe perseguir la compra pública, y es posible, siguiendo a Khan, definir la capacidad en el contexto de las compras públicas como:

La habilidad de los funcionarios públicos para efectivamente gestionar, conducir y controlar las compras con vistas a asegurar que los recursos públicos son usados con

economía, eficiencia, efectividad y que los contratos de bienes y servicios son asignados en forma transparente e imparcial dando debida consideración a los principios de sustentabilidad (Khan, 2018, 25-26).

En el caso mexicano, la sujeción de las compras públicas a ciertos principios está plasmada en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), que en su artículo 134 establece que

Los recursos económicos de que dispongan la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados.

Así, todo proceso de compra pública debe estar apegado a los principios mencionados. Sin embargo, estos principios no siempre son compatibles entre sí y muchas veces corresponde a los encargados de las compras públicas la tarea de equilibrar la tensión entre principios que se contraponen. Por ejemplo, el “valor por dinero” y el principio de la transparencia pueden requerir caminos opuestos de acción. Mientras que la transparencia generalmente promueve la idea de una menor discreción para los encargados de las compras, el “valor por dinero” muchas veces requiere de lo contrario. Una compra puede ser más rápida si se permite una mayor discrecionalidad a los encargados de las compras, pero la discrecionalidad también aumenta las posibilidades de corrupción, como revisaremos más adelante.

En el caso de compras públicas en situaciones de emergencia, se produce una tensión especial entre el principio de la eficiencia y la economía, que a su vez afecta el valor por dinero, pues la urgencia en la obtención de bienes y servicios para atender la situación de emergencia frecuentemente obliga a pagar precios más altos a los establecidos en situaciones normales. De igual manera, tanto el valor por dinero como la eficiencia son afectados por el factor tiempo, pues en los momentos críticos de una situación de emergencia, en donde peligran la vida o la integridad de las personas, la entrega rápida de bienes o servicios resulta mucho más importante que la obtención de un precio bajo. De modo que en situaciones de emergencia se puede obtener una mayor eficiencia y un mayor valor por dinero cuando se compran productos que son entregados rápidamente, aunque se tenga que pagar más por ellos. Sin embargo, resulta necesario en cada caso revisar que los sobrecostos no sean excesivos y que estén justificados

por la urgencia, y siempre que sea posible debe procurarse mantener el cumplimiento de todos los principios mencionados pues estos son la base de una buena compra pública.

Las compras públicas en situación de emergencia comparten la base de las compras públicas en general, a la vez que agregan la urgencia, determinada por el corto tiempo disponible para hacer la compra, como elemento que influye en la decisión. De modo que como lo señalan Drabkin y Thai (2007), el propósito principal de la contratación de emergencia es resolver una situación de crisis sobre la base urgente de que no hay tiempo para asignaciones competitivas. Y en ese caso la mejor estrategia para las agencias de gobierno es enfocarse en obtener los bienes y servicios necesarios para responder a la emergencia procurando maximizar la competencia y la transparencia hasta donde sea posible.

La lógica de urgencia que caracteriza a las compras gubernamentales en situaciones de emergencia requiere una rápida acción por parte del gobierno. Sin embargo, aumentar la rapidez en los procesos de adquisición pública incrementa también el riesgo de desperdicio, fraude y corrupción (OECD, 2009). El desperdicio ocurre cuando el monto gastado por el gobierno tiene un balance negativo entre costo y beneficio, es decir cuando existiendo múltiples opciones similares en cuanto a calidad y disponibilidad de los insumos requeridos, se elige una opción diferente a la de menor costo. Al respecto, el artículo 386 del Código Penal Federal establece que

Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que éste se halla se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.

Lo que llevado al ámbito de las compras públicas puede ocurrir cuando algún proveedor, con el fin de obtener una ganancia indebida, engaña sobre las características, calidad, precio, disponibilidad o existencia de los insumos vendidos al gobierno durante la situación de emergencia. Esto se traduce en una obtención de insumos de calidad inferior o diferente a la requerida a un precio elevado, y que además pueden o no ser entregados a destiempo o, en el peor de los escenarios, nunca ser entregados.⁴

⁴ Esta descripción del fraude se construyó a partir de la tipificación contenida en los artículos 386 y 387 del Código Penal Federal donde se detallan las distintas actividades sancionadas como fraudulentas.

El fraude puede deberse a un engaño deliberado por parte del proveedor, en cuyo caso constituye un delito que puede ser perseguido y sancionado. Sin embargo, también puede constituirse como un acto de corrupción, pues el encargado de la compra pública puede pactar con el proveedor el pago de un precio más alto por los insumos comprados a cambio de algún beneficio para él. La corrupción de manera general puede ser entendida como el abuso del poder para beneficio propio (Transparencia Internacional [TI], 2009). De lo anterior se sigue que el fraude y la corrupción no son sinónimos, pues esta última se refiere a un fenómeno más general que incluye, pero no se limita, a algunos tipos de fraude.

Dada la gran cantidad de recursos que se manejan en la contratación pública, los incentivos para la corrupción y el fraude son altos y convierten a estos dos fenómenos en los principales riesgos para los procesos de compras gubernamentales. La corrupción puede ocurrir en cualquier etapa del ciclo de compra. Por ello las recomendaciones internacionales, que veremos más adelante, integran medidas de transparencia y anticorrupción como parte del proceso de compra pública.

Søreide (2002) menciona algunas desviaciones legítimas de las reglas de compra que pueden conducir hacia actos de corrupción. Entre las desviaciones mencionadas se incluye a los grandes eventos (como la organización de un evento deportivo internacional) y a los estados de emergencia. En ambos casos puede ocurrir que, motivados por la corrupción, los servidores públicos utilicen estos eventos para justificar su desviación del cumplimiento de las normas. En las situaciones de emergencia puede ocurrir que las definiciones de urgencia y excepcionalidad sean extendidas por actores corruptos para evitar los mecanismos ordinarios de asignación por competencia, produciendo pérdidas de recursos que reducen la posibilidad de acción del Estado, en momentos en los que la intervención estatal puede significar la diferencia entre la vida o la muerte.

Siguiendo a Søreide (2002) y a Schultz & Søreide (2008) se pueden enlistar una serie de factores que afectan las oportunidades de corrupción en las compras públicas en situaciones de emergencia:

- **La cantidad de dinero implicada y el tamaño del contrato.** A mayor dinero involucrado en la compra, mayor es el riesgo de corrupción. Sin embargo, se ha encontrado que los contratos pequeños negociados en el acto suelen ser también más proclives a la corrupción.

- **La complejidad de los bienes o servicios.** Entre más compleja y menos comprensible sea la tecnología involucrada en una compra más se puede aumentar el costo de esta sin poder detectar un sobre costo debido a corrupción.⁵ Sin embargo, también se advierte que los bienes más simples y baratos como medicinas y comida resultan más difíciles de monitorear en su entrega.
- **La inmediatez de la compra.** Entre más rápido se realice el pago de la compra aumenta el riesgo de corrupción debido a que los servidores públicos corruptos prefieren proyectos de compra que se realicen totalmente durante su periodo de gestión. En situaciones de emergencia las compras realizadas, incluso en la etapa de rehabilitación posterior a la ocurrencia de la amenaza, suelen ser a corto plazo debido a la urgencia con la que debe ser atendida la población. Como resultado se tienen un aumento en la propensión de las compras en emergencia hacia la corrupción.
- **La discrecionalidad de los servidores públicos.** Entre mayor sea el grado de discrecionalidad para determinar la demanda y preferencias por parte del encargado de las compras, más fácil es encubrir influencias indebidas sobre sus acciones. En emergencias, los encargados de las compras ejercen generalmente altos niveles de discrecionalidad en términos de identificar las necesidades de los beneficiarios.
- **Controles financieros reducidos.** En situaciones de emergencia los procedimientos de control financiero normales son acelerados para otorgar al personal flexibilidad y rapidez de respuesta. Los monitoreos y evaluaciones en tiempo real o ex post suelen ser someros y las compras ad hoc son fácilmente aceptadas.
- **Demanda aumentada de suministros de emergencia.** Entre más presión exista para completar un contrato más fácil resulta cubrir la corrupción, y más son las oportunidades para inflar los precios de los contratos con un soborno. Las emergencias regularmente producen aumentos significativos en la demanda de productos básicos. Pero a la par del aumento de precios se incrementa la dificultad de detectar los sobornos u otros costos indebidos.

⁵ En el caso de la pandemia, por ejemplo, las especificaciones técnicas de los ventiladores respiratorios hacen difícil para los no especialistas determinar cuáles son los argumentos que justifican o no un precio determinado de estos aparatos.

- **País de la emergencia.** El riesgo de corrupción en emergencias aumenta en países que ya tienen problemas graves de corrupción en situaciones normales.
- **Inexperiencia de la agencia en el país/sector.** En algunas emergencias en las que intervienen agencias de ayuda internacional, muchas veces ocurre que los encargados de las compras carecen de experiencia y conocimiento para contratar ciertos tipos de bienes o servicios. Esta es una situación de la que los individuos corruptos se pueden aprovechar. Algo similar puede ocurrir cuando los encargados de las compras en agencias estatales carecen de experiencia y conocimientos básicos sobre las condiciones de mercado de los productos que están encargados de comprar.

De manera complementaria, Schultz & Søreide (2008) afirman que la mayoría de los casos de corrupción en las compras en situaciones de emergencia pueden ser agrupada en dos categorías según el tipo de desviación de las normas que se presente: i) el uso incorrecto de las derogaciones legítimas de las reglas; y ii) violaciones ocultas a las reglas de compra. La primera categoría está relacionada con la utilización de la emergencia como pretexto para actos de corrupción, con el abuso de la discrecionalidad y con el uso de controles muy laxos para llevar a cabo la designación de los contratos. Mientras que la segunda categoría se refiere a situaciones en las que en aparente cumplimiento de las reglas se influye de manera indebida en el proceso de compra. A esta última categoría pertenecen la presión política, el uso indebido de información confidencial, la manipulación de los procesos de compra y la utilización de las especificaciones de los productos para favorecer a un proveedor en particular. Todas estas acciones manteniendo la apariencia de un proceso conforme a la ley.

La afectación al gasto público durante las situaciones de emergencia, asociada a los riesgos de desperdicio, fraude y corrupción mencionados en este apartado, puede ser producto de acciones no intencionales, como en el caso del desperdicio, o intencionales, como en los casos de fraude y de corrupción. Pero en cualquier caso se trata de una afectación a la eficiencia en el gasto público que debe ser evitada. Al respecto, revisar algunas recomendaciones sobre mejores prácticas en materia de compras gubernamentales en situaciones de emergencia permite detectar las características deseables que debe tener un buen proceso de compra pública en dichas condiciones. A eso se dedicará la siguiente sección.

Mejores prácticas para compras públicas en situación de emergencia

Ante la urgencia de las compras en situaciones de emergencia y los riesgos aumentados de desperdicio, fraude y corrupción que se producen en tales circunstancias existen múltiples propuestas de acción para mantener procesos de compra eficientes y transparentes que provienen de diversas fuentes: gobiernos, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil. En este apartado revisamos algunas de las más relevantes con el fin de identificar los factores comunes que debieran estar presentes en un proceso óptimo de compra pública en situaciones de emergencia. En primer lugar, se aborda el caso paradigmático del gobierno de Nueva Zelanda.

En la página *New Zealand history* (New Zealand government [NZG], 2021c) se muestra una línea del tiempo con los 63 mayores desastres ocurridos en Nueva Zelanda desde el año 1846 hasta el 2019. Los desastres incluyen terremotos, derrumbes, algunas inundaciones, la erupción de un volcán y principalmente accidentes aéreos y marítimos. Sin embargo, llama la atención que a pesar de los relativamente pocos desastres que ha sufrido Nueva Zelanda, exista toda una cultura en torno a la prevención y atención de las emergencias, a juzgar por la información disponible en las páginas oficiales de la *National Emergency Management Agency* del gobierno de Nueva Zelanda. Ejemplo de ello es que en la página oficial de la agencia neozelandesa se brinda información para ayudar a su población a prepararse ante las más diversas amenazas: terremotos, inundaciones, derrumbes, tsunamis, actividad volcánica, pandemias, fuego, sequías e incluso actos criminales y de terrorismo (NZG, 2021a).

En materia de compras públicas, el gobierno de Nueva Zelanda cuenta con 71 reglas compiladas y explicadas en la página de titulada *Government procurement rules* (NZG, 2021b). La regla 14 se refiere a las excepciones para la publicidad abierta en los contratos públicos, lo cual es equivalente a las excepciones a los procesos de compra pública competitivos que se deben realizar de manera ordinaria. Como parte de las explicaciones a los encargados de las compras públicas en situaciones excepcionales Nueva Zelanda cuenta con una interesante guía sobre procesos de compras públicas de emergencia titulada *Quick guide to emergency procurement* (NZG, 2021d). Se trata de una guía con recomendaciones en cuanto a la manera correcta de actuar en un proceso de compras en situaciones de emergencia. En el documento del gobierno neozelandés, además de especificarse los tipos de emergencia que se pueden presentar, se

establece la flexibilidad con la que deben actuar las agencias gubernamentales en las compras destinadas a la atención de la emergencia. Para lo cual se propone una división de las emergencias en tres niveles, establecidos a partir de la urgencia en la atención que requiere el caso y dando lugar a distintos grados de flexibilidad en la compra:

- El nivel 1 denominado de respuesta inmediata se encuentra asociado con una situación de compra reactiva. Este nivel se presenta en el momento en que está en curso una catástrofe mayor en la que se ponen en riesgo vidas humanas, existe una amenaza al medio ambiente o a la infraestructura y donde una respuesta demorada implica el deterioro y la complicación de la situación. En este caso se sugiere una aproximación guiada por el sentido común⁶ y buscando hacer todo lo necesario para proporcionar ayuda. Las agencias no están obligadas a seguir el procedimiento de compra rutinario, sino simplemente demostrar buen juicio en las compras. Cuando la situación se haya estabilizado el encargado debe llenar un formato en el que explica su enfoque adoptado para hacer la compra. Las sugerencias puntuales para guiar las acciones de los encargados de la compra en este caso son: obtener los bienes o servicios directamente de los proveedores; no se requiere contrato escrito; pedir a los proveedores facturar una vez que la situación se ha estabilizado; intentar llevar registro de lo que se ha comprado; actuar dentro de la autoridad delegada cuando sea posible; si no existe autoridad delegada y no hay tiempo para la aprobación, entonces ejecutar el buen juicio y prepararse para ofrecer una explicación sobre la naturaleza y alcance de las circunstancias de la compra. Si la compra requiere un gran gasto es recomendable que, por lo menos, exista una aprobación verbal (con seguimiento escrito) de un oficial con la autoridad financiera suficiente obtenida antes del compromiso de compra.
- El nivel 2 denominado de atención del desastre tiene asociada una situación de compra de emergencia. Este nivel se presenta cuando no existe una amenaza inmediata de pérdida de vidas o de daño a la infraestructura, pero permanece una necesidad urgente de respuesta y un procedimiento normal de compra no permitiría el despliegue de asistencia efectiva. En estas situaciones sí se establecen recomendaciones puntuales (no

⁶ Aunque pueda parecer extraño, en el documento se utiliza la idea del uso del sentido común como criterio para determinar la idoneidad de la compra. En el texto original se utiliza la frase “a common sense approach to procurement must be adopted” (NZG, 2021a).

sugerencias) de acción para los encargados de las compras: identificar, especificar y priorizar las compras inmediatas requeridas para proporcionar asistencia efectiva; considerar el ambiente operativo y la condiciones “en el campo”; cuando sea posible, revisar lo que otras agencias de gobierno y ONG’s están haciendo y, cuando sea conveniente, colaborar; comprar directamente de los proveedores más convenientes. Aunque el precio pueda ser un factor en la selección de proveedores, la consideración predominante debe ser la provisión de alivio inmediato; siempre obtener aprobación financiera antes de la compra; considerar opciones de compra, incluyendo los contratos ya existentes y proveedores de otras agencias que hayan sido seleccionadas a partir de procesos competitivos; donde no existan contratos, identificar que cotizaciones se pueden alcanzar rápidamente y que proveedores pueden cumplir inmediatamente; revisar que proveedores confiables pueden entregar inmediatamente, en el lugar, cantidad, calidad y precio adecuados; avisar a los proveedores de que la compra se hace como una medida de emergencia y que se utilizarán procesos más competitivos para las soluciones a mediano y largo plazo; donde sea posible, considerar soluciones alternativas de contratación, por ejemplo, arrendamiento temporal de corto plazo en lugar de adquisición. Permitiendo tiempo para buscar soluciones a largo plazo a partir de medios más competitivos; confirmar por escrito el acuerdo con el proveedor, utilizando la plantilla correspondiente para contrato de compra o cuando no halla tiempo con una confirmación vía correo electrónico.

- El nivel 3 denominado reconstrucción post desastre tiene asociado el mecanismo de compra acelerada. Este nivel ocurre una vez que la situación de emergencia se ha estabilizado, cuando exista una compra de naturaleza crítica y solo si la desviación de los procesos normales de compra es justificada por la agencia gubernamental. En este caso no existen recomendaciones puntuales de acción para los encargados de las compras, sino que se sugiere utilizar las compras aceleradas solo cuando se requiera mayor flexibilidad y capacidad de respuesta, sin perder el rigor de incluir algún tipo de competencia, manteniendo el objetivo de la rendición de cuentas y siempre justificando cualquier desviación de los procesos normales de compra.

En el ámbito internacional, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD) distingue dos casos de procedimientos acelerados de compra gubernamental (OECD, 2009): compras de emergencia (*emergency procurement*) y compras aceleradas sin emergencia (*non-emergency accelerated procurement*). Las primeras ocurren cuando la vida o la propiedad de las personas se encuentra en riesgo inmediato y las condiciones de salud, bienestar o seguridad deben ser restaurados con prontitud, como ocurre en el caso de los desastres naturales. Las compras aceleradas sin emergencia se utilizan en contextos donde surgen circunstancias no previstas al interior de organizaciones gubernamentales que requieren de una respuesta urgente. Un ejemplo de este último tipo de compras ocurre cuando se deben comprar medicamentos o equipamiento médico de uso cotidiano para subsanar el error de una compra anticipada insuficiente. Con respecto a las compras aceleradas sin emergencia, una primera recomendación por parte de la OCDE es que deben ser usadas como excepción y no como una regla, al contrario de las compras de emergencia.

En todo caso la OECD aconseja que los gobiernos cuenten con guías sobre los procesos acelerados de compra que agrupen los procedimientos y acciones que deben seguir los encargados de las compras en un contexto de emergencia. Y en su herramienta para el establecimiento de guías para procesos acelerados de compra la OECD enumera las siguientes sugerencias sobre los contenidos que pueden incluir dichas guías:

- Estrategias para la planeación efectiva de respuesta y una lista de recordatorios de adquisición cuando se contrate durante emergencias;
- Definición operacional de las situaciones donde los procedimientos de compra acelerada pueden ser usados;
- Limitaciones en los tipos de autoridades de contratación que pueden usar procedimientos acelerados;
- Listas de control / protocolos para usar procedimientos no competitivos
- Tiempos de compra permitidos acortados para procesos competitivos y umbrales aumentados para procesos no competitivos;
- Ajustes aceptables para procedimientos internos, por ejemplo, procesos, documentación y reporte de revisión de contratos;

- Límites de tiempo para el uso de procedimientos de compra acelerados por encima de los cuales es considerado razonable publicar una notificación de contrato y asignar un contrato de servicio de acuerdo con los procedimientos normales, invocando la urgencia como sustento para el uso de fechas límite más cortas; y
- Un marco de trabajo para los encargados de las compras para evaluar el uso anterior de los procedimientos acelerados con el propósito de identificar necesidades de entrenamiento.

De manera similar, el Banco Mundial cuenta también con una serie de recomendaciones sobre compras públicas en situación de emergencia. El documento titulado, *Emergency procurement for recovery and reconstruction* (World Bank, 2015), explica una serie de herramientas que pretenden promover compras más rápidas, seguras y efectivas en las situaciones previas, durante y posteriores a la emergencia. La siguiente tabla muestra algunas de las técnicas de flexibilidad y simplificación propuestas para las compras de emergencia:

Tabla 2. Técnicas de flexibilidad y simplificación para compras de emergencia		
Técnica		Descripción
1	Planeación simple de las compras.	Para incluir los requerimientos mínimos de los bienes/trabajos/servicios identificados, costo estimado y posibles métodos de compra; puede ser tan simple como una lista de compra.
2	Umbrales relajados y procedimientos simplificados.	Para la selección de los métodos de compra. Estas son herramientas esenciales para proveer simplicidad y flexibilidad en las compra de emergencia.
3	Tiempos de oferta acelerados.	Acortar al mínimo los periodos para el envío de ofertas.
4	Peticiones.	Publicidad, avisos, pancartas, pósters, multimedia y medios sociales, incluyendo focalización de la comunidad de proveedores locales para hacer uso de contratistas y proveedores locales en el área afectada hasta donde sea posible, con publicidad focalizada localmente (p.ej. en lugares donde la comunidad se reúne como centros comunitarios, religiosos, etc.) y petición directa de contratistas locales.
5	Facilidades en los requisitos de garantía.	Dispensar los requisitos de oferta y seguridad de desempeño, aunque en algunos casos el uso de declaraciones de garantía de oferta y las técnicas de retención monetaria pueden ser relevantes.

6	Anticipos.	Flexibilidad, con la posibilidad de niveles más altos.
7	Facilitar la participación.	Especialmente de las micro y pequeñas empresas locales – por ejemplo, facilitando las cargas administrativas de participación con relación a pruebas de elegibilidad y simplificación de los criterios de calificación previa y posterior para facilitar la participación de ofertantes locales.
8	Uso de proveedores, contratistas, etc. previamente calificados.	Incluyendo a través de los acuerdos marcos previamente establecidos.
9	Uso de listas seguras de bienes identificados.	Determinar cuáles de estos bienes pueden ser obtenidos aplicando procesos simplificados.

Fuente: World Bank (2015), *Emergency procurement for recovery and reconstruction* (Traducción propia).

Todas las técnicas enlistadas apuntan a facilitar los procesos de compra en situaciones de emergencia, aunque en diversos puntos del proceso de compra. Resumiendo, se propone la flexibilización de los procedimientos tanto de planeación como de adquisición; el relajamiento de los requisitos exigidos a los proveedores; el acortamiento de las fechas para publicitar las compras y recibir ofertas; el uso de proveedores previamente calificados; y la integración de los proveedores locales al proceso de compra pública.

Asimismo, algunas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's), tanto internacionales como locales, enfatizan la necesidad de garantizar la transparencia en los procesos de compra en situaciones de emergencia para mejorar el uso del gasto público y evitar actos de corrupción en este tipo de compras. Un ejemplo de ello es el documento *Public Procurement Transparency & Integrity*, publicado como parte de un proyecto formado por 5 ONG's europeas de 4 países distintos (España, Polonia, Rumania y Hungría) cuyo nombre es *Reducing Corruption Risks with Data* (RECORD). En el documento se enlistan y detallan las siguientes recomendaciones para asegurar la transparencia en compras públicas de emergencia:

1. El uso de compras de emergencia debe ser justificado, registrado y hecho público.
2. La compra de emergencia es la excepción, no la regla, y debe ser juzgada caso por caso.
3. La información sobre compras de emergencia debe estar centralizada en portales nacionales de compras electrónicas.
4. La publicación de las compras debe ser completa para mantener la confianza.

5. La información debe ser abierta en compras de emergencia.
6. Los portales de compras electrónicas deben ser actualizados en el mínimo tiempo posible.
7. Debe existir mecanismos de transparencia para evitar acaparamientos.
8. Apertura de datos para fortalecer la diligencia debida de los proveedores y prevenir el fraude.
9. Publicitar las sanciones por actividad fraudulenta y cárteles de ofertantes.
10. Cooperación con la sociedad civil, periodistas, investigadores y denunciantes.

En el mismo sentido, el documento titulado *Contrataciones públicas en estados de emergencia*, publicado por Transparencia Internacional (TI), realiza una serie de recomendaciones en diversos aspectos que afectan la contratación. Con respecto a transparencia y datos abiertos, TI respalda la idea de concentrar la información sobre contrataciones públicas en situaciones de emergencia en un sitio público específico y menciona 10 elementos mínimos que deben considerarse para estandarizar el contenido del sitio: 1. Información de los bienes o servicios adquiridos, incluyendo la cantidad, calidad y especificaciones técnicas del bien; 2. Precio unitario y global de los bienes o servicios contratados; 3. Tipo de procedimiento de contratación utilizado; 4. Un registro con información sobre la persona física o moral con la que se celebró el contrato; 5. Justificación técnica y económica para definir la contratación; 6. Información sobre los requisitos de cumplimiento del contrato; 7. Población o necesidad a la que responde la contratación; 8. Mecanismos y elementos para la verificación del cumplimiento de las condiciones de contratación; 9. Entidad pública y funcionario responsable de la contratación y titular de la entidad pública que la realiza; y 10. Información sobre los resultados de las auditorias que se realicen a los procesos de contratación.

En cuanto a la administración de los recursos, TI propone guiarse por los principios de eficacia, economía, transparencia e imparcialidad, así como determinar de manera clara las reglas sobre el uso de los recursos públicos, las cuales deben definir los siguientes puntos fundamentales: 1. El periodo o condiciones en las que se considerará que prevalece la emergencia; 2. Las necesidades que pueden ser cubiertas con los recursos destinados para la atención de la emergencia; 3. La autoridad responsable de la supervisión del cumplimiento de dichas reglas; 4. El medio y forma en las que se transparentará el ejercicio de los recursos; y 5. La

determinación de realizar auditorías en tiempo real para asegurar el cumplimiento de los principios que rigen a las contrataciones públicas y las reglas de los fondos extraordinarios autorizados para la atención de la emergencia.

En materia de rendición de cuentas TI propone adicionalmente informar de manera detallada sobre los resultados del ejercicio de recursos durante la emergencia. Específicamente se espera que los gobiernos informen sobre: 1. El total de recursos invertidos en la atención de la emergencia, en relación con los recursos autorizados; 2. Las acciones realizadas con los recursos invertidos; 3. El número y localización de beneficiarios de las acciones realizadas para atender la emergencia; 4. Las contrataciones celebradas para atender las necesidades de la emergencia y el estatus de cumplimiento de cada una; 5. La evaluación sobre la eficiencia de dichas contrataciones; y 6. Las acciones que se podrían realizar con el presupuesto remanente, en caso de que lo hubiera, o bien los mecanismos para reintegrarlo al patrimonio del Estado.

Asimismo, TI propone, con el objeto de garantizar la competencia económica en situaciones de emergencia, que los gobiernos adopten medidas para evitar la concentración, el acaparamiento, la especulación y el alza injustificada de precios. También resulta necesario, de acuerdo con TI, que los gobiernos integren a las micro, pequeñas y medianas empresas al proceso de provisión de bienes, valorando el costo beneficio que esto genera no solo en la adquisición de los bienes sino en cuanto a la promoción de la actividad económica de los propios países. Y ante el posible desabasto de ciertos bienes necesarios, TI considera indispensable la acción de los órganos de competencia económica para prevenir prácticas desleales por parte de las empresas proveedoras de bienes.

Finalmente, TI propone una fiscalización más rigurosa de las compras durante todo el proceso de contingencia por fuerza mayor. Para ello sugiere implementar mecanismos de vigilancia adicionales a los previstos en la ley, y una facilitación del acceso a los expedientes de los procedimientos de contratación por parte de las entidades fiscalizadoras. A la par que se hace la propuesta de implementar mecanismos de reportes y denuncia ciudadana ante la detección de irregularidades en los procesos de compra.

Recapitulando y sintetizando las recomendaciones de organismos internacionales expuestas en esta sección, las compras públicas en situación de emergencia requieren de una flexibilización en los procesos y requisitos de las compras, pero solo en la medida en que la situación lo amerite.

El primer paso, por tanto, es determinar la naturaleza y características de la emergencia en cuestión. La naturaleza de la emergencia se puede determinar con base en el tipo de amenaza que la produce (utilizando, por ejemplo, la tipología de la tabla 1). Esto a su vez determinará las características de la emergencia en cuanto a urgencia, preparación, tipos de recursos requeridos, etc. No obstante, es necesario reconocer que siempre existen características propias de cada emergencia debido a las interacciones entre factores como la intensidad de la amenaza, las vulnerabilidades y las capacidades propias de la comunidad que enfrenta la emergencia. Asimismo, resulta deseable que existan guías para los encargados de las compras sobre la manera de enfrentar las situaciones de emergencia.

Ante una situación de emergencia deben quedar claramente definidas las condiciones, los encargados y los tiempos permitidos para utilizar los procesos de compra acelerados. Lo cual está ligado a la determinación de la prevalencia de la emergencia que depende de las condiciones específicas y duración de la amenaza que la produce. Por lo que las compras de emergencia deben ser analizadas caso por caso.

Los procesos acelerados deben ser la excepción y no la regla. Siempre que sea posible se deben utilizar mecanismos de compra competitivos y se deben establecer protocolos claros para el uso de procedimientos no competitivos. Una opción de flexibilización, antes de recurrir a procedimientos no competitivos, puede ser acortar los tiempos para los procesos competitivos y simplificar los procedimientos de compra tanto del lado del comprador como de los proveedores.

El uso de compras de emergencia siempre debe estar justificado, quedar registrado y hacerse público. La información de la compra debe ser completa. Por lo que se debe incluir cantidad, especificaciones técnicas, precio, tipo de contratación utilizado, información detallada sobre el proveedor, justificación técnica y económica de la contratación, información sobre los requisitos de cumplimiento del contrato, funcionario responsable de la compra, entidad pública y su titular, así como los resultados de auditorías realizadas.⁷ Además, la información sobre las compras debe estar disponible en un mismo portal electrónico, fácil de acceder, abierto, actualizado

⁷ Cabe mencionar que la rapidez de acción exigida por la situación de emergencia no permite que toda la información aquí enlistada sea recabada, registrada y publicada durante los momentos más apremiantes. Sin embargo, una vez que ha pasado el periodo crítico de la emergencia, toda esta información debe ser hecha pública en el menor tiempo posible.

constantemente y orientado a integrar la participación de actores relevantes interesados en las compras públicas como son la sociedad civil, periodistas e investigadores.

Al final de la emergencia deben quedar claros el total de recursos invertidos, lo que se realizó con dichos recursos, el número y localización de los beneficiarios, los contratos celebrados y su estatus de cumplimiento. De igual manera debe realizarse una evaluación de la eficiencia de las compras realizadas, tanto por parte del propio gobierno como por parte de la sociedad civil. Adicionalmente, es importante establecer mecanismos de mejora de las capacidades de compra como es el uso de marcos de trabajo para que los encargados de las compras puedan evaluar procesos anteriores y así detectar posibilidades de mejora. Y en la medida de lo posible incluir a las micro y pequeñas empresas locales como proveedoras del gobierno para integrarlas como sujetos activos en la atención de la emergencia.

A manera de resumen, la siguiente tabla presenta una síntesis de las mejores prácticas revisadas en este apartado junto con una indicación sobre las organizaciones o gobierno que las respalda.

Tabla 3. Resumen de mejores prácticas	
Recomendación	Organismo(s) que la recomienda(n)
Determinar la urgencia de la compra	NZG, OECD
Flexibilizar los procesos y requisitos de compra	NZG, OECD, Banco Mundial
Establecimiento de guías y protocolos de acción para procesos no competitivos	NZG, OECD, Banco Mundial
Definir claramente condiciones, encargados y tiempos permitidos para compras aceleradas	NZG, OECD, TI
Analizar las compras caso por caso	NZG, RECORD, TI
Justificar, registrar y hacer público el proceso de compra	NZG, RECORD, TI
Generar información completa y detallada sobre las compras	RECORD, TI
Agrupar toda la información en un mismo portal electrónico con acceso fácil, abierto y actualizado	RECORD, TI
Establecer mecanismos de mejora y evaluación de procesos de compra	OECD, TI
Incluir a las micro y pequeñas empresas locales en los procesos de compra cuando sea posible	Banco Mundial, TI

Fuente: elaboración propia.

Características de las mejores compras

A partir de la revisión de las buenas prácticas sobre compras públicas en situaciones de emergencia en esta sección se exponen los puntos más importantes que debe cumplir un eficiente y transparente proceso de compra pública en tales circunstancias.

En primer lugar, el encargado de la compra pública debe poder detectar la urgencia de la compra que debe realizar. Para ello es importante que pueda distinguir si la situación actual de la emergencia amerita el uso de una compra acelerada o no. Una manera útil de abordar el tema es distinguir dos periodos distintos de la emergencia: (1) El periodo crítico en el que existe un riesgo inminente de la pérdida de vidas o daños mayores a la integridad de las personas y su entorno. (2) El periodo no crítico de la emergencia, en el que el riesgo de daño ha pasado, pero queda la tarea de lidiar con las consecuencias duraderas de la ocurrencia de la amenaza. Hacer esta distinción permite entender que durante el momento crítico de la situación de emergencia la flexibilización de los procesos de compra no solo debe ser permitida sino incluso debe ser facilitada. Pero una vez que pasa la fase crítica los procedimientos de compra deben ir acercándose hacia mecanismos más competitivos.

Una vez establecido si la emergencia se encuentra en su periodo crítico o no, el funcionario debe seguir la normativa aplicable a cada caso. En el caso de existir suficiente tiempo para la atención, se deben respetar los plazos y procesos establecidos para condiciones normales. Si, por el contrario, la compra debe ser realizada con urgencia, se deben adoptar métodos de compra que aseguren la obtención de los bienes de la manera más rápida posible, pero siempre siguiendo protocolos de registro, justificación y transparencia de la compra.⁸

Idealmente se debe hacer uso de un sistema de compra electrónico en el que se cuente con una base de proveedores previamente autorizados, de preferencia incluyendo a las micro y pequeñas empresas locales, para que el comprador pueda acelerar el proceso sin tener que revisar en el momento la información sobre los proveedores y evitar retrasos debidos al cumplimiento de

⁸ En caso de no existir protocolos establecidos, el encargado de la compra debe llevar un registro sobre los bienes o servicios contratados y debe preparar una justificación sobre sus decisiones de compra. Una vez pasada la emergencia el encargado de la compra deberá reportar y publicar toda la información pertinente en los medios designados para tal efecto.

trámites y papeleos físicos. La información de la página de compra debe ser completa, actualizada, abierta al público y fácil de consultar.

Finalmente, al concluir la fase crítica de la emergencia, los encargados de las compras deben reportar, si es que no se hizo durante el mismo proceso de compra, el total de recursos invertidos; lo que se hizo con los recursos; la población beneficiada; los contratos celebrados y su cumplimiento; y una evaluación sobre la eficiencia de las compras realizadas. En la siguiente tabla se resumen los pasos que debe seguir un buen proceso de compra pública de emergencia:

Tabla 4. Pasos para una buena compra pública en situaciones de emergencia
<ol style="list-style-type: none">1. Determinar la urgencia de la compra:<ol style="list-style-type: none">a. La compra atiende un riesgo inminente de la población.b. El periodo de mayor riesgo ha pasado y la compra se puede realizar por medio de un proceso más competitivo.2. Seguir la normativa aplicable a cada tipo de urgencia:<ol style="list-style-type: none">a. En caso de urgencia concentrarse en obtener los bienes o servicios requeridos de manera rápida llevando registro, aunque sea informal, de lo comprado y de las decisiones tomadas.b. En caso de contar con tiempo utilizar procesos más competitivos.3. Hacer uso del portal centralizado de compra para agilizar los procesos y registrar la información de la compra en tiempo real.4. En caso de haber hecho uso parcial del portal o que el portal de compra esté incompleto, se debe reportar y publicar la información completa sobre las compras públicas realizadas una vez que ha pasado el momento crítico de la emergencia.

Fuente: elaboración propia.

Compras de insumos para la pandemia de Covid-19 en México

Los procesos de compra de insumos para atender la pandemia cumplen con las condiciones de emergencia antes descritas, pues se generan como respuesta necesaria a la ocurrencia de una amenaza y requieren ser atendidas de manera urgente dado que existe un riesgo inminente a la salud y a la vida, tanto de pacientes como del personal de salud. Son estas compras públicas de insumos durante la respuesta inicial ante la pandemia de Covid-19 las que analizaré en los siguientes apartados a partir de dos casos particulares para determinar que tanto se aproximaron o no a las mejores prácticas revisadas en apartados anteriores.

El primer caso es el de la compra de ventiladores respiratorios a la empresa *Cyber Robotic Solutions* (CRS) con un sobreprecio detectado por una investigación de la asociación civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), y que posteriormente fue investigada y sancionada por la Secretaría de la Función Pública (SFP). El segundo caso es la compra de mascarillas N95 a sobrecostos no solo en México sino en otros tres países latinoamericanos. La intención de revisar estos casos es analizarlos a la luz de las bases extraídas de las mejores prácticas internacionales y observar que tanto se acercan las compras públicas en la pandemia de Covid-19 en México al ideal propuesto a partir de la teoría.

Sin embargo, antes de analizar los casos conviene revisar el marco jurídico que sustenta las compras públicas de emergencia en México. Con ello se pretende contextualizar la actuación de los funcionarios públicos en los casos tratados y comparar el propio marco jurídico con lo sugerido por las buenas prácticas para compras públicas en situaciones de emergencia.

Marco jurídico de las compras de emergencia en México

Las bases legales y procedimentales de las compras públicas en México están asentadas en la CPEUM, que en su artículo 134 establece que

Las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra que realicen, se adjudicarán o llevarán a cabo a través de licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado, que será abierto

públicamente, a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes.

De modo que la figura legal de la licitación pública (LP) tiene un rango constitucional y es por tanto el modelo de contratación ideal en cualquier proceso de compra pública. Ahora bien, aunque las excepciones a las LP son mencionadas en la propia constitución, es en la Ley de adquisiciones, arrendamiento y servicios del sector público (LAASSP) en donde se detallan los mecanismos de compra adicionales. En el artículo 41 de la LAASSP se menciona que

Las dependencias y entidades, [...], podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de invitación a cuando menos tres personas o de adjudicación directa

Y después, la LAASSP enlista las circunstancias en las que está permitida la excepción al procedimiento de licitación pública. Las más relevantes para la compra en situaciones de emergencia son las fracciones II y V que se reproducen a continuación:

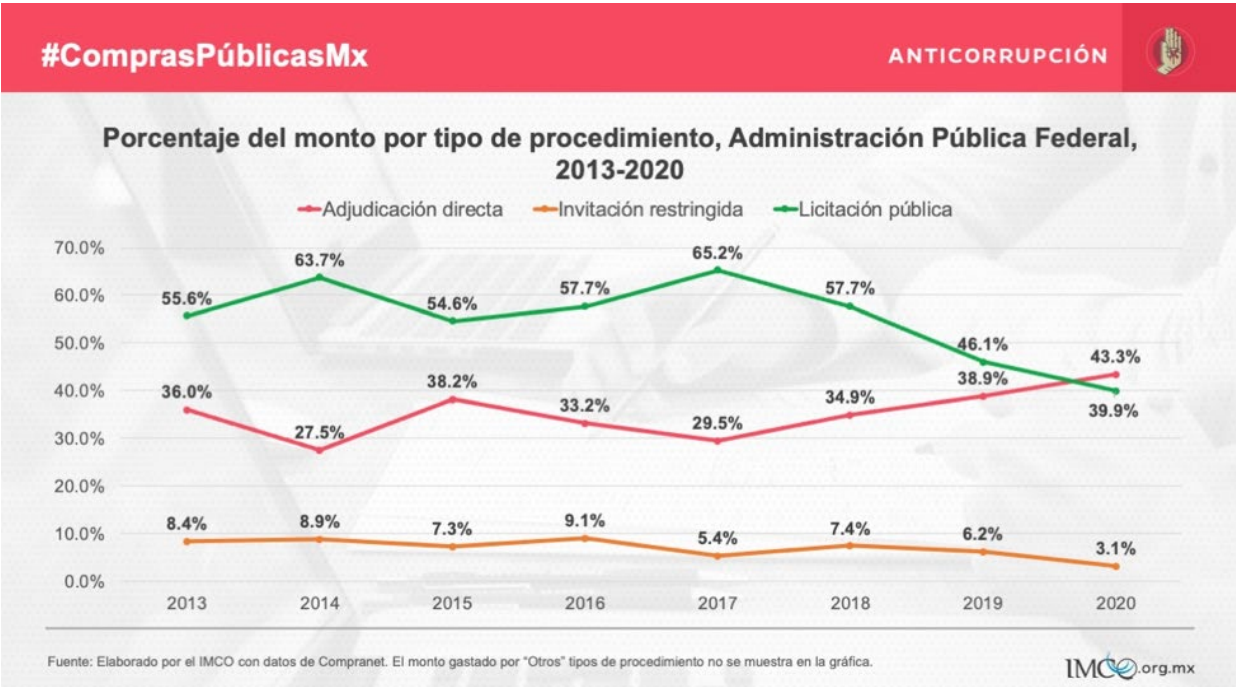
II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país como consecuencia de caso fortuito o de fuerza mayor;

V. Derivado de caso fortuito o fuerza mayor, no sea posible obtener bienes o servicios mediante el procedimiento de licitación pública en el tiempo requerido para atender la eventualidad de que se trate, en este supuesto.

En términos de lo revisado sobre situaciones de emergencia, la fracción II considera las amenazas y sus efectos, mientras que la fracción V se ocupa de la urgencia. Como se mencionó, en las situaciones de emergencia existen momentos críticos que requieren de actuar con urgencia y momentos menos críticos donde el apremio es menor. Sin embargo, en la LAASSP tanto la amenaza como la urgencia justifican el mismo tipo de procedimiento excepcional por lo que no cumplen a cabalidad con las buenas prácticas establecidas por organizaciones preocupadas por la transparencia como TI y la ONG RECORD.

Según lo expuesto, la normativa en materia de compras gubernamentales queda establecida en tres modelos básicos de compra: la licitación pública (LP) con fundamento constitucional, la

invitación a cuando menos tres personas (IC3) y la adjudicación directa (AD). Esta limitada variedad de los modelos de contratación, junto con la apelación excesiva a las excepciones permitidas por la ley, ha tenido como resultado la prevalencia del uso de las AD por encima de las LP. Así lo muestra, por ejemplo, la siguiente gráfica construida por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) con datos del portal de gobierno CompraNet. En ella se detallan los porcentajes de los montos gastados en cada uno de los tipos de procedimiento en un periodo que va del año 2013 al 2020.



Fuente: IMCO (2021). 2020: año histórico para las adjudicaciones directas. (29 de abril).

Como se observa, el uso de las LP ha tenido una tendencia negativa desde el año 2017, mientras que las AD ha aumentado desde el mismo periodo hasta llegar al punto actual en el que, por primera vez, el monto de las AD supera al de las LP. Otro dato relevante en cuanto a lo extendido del uso de la AD es que de la cantidad total de contratos para compras públicas cerca del 80% son asignados por AD (SESNA, 2018). Estos datos son reveladores de la situación real de las compras públicas en México: en la práctica el mecanismo, supuestamente excepcional de la AD, es el mecanismo más usado en las compras de gobierno.

A esta situación debemos sumar el decreto presidencial del día 27 de marzo de 2020 en el que se declaran medidas extraordinarias para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria

por el virus SARS-CoV2 (Covid-19) (DOF, 2020a). En el artículo segundo fracciones II, III y IV del decreto mencionado se indica que la Secretaría de Salud (SS) podrá de manera inmediata

II. Adquirir todo tipo de bienes y servicios, a nivel nacional o internacional, entre los que se encuentran, equipo médico, agentes de diagnóstico, material quirúrgico y de curación y productos higiénicos, así como todo tipo de mercancías y objetos que resulten necesarios para hacer frente a la contingencia, sin necesidad de llevar a cabo el procedimiento de licitación pública, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontarla;

III. Importar y autorizar la importación, así como la adquisición en el territorio nacional de los bienes y servicios citados en la fracción anterior, sin necesidad de agotar trámite administrativo alguno, por las cantidades o conceptos necesarios para afrontar la contingencia objeto de este Decreto;

IV. Llevar a cabo las medidas necesarias para evitar la especulación de precios y el acopio de insumos esenciales necesarios de los bienes y servicios a que se refiere la fracción II del presente artículo.

De modo que para la atención a la pandemia se otorga a la SS capacidades altamente discrecionales de compra pública sin restricciones de licitación ni de cumplimiento de algún otro trámite administrativo, por un tiempo indefinido. La intención del decreto es privilegiar la rapidez y libertad de acción de la SS, pero a costa de relajar los controles sobre los procesos de compra pública a un grado que resulta excesivo desde el enfoque de las mejores prácticas que hemos revisado.

Analizando la situación jurídica de las compras públicas en México se puede notar que los mecanismos de compra pública existentes son limitados y constituyen básicamente un sistema binario en el que por un lado se encuentran las LP a sobre cerrado que pretenden asegurar la máxima competencia, imparcialidad y economía; y por el otro lado se tienen las AD con amplia discrecionalidad y controles financieros relajados (todavía más disminuidos por efecto del decreto presidencial ante la emergencia). Esta bipolaridad del sistema jurídico mexicano con respecto a las compras públicas ha hecho que los gobiernos prefieran siempre que pueden utilizar las AD sobre las LP convirtiéndolas en el modo de contratación pública habitual. Lo

cual, en los hechos, trasgrede la buena práctica de que los procesos de compra no competitivos deben ser la excepción y no la regla.

Las inercias del diseño y de práctica jurídica de las compras públicas en situaciones normales se transfieren a los procesos de compras públicas en situaciones de emergencia, donde, combinadas con otra serie de factores como la urgencia y el incremento de la demanda de ciertos bienes, aumentan ampliamente los riesgos de corrupción. No debe olvidarse que dos de los factores de aumento de riesgo de corrupción enunciados por Schultz & Søreide (2008) son el aumento de la discrecionalidad y la reducción de los controles financieros. De modo que tomar acciones que produzcan esos dos efectos simultáneamente, como ocurrió en el caso de México con el decreto presidencial del 27 de marzo, puede aumentar ampliamente el riesgo de corrupción en las compras públicas si no se acompaña de controles más estrictos y de procesos de compra abiertos y transparentes como recomiendan las mejores prácticas.

En situaciones de emergencia se requiere de una solución de compra intermedia que aumente la discrecionalidad en los casos necesarios, pero que mantenga todo el tiempo el control y la transparencia sobre las compras. Este es el caso paradigmático del gobierno neozelandés en el que la gravedad de la emergencia determina el tipo de procedimiento de compra que se debe seguir. Pero incluso descartando la posibilidad de regular la discrecionalidad en las AD, algunas buenas prácticas como las impulsadas por TI y el Proyecto RECORD proponen que los gobiernos tomen acciones para aumentar la transparencia y los controles durante los periodos de emergencia en los que, con el fin de dar velocidad y flexibilidad a los encargados de las compras, se aumente su discrecionalidad en la gestión del proceso.

Adicionalmente, la extrema discrecionalidad otorgada a los encargados de compra durante la pandemia va también en contra de la buena práctica de establecer límites temporales y exigir una justificación caso por caso de las compras realizadas con motivo de la emergencia. En consecuencia, el decreto establecido por el Ejecutivo mexicano asigna a las entidades compradoras de la SS la posibilidad de comprar discrecionalmente, siempre que lo consideren necesario, sin establecer una obligación de justificar posteriormente las decisiones de compra. De todo lo anterior, concluyo que el marco regulatorio con respecto a las compras durante la pandemia es deficiente, pues solo contempla las situaciones de emergencia de una manera superficial como una más de las excepciones de una regla que se cumple poco: la regla de las

LP. Por otra parte, el marco jurídico vigente provee flexibilidad a los encargados de la compra por medio de las AD y esto está en concordancia con las mejores prácticas en situaciones de emergencia crítica. Sin embargo, el marco jurídico vigente no establece mecanismos de control, transparencia o rendición de cuentas extra que regulen el aumento en la discrecionalidad de los encargados de las compras. Es en este contexto regulatorio en el que se desarrollan los casos de compras que se describen y analizan a continuación.

El sobreprecio de los ventiladores de *Cyber Robotic Solutions*

Si bien la corrupción ocurrida en los casos de compras públicas en situaciones de emergencia no es el único factor que explica la ineficiencia en el gasto, es este factor el que más llama la atención pública. El caso de *Cyber Robotic Solutions* (CRS) representa un caso de corrupción que ha sido investigado y sancionado por la propia autoridad, pero puesto en la agenda pública por una organización de la sociedad civil. El caso resulta relevante porque ejemplifica algunas acciones que resultan contrarias a las buenas prácticas hasta aquí analizadas.

La descripción del caso es la siguiente. El día 17 de abril de 2020 a poco más de un mes de declarada la emergencia de la pandemia por Covid-19, la delegación en Hidalgo del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) asignó a la empresa CRS, un contrato de 31 millones de pesos para la obtención de 20 ventiladores respiratorios. Es decir que se aprobó un pago por unidad de un millón quinientos cincuenta mil pesos, siendo el precio más alto pagado por un aparato de este tipo hasta esa fecha (Sánchez y Olmos, 2020).

A través de una comparación con precios pagados por otras dependencias de gobierno de artículos similares en fechas cercanas al contrato con CRS se detectó una diferencia de hasta 85% entre el precio más barato y el más caro pagado por ventiladores respiratorios similares. El precio pagado a CRS fue el más elevado de la comparativa, por lo que resultó clara la existencia de un sobreprecio. La propia delegación del IMSS Hidalgo compró el mismo 17 de abril un ventilador de características similares, importado de Eslovaquia, por 880 mil pesos mientras que los ventiladores vendidos por CRS eran de origen nacional de modo que el precio pactado no asume costos de importación.

Sin embargo, el dato que dirigió la atención pública hacia el caso de CRS es que la empresa es propiedad de León Bartlett Álvarez, hijo de Manuel Bartlett (actual titular de la Comisión

Federal de Electricidad). Ante la presión y la denuncia pública, la Secretaría de la Función Pública (SFP) decidió realizar una investigación del proceso de contratación de CRS. El día 6 de julio de 2020 la SFP presentó un comunicado con los resultados de la investigación realizada. Según lo consignado por la SFP la contratación presentó múltiples fallas:

- **El precio ofrecido por la empresa estuvo fuera del rango del mercado.** Así quedó demostrado por la compra, en el mismo momento, de equipos similares a otra empresa por un precio mucho menor, así como por el costo de los equipos adquiridos recientemente por la Cancillería y otras entidades del Gobierno federal.
- **La supuesta urgencia para adquirir los ventiladores en el IMSS de Hidalgo no tuvo sustento durante las fechas de la contratación.** De hecho, los equipos jamás fueron utilizados en la entidad, así que la justificación de “entrega inmediata” resultó insostenible.
- **La empresa proporcionó información falsa con respecto a la supuesta disponibilidad inmediata de los equipos adjudicados.** Los equipos se entregaron tarde, en abierto incumplimiento de las bases de adjudicación, y desmintiendo de nuevo la supuesta urgencia.
- **Ni uno solo de los 20 equipos entregados cumplió con las especificaciones técnicas contratadas.** Se entregaron equipos viejos, usados y en mal estado: 11 estaban rotos y totalmente inservibles, tal como ahora lo reconoce el propio IMSS. (SFP, 2020)

Como resultado de lo encontrado por la SFP, se obligó al IMSS a devolver los equipos al proveedor, se suspendió y abrió investigación contra 4 funcionarios que posiblemente actuaron en complicidad con CRS. También se inhabilitó a esta empresa para hacer contrataciones con dependencias y entidades de la administración pública federal durante un periodo de entre 24 y 27 meses y se le impuso dos multas que suman más de dos millones de pesos.⁹

Previo a la investigación de la SFP, en una conferencia de prensa, la titular del Órgano de Operación Administrativa Desconcentrada del IMSS en Hidalgo, encargada de realizar la

⁹ Sin embargo, a la fecha de publicación de este trabajo se habían concedido dos suspensiones provisionales de las inhabilitaciones impuestas a CRS por parte de la SFP. Una de ellas corresponde al proceso aquí comentado, la otra corresponde a una sanción impuesta en una contratación del año 2019 (Reporte Índigo, 31 de agosto de 2020 y La Jornada, 28 de diciembre de 2020)

compra de los ventiladores a CRS, justificó su decisión diciendo que por encima del costo de los ventiladores se privilegió salvar vidas (Mota, 2020). Según la funcionaria, en el caso de los ventiladores se solicitó a las dependencias correspondientes realizar una cotización que cumpliera con entrega inmediata, disponibilidad de piezas y características de un ventilador adulto pediátrico. También afirmó que los precios no los establece el IMSS, sino el mercado. Además, frente al cuestionamiento sobre la propiedad de CRS por parte del hijo de un funcionario público de alto nivel, la responsable de la compra afirmó que el IMSS trabaja con razones sociales y no con nombres, por lo que al hacer las compras desconocían a que personas estaban comprando y la verificación de las empresas era tarea de los órganos de control interno. Adicionalmente, en la misma conferencia de prensa, se dijo que el seguro social en la entidad contaba con 104 ventiladores, y que esta cantidad sería insuficiente ante un escenario catastrófico que se pudiera tener. Por su parte, en un primer momento León Bartlett Díaz justificó el precio de sus ventiladores aduciendo que el GCDMX compró ventiladores 72% más caros que los suyos. Pero ante la investigación y sanción de la SFP, las declaraciones de Bartlett pierden su credibilidad como justificación y más bien dan indicios de un sobre precio mayor ocurrido en la CDMX.

Analizando lo ocurrido en el proceso de compra de los ventiladores a la empresa CRS a la luz de las buenas prácticas revisadas, se detectan múltiples fallas. En primer lugar, la supuesta urgencia de la compra no pudo ser sostenida pues, como la SFP informó, los ventiladores nunca fueron utilizados en el estado de Hidalgo y fueron entregados con demoras, sin que existiera una queja al respecto de parte del comprador. Este es un primer indicio de una posible colusión entre los servidores públicos y la empresa pues la situación de emergencia no ameritaba la compra de los ventiladores con urgencia ni mucho menos pagando un precio tan elevado.

Por otra parte, suponiendo que los ventiladores efectivamente hubieran sido requeridos, los encargados de la compra no realizaron una comparativa de precios mínima que les hubiera hecho detectar que el precio pedido por CRS era excesivo e injustificado, incluso si los ventiladores hubieran sido entregados en el mismo momento de la firma del contrato. Un error de este tipo pudo haber sido causado debido a una total falta de experiencia o capacidad de los encargados de la compra. Sin embargo, no parece ser el caso pues el dictamen técnico fue realizado por un doctor y un ingeniero mientras que la evaluación económica estuvo a cargo de tres licenciadas

y un ingeniero según lo establece el acta de notificación de resultado del procedimiento de adjudicación directa revisada y hecha pública por MCCI.

Además, dadas las condiciones y el tiempo de entrega de los equipos adquiridos es posible determinar que hubo un intento de fraude, independientemente de la existencia de colusión con algún funcionario público, pues CRS mintió deliberadamente como lo demuestra la calidad de los ventiladores entregados con respecto a lo pactado en el contrato. De modo que el intento de afectación del erario fue doble: se intentó vender ventiladores viejos e inservibles a un precio mucho más alto que el de los ventiladores nuevos y funcionales disponibles en el mercado. Adicionalmente, el hecho de que el dueño de CRS tenga vínculos familiares directos con un funcionario público de alto nivel, también despierta sospecha sobre una posible presión o negociación política para coludir a los encargados de las compras en la delegación del IMSS Hidalgo.

Con respecto a la buena práctica del uso de la tecnología para hacer las compras y llevar registro de estas, en el caso de la venta de ventiladores por CRS no se cumplió debido a que todo el proceso de contratación fue realizado en papel, disminuyendo la rapidez de la contratación y dificultando el acceso público a la información sobre la compra. La construcción y el uso de herramientas electrónicas de compra es uno de los pendientes del gobierno mexicano que pueden ayudar mucho en los casos de emergencias a agilizar los procesos de compra, así como también pueden ayudar a detectar más fácilmente las compras irregulares con el apoyo de la sociedad civil en el monitoreo constante de las transacciones (Proyecto RECORD, 2020).

Finalmente, a pesar de las irregularidades detectadas, es posible observar que el proceso de compra a la empresa CRS estuvo formalmente apegado a la normativa vigente: los encargados de la compra tenían el poder de decisión sobre la adquisición de los ventiladores, podían hacer la compra por medio de una adjudicación directa y cumplieron con todas las formalidades legales y administrativas para hacer la compra. Fue el señalamiento del sobreprecio hecho por MCCI lo que motivó la investigación por parte de la SFP, y de no haber existido la investigación de la asociación civil tal vez hubiera prevalecido el contrato entre el IMSS y CRS con el correspondiente daño al erario. Este caso resulta ejemplar de las debilidades del sistema de compras en situaciones de emergencia para controlar la corrupción y, en menor grado, también

expone las debilidades de los controles existentes para regular las AD realizadas de manera cotidiana en el país.

En resumen, en el caso de CRS, aunque se cumplió con lo establecido por la ley, el proceso de compras en situaciones de emergencia se alejó de lo establecido por las buenas prácticas internacionales. En primer lugar, se falló al determinar erróneamente la urgencia de la compra, lo que repercutió en que se realizara un proceso apresurado y con un precio demasiado alto. La práctica del uso de la tecnología también falló en este caso, pues el proceso se realizó totalmente en papel. Por último, las buenas prácticas referentes a la transparencia se cumplieron solo parcialmente, pues, aunque se tuvo acceso a los contratos de compra, la información disponible no es completa, abierta y accesible. No se puede, por ejemplo, acceder a otros documentos relevantes que justifiquen las decisiones de los encargados de las compras. Es preciso aclarar que es posible que ni siquiera existan tales documentos, pues la normativa de las AD no les exige a los encargados de las compras reportar detalladamente todas sus decisiones, contrario a lo que sugieren las organizaciones preocupadas por la transparencia e incluso gobiernos que implementan las buenas prácticas como el caso de Nueva Zelanda que se revisó anteriormente.

Los sobrepuestos en mascarillas N95

El segundo caso que se discutirá es el de los sobrepuestos en las compras de mascarillas N95, material necesario para proteger al personal que atiende a los pacientes de Covid-19. Al respecto, la red de Periodistas de América Latina para la Transparencia y la Anticorrupción (PALTA) documentó compras de mascarillas N95 con sobrepuesto en cuatro países: Colombia, México, Perú y Uruguay (PALTA, s.f.). El estudio se realizó analizando una base de datos regional de construcción propia sobre compras de bienes durante la pandemia. Según el estudio de PALTA, entre el 10 de marzo y el 16 de junio de 2020 se registró la compra de un millón de mascarillas N95 en toda la región a diversas empresas y se pagó un total de 7.3 millones de dólares por ellas. Sin embargo, se detectó que diversas entidades públicas de los cuatro países mencionados adquirieron 67,000 mascarillas con un precio hasta dos veces superior al promedio de la región, lo que se tradujo en un gasto adicional de más de US\$282,000.

Para establecer el sobrecosto, en la investigación de PALTA se tomó en cuenta el aumento de precio debido al incremento de la demanda y se compararon los precios de las mascarillas con el promedio regional en la fecha del estudio. Perú tiene los casos donde se registraron los mayores sobrecostos ya que se pagó hasta US\$13.22 por mascarilla cuando el precio promedio latinoamericano era de US\$6.63.

En el caso mexicano, el día 10 de marzo de 2020 la Secretaría de Salud de la Ciudad de México realizó una compra de 7.700 mascarillas N95 con un precio unitario de US\$10.27. Monto que resulta 54% superior al precio promedio regional. A la investigación de PALTA se agrega el caso presentado por el periódico *Reforma* el día 26 de mayo de 2020. Ese día el diario reportó que, según información pública, los Servicios de Salud de la CDMX adjudicaron el 27 de marzo un contrato por \$25,195,200 para la adquisición de 4 mil mascarillas, lo que daría un costo unitario de \$6,298.80 (Velasco, 2020). El mismo día de la publicación de la nota, el Gobierno de la Ciudad de México (GCDMX) publicó una nota informativa en la que aclaró la situación (GCDMX, 2020). El contrato referido por *Reforma* en realidad incluía dos compras: una por 100,000 unidades de mascarillas-respirador N-95 con precio unitario de \$210.00 (sin IVA) y por la que se pagó un total de \$24,360,000 con IVA incluido; y otra compra de 4,000 mascarillas N-95, de un modelo diferente, por un precio unitario de \$180.00 (sin IVA) que en total suman \$835,200 con IVA incluido.

Si bien la respuesta del GCDMX fue realizada rápidamente y se aclaró el sobrecosto excesivo reportado por *Reforma*, los precios de \$180 y \$210 (cerca de los 9 y 10 dólares respectivamente) por unidad siguen estando en el rango de alto sobrecosto reportado por la red PALTA. Los precios de ambos contratos analizados resultan comparables dado que existen solo 17 días de diferencia entre ellos. Además, a la evidencia de sobrecosto se suma que *Reforma* reportó en su nota un precio máximo al menudeo de las mascarillas a la fecha de publicación de \$160 por unidad. De tal manera que al aclarar el error del sobrecosto de más de \$6000 pesos por unidad, el propio GCDMX reconoció el sobrecosto de 210 pesos por unidad.

Por otra parte, el GCDMX afirmó en su nota aclaratoria que la empresa *Partners & Pérez* (PP), a la que se asignó el contrato del 27 de marzo, cuenta con constancia vigente de registro en el Padrón de Proveedores de la Administración Pública de la Ciudad de México (GCDMX, 2020). Además, la jefa de gobierno del GCDMX hizo pública una copia del contrato que avala la

compra. Sin embargo, la empresa PP presenta comportamientos atípicos para una empresa a la que se asigna un contrato de compra pública de más de 25 millones de pesos (Sánchez, 2020). Según lo investigado por *Reforma*, la empresa PP fue constituida en el 2014 con un objetivo de ejercer el comercio en general, por lo que no es especialista en la venta de algún tipo específico de productos. De hecho, PP ha buscado previamente vender colchones y servicios lúdico-culturales a otras dependencias capitalinas. Por otra parte, en el domicilio fiscal registrado de la empresa han operado primero una tienda de material eléctrico y después una cafetería desde la fecha de su constitución. La empresa PP no cuenta con una página de internet y aunque tenía un perfil activo de Facebook este fue eliminado unas horas después de que se dio a conocer la nota de *Reforma*.

Analizando el caso del sobreprecio de cubrebocas desde la perspectiva de las buenas prácticas lo primero que se debe destacar es que en este caso la situación de emergencia justifica la urgencia por conseguir los insumos. Las mascarillas especializadas son esenciales para que los encargados de atender a los enfermos de Covid-19 puedan ejercer sus labores con un menor riesgo de contraer la enfermedad pues los médicos, enfermeras y demás trabajadores del sector salud forman parte de la población más expuesta al contacto con el virus. Sin embargo, la urgencia de la compra no exime a los encargados de las compras de realizar un mínimo análisis de mercado para determinar los rangos de precio que resultan aceptables, ni los exime de cumplir correctamente con las buenas prácticas referentes a la transparencia y rendición de cuentas.

El sobreprecio de los insumos no implica necesariamente la existencia de corrupción, pues resulta esperable que en una situación de emergencia se produzca un aumento de precios debido al incremento de la demanda. Aún más, en una emergencia mundial como es la pandemia de Covid-19. Sin embargo, el hecho de que una compra esté muy por encima del promedio global o regional amerita que se realice una investigación sobre las causas del sobreprecio. La investigación de PALTA destaca la importancia de la comparación de precios para detectar compras irregulares y es una práctica que idealmente deberían llevar a cabo los encargados de las compras públicas durante el propio proceso de compras.

Aunque en la nota informativa del GCDMX se aclara que

Servicios de Salud Pública llevó a cabo el sondeo de mercado correspondiente, verificó que los proveedores que presentaron cotizaciones cumplieran con los requisitos legales,

administrativos, así como con las especificaciones técnicas, unidad de medida y tiempos de entrega requeridos por la Ciudad de México (GCDMX, 2020).

Al parecer el sondeo de mercado hecho por los Servicios de Salud Pública (SSP) no fue lo suficientemente exhaustivo pues como se ha dicho el precio obtenido es 54% mayor que el promedio latinoamericano registrado por PALTA. Esto puede ser un indicador de falta de capacidad en los encargados de las compras de los SSP del GCDMX y no deberse necesariamente a un acto de corrupción. Pero en todo caso existe un sobreprecio, demostrable por la comparación con la investigación de PALTA, que requeriría ser investigado y explicado por las autoridades correspondientes.

Por otra parte, la mayoría de las compras reportadas por la investigación de PALTA y el contrato reportado por *Reforma* fueron hechas en modalidades de AD. Lo cual en el caso de México está permitido por las leyes vigentes. Sin embargo, como ya se ha explicado, para evitar irregularidades en las AD, el aumento de discrecionalidad justificado por la emergencia debe ir acompañado de mayores controles sobre el proceso de compra y de una mayor transparencia, que en este caso no se cumplieron. A pesar de cumplir con los requisitos formales, la empresa PP no parece ser una empresa con la suficiente experiencia y profesionalismo como para otorgarle un contrato de más de 25 millones de pesos y en todo caso hace falta hacer pública toda la información sobre la compra y la entrega de las mascarillas por parte del proveedor.

El tema de la opacidad y falta de información es una constante en el caso de las compras de mascarillas N95 revisado. La red PALTA indica en su investigación que gran parte de la información sobre las compras no es pública ni se encuentra en formatos abiertos. Mientras que la nota de *Reforma* se sustentó en la información oficial, publicada en internet de manera incompleta, errónea y que solo después fue corregida y aclarada ante la posibilidad del escándalo. Pues según lo reporta *Reforma* (Sánchez, 2020), el diario había solicitado la información sobre el contrato a la Oficina de Comunicación Social de la SS desde el día 19 de mayo de 2020, siete días antes de la publicación de su nota. De modo que en el caso del contrato del GCDMX con PP fue la denuncia del periódico la que obligó a que se hiciera pública la información sobre el contrato y el proveedor. Esta respuesta gubernamental está muy alejada de la buena práctica de total apertura, transparencia y accesibilidad de la información de las compras en situación de emergencia.

En el caso específico de los contratos adjudicados por el GCDMX para atender la emergencia sanitaria por Covid-19, la información del portal de datos abiertos tampoco cumple con la buena práctica de actualización constante de la información pues a la fecha de consulta del día 15 de junio de 2021, la información sobre los contratos se encontraba actualizada hasta el día 27 de enero de 2021 (GCDMX, 2021). Aunque se debe reconocer un mayor esfuerzo por utilizar las herramientas tecnológicas como mecanismos de información sobre los procesos de compra, todavía queda mucho por hacer en esta materia. A la fecha, ambas investigaciones sobre compras de mascarillas dejan claro que la información está dispersa, es incompleta y no resulta fácilmente accesible.

En el caso de las mascarillas también se dieron procesos apegados formalmente a la normativa, y sin embargo ocurrieron sobrecostos evidentes como fue documentado. Aunque en este caso, por el tipo de insumo del que se trata, la urgencia está justificada no existe una determinación explícita de que la urgencia de la compra justifique un sobreprecio como el que se pagó. A diferencia del contrato con CRS, en este caso no ha habido ningún tipo de sanción pues el sobrecosto real no fue aceptado como tal por el GCDMX. Solo se desmintió el sobrecosto reportado por Reforma que era excesivamente superior. Además, en este caso no se realizó una investigación por parte de la SFP, tal vez porque no existió la presión suficiente de parte de la sociedad civil. De cualquier forma, este caso muestra la dificultad que existe para determinar cuándo se produce un sobrecosto indebido. Por otra parte, en la compra de las mascarillas hubo un mayor intento del uso de la tecnología para reportar la información sobre los contratos. Sin embargo, la información proporcionada también resultó incompleta, opaca y poco accesible. Muestra de ello es que la denuncia errónea que apareció en Reforma está basada en información oficial que era imposible de corroborar ante la falta de acceso público a los contratos.

A pesar de las fallas, debilidades y limitaciones respecto a las buenas prácticas internacionales de los casos aquí analizados, es preciso reconocer que los procesos de compra, tanto en el caso de CRS como en el de las mascarillas N95, cumplieron mínimamente con los criterios de acceso a la información. Este cumplimiento escueto se sustenta con el hecho de que, a partir de información oficial, con algo de trabajo de investigación, se pudo detectar las irregularidades de los procesos, y este es uno de los objetivos principales que persigue la buena práctica de la transparencia y de la integración de la sociedad civil como participantes activos en la vigilancia

de los procesos de compra, tanto en situaciones de emergencia como en situaciones de mayor normalidad. En la tabla 5 se resumen las características más relevantes de los dos procesos de compra revisados. Mientras que en la tabla 6 se presenta una síntesis del cumplimiento de las mejores prácticas, tanto en el marco jurídico vigente como en los dos casos revisados. Estas tablas permiten observar como el apego de los procesos a las buenas prácticas depende en buena medida de lo que la ley establece, pues en aquellas recomendaciones que no están contempladas en la ley es donde los procesos de compra fallaron en mayor medida. Esta interdependencia entre los procesos de compra y las leyes que los regulan puede explicar, al menos en parte, que en ambos casos se cumpliera con la normativa, pero que estuvieron alejados de los criterios establecidos por las buenas prácticas internacionales. De igual manera, es importante observar que, en estos dos casos, los responsables de la gestión de los procesos de compra en emergencia se limitaron estrictamente a lo que la normatividad los obligó y no incorporaron ninguna buena práctica a lo largo del proceso.

Tabla 5. Comparativa de los casos revisados		
Característica	CRS	Mascarillas N95
Urgencia justificada para hacer la compra	No	Sí
Cumplimiento de normativa	Sí	Sí
Sobrecosto	Sí	Sí
Uso de la tecnología	No	Parcial
Información y transparencia	Parcial	Parcial
Sanciones	Sí	No

Fuente: elaboración propia.

Tabla 6. Cumplimiento de mejores prácticas			
Recomendación	Marco Jurídico	CRS	Mascarillas N95
Determinar la urgencia de la compra	No lo establece	No cumplió	No cumplió
Flexibilizar los procesos y requisitos de compra	Cumple	Cumplió	Cumplió
Establecimiento de guías y protocolos de acción para procesos no competitivos	Cumple parcialmente	Cumplió parcialmente	Cumplió parcialmente
Definir claramente condiciones, encargados y tiempos permitidos para compras aceleradas	Cumple parcialmente	Cumplió parcialmente	Cumplió parcialmente
Analizar las compras caso por caso	No lo establece	No cumplió	No cumplió
Justificar, registrar y hacer público el proceso de compra	Cumple parcialmente	Cumplió parcialmente	Cumplió parcialmente
Generar información completa y detallada sobre las compras	No lo establece	No cumplió	No cumplió
Agrupar toda la información en un mismo portal electrónico con acceso fácil, abierto y actualizado	No lo establece	No cumplió	No cumplió

Fuente: elaboración propia.

Como conclusión del análisis de los casos puedo establecer que la normativa vigente para las compras de emergencia durante la pandemia de Covid-19 en México es demasiado discrecional y no exige controles de transparencia y rendición de cuentas estrictos, produciendo una combinación perfecta para que aumente el riesgo de corrupción, fraude o desperdicio (Schultz & Søreide, 2008). Por eso no sorprende que se hayan producido sobrecostos en ambos casos y un acto de corrupción sancionado en uno de ellos. Ante esta situación, resulta necesario prestar especial atención a las fallas existentes en el marco jurídico, los controles y los protocolos de acción exigidos a los servidores públicos encargados de las compras públicas en situaciones de emergencia. Todo esto sin olvidar la poca implementación de tecnologías de la información en los procesos de compra y la deficiente capacitación de los encargados de las compras que han sido observados en el análisis de los casos aquí presentados.

Conclusiones

A lo largo del texto se revisaron conceptos fundamentales para el análisis de las situaciones de emergencia y los procesos de compras públicas que se realizan en tales circunstancias. Después se enlistaron una serie de buenas prácticas en materia de compras de emergencia provenientes de distintas fuentes: organismos internacionales como la OCDE, el Banco Mundial, Transparencia Internacional, la ONG RECORD y como caso paradigmático de un gobierno que presta especial atención a los procesos de compra en emergencia se incluyó al gobierno de Nueva Zelanda. Posteriormente, con base en la información extraída de la revisión de buenas prácticas se analizó el marco jurídico mexicano que reguló las compras públicas durante la pandemia de Covid-19, así como dos casos de compras públicas durante esta emergencia sanitaria. En este último apartado se formulará una síntesis de los hallazgos obtenidos y se plantearán algunas recomendaciones de política pública para mejorar el desempeño del gobierno en la materia tratada.

De acuerdo con el análisis realizado de los dos casos, se puede afirmar que el proceso de compras públicas del gobierno mexicano durante la pandemia de Covid-19 se ha caracterizado por la falta de información y transparencia sobre los procesos de compras públicas, contrario a lo que sugieren las buenas prácticas internacionales. La falta de transparencia se hace patente al observar que, en los casos revisados, fue gracias a investigaciones por parte de la prensa y de las ONGs que se hicieron públicas las irregularidades que de otra forma hubieran permanecido ocultas. El involucramiento activo de actores relevantes de la sociedad civil, prensa y ONGs en estos casos, ha sido muy importante para aprovechar la poca información existente, pues a partir esta se han podido documentar y denunciar diversas irregularidades en las compras, similares a los sobrecostos de los casos que aquí se han abordado (Cfr. por ejemplo Avendaño, Gómez, y Mendoza, 2020 y Velázquez, Nacar y Aranguéz, 2021).

A la opacidad existente, se debe sumar que el aumento de la discrecionalidad y la relajación de los controles financieros, como los que ocurrieron a partir del decreto presidencial del 27 de marzo de 2020, son elementos que aumentan el riesgo de corrupción (Schultz & Søreide, 2008). Si bien las adjudicaciones directas ya eran el mecanismo habitual de compra pública en México incluso antes de la pandemia de Covid-19 (IMCO, 2021), a partir del decreto presidencial para enfrentar la pandemia se otorgaron poderes discrecionales excepcionales a los encargados de las

compras en el sector salud, pero sin contemplar fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas para acompañar el buen uso de la discrecionalidad otorgada, como lo sugieren las buenas prácticas revisadas.

Por otra parte, recordando que no todos los casos de sobrecostos se deben a la corrupción, es necesario tomar en cuenta como un factor relevante el papel de la capacitación de los servidores públicos encargados de las compras. Estos funcionarios son los que deben determinar, caso por caso, si la situación amerita una compra de emergencia, a qué precio y que tipo de insumo se debe comprar. El posible efecto negativo de las acciones de los encargados de las compras públicas se manifiesta claramente en los dos casos revisados, pues es posible observar que los estudios de comparación de precios fueron inadecuados en ambos casos. La capacitación está implícitamente integrada en las buenas prácticas, pues la mayor parte de la aplicación de estas es realizada por los encargados de las compras públicas: desde la determinación de la urgencia de la compra hasta el registro preciso y completo de la información y la justificación de la compra.

Otro factor relevante ligado con la capacitación de los encargados de las compras es la ausencia de protocolos o lineamientos que dirijan la acción de los encargados de compras en situaciones de emergencia. La discrecionalidad propia de las AD, aumentada por el decreto presidencial mencionado, causa demasiada variación en los comportamientos de las distintas dependencias encargadas de las compras pues no existen documentación ni procesos estandarizados para cumplir con la normativa. De modo que cada dependencia encargada de las compras cumple a su manera con los requisitos formales necesarios, pero no existen parámetros comunes que permitan hacer comparables las compras realizadas por las diversas entidades de gobierno. Esto se ve reflejado también en una producción y publicación desigual de información en cada compra realizada.

Un último factor observado, que resulta contrario a lo indicado por las buenas prácticas internacionales, es el poco uso de tecnologías de la información y la comunicación para llevar a cabo tanto los procesos de registro y difusión de la información como la contratación misma. Las buenas prácticas son claras en destacar la importancia del uso de herramientas electrónicas para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. Pero en el caso de las compras en situación de emergencia los procesos de compra electrónica tienen el valor agregado de que

aumentan la rapidez de la contratación, acortando como consecuencia el tiempo de respuesta a la emergencia que se busca atender.

Recomendaciones

A partir de los hallazgos descritos, en esta sección se formulan una serie de recomendaciones para mejorar el desempeño de las compras públicas en situaciones de emergencia. Para sustentar la formulación de las recomendaciones, se complementarán los hallazgos de este trabajo con los resultados de la *Evaluación del sistema de compras y contrataciones públicas de México* (SESNA, 2018) realizada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción (SESNA) en conjunción con la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) entre septiembre y noviembre del año 2018.¹⁰ La metodología utilizada está enfocada en evaluar de manera comprehensiva los sistemas de contratación pública. Se basa en un sistema de indicadores para evaluar la calidad y el desempeño del sistema en términos de impactos y resultados. El sistema de indicadores está integrado por cuatro pilares: i) el marco legal y de políticas existente que regula la contratación en el país; ii) el marco institucional y la capacidad de gestión; c) el funcionamiento del sistema y la competitividad del mercado nacional, y iv) la rendición de cuentas, integridad y transparencia del sistema de contratación. Cada pilar tiene un número de indicadores y subindicadores a ser evaluados. En total, el sistema de indicadores comprende 14 indicadores y 55 subindicadores. Los indicadores se expresan en términos cualitativos y/o cuantitativos, según sea apropiado. El diagnóstico se realizó sobre los principales niveles de gobierno y tipos de contratación. Lo cual incluye a todas las Secretarías de Estado y entidades de la Administración Pública Federal dependientes directamente del Gobierno Federal, además de las Entidades Autónomas y los Gobiernos Estatales que fueron estudiados a partir de muestras representativas. Los tipos de contratación revisados fueron los de bienes; servicios, incluyendo arrendamiento; y obras financiadas con presupuesto público. Un resumen de los hallazgos de la evaluación aparece en la tabla 7.

¹⁰ La evaluación fue ejecutada siguiendo una metodología desarrollada por la OECD denominada MAPS (*Methodology for Assessing Procurement Systems*) y se realizó con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la propia OECD, teniendo como observador al equipo de transición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) del nuevo gobierno electo.

Por lo que puede observarse, en México existen 18 brechas mayores detectadas por esta evaluación. Sin embargo, las brechas que más afectan a las compras en situación de emergencia como las hemos estudiado son las que apuntan al marco normativo, a la capacitación de los encargados de las compras, a la transparencia y rendición de cuentas y al uso de tecnologías de la información en los procesos de compra, en concordancia con lo encontrado en esta investigación. Las recomendaciones propuestas se dirigirán a cada uno de estos cuatro puntos, complementando nuestros hallazgos con las observaciones encontradas en la evaluación MAPS.

Tabla 7. Síntesis Evaluación Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México – MAPS 2018.

Pilar I Marco Normativo y de políticas	Pilar II Marco institucional y capacidad de gestión	Pilar III Operaciones y prácticas de mercado	Pilar IV Rendición de cuentas, integridad y transparencia
1(a) Cobertura del marco normativo	4(a) Planificación y el ciclo presupuestario	9(a) Planificación	11(a) Consulta pública y el monitoreo
1(b) Procedimientos	4(b) Procedimientos financieros	9(b) Selección y contratación	11(b) Acceso a la información
1(c) Publicidad y plazos	5(a) Estatus función regulatoria	9(c) Gestión de contratos	11(c) Participación directa de la sociedad civil
1(d) Reglas de participación	5(b) Responsabilidades de la función regulatoria	10(a) Diálogo y alianzas sector público y privado	12(a) Normativa y organización de control
1(e) Documentación y especificaciones técnicas	5(c) Organización, recursos, independencia y autoridad	10(b) Organización del sector privado y acceso al mercado	12(b) Coordinación de los controles y auditorías
1(f) Criterios de evaluación y adjudicación	5(d) Evitar los conflictos de intereses	10(c) Sectores clave y estrategias sectoriales	12(c) Aplicación y seguimiento de las conclusiones y recomendaciones
1(g) Recepción y apertura de ofertas	6(a) Responsabilidades y poderes de los contratantes		12(d) Calificación y formación auditorías
1(h) Derecho a impugnación y apelación	6(b) Organismo centralizado de contratación		13(a) Impugnaciones y apelaciones
1(i) Gestión de contratos	7(a) Publicaciones con tecnología de la información		13(b) Independencia y capacidad del órgano de apelaciones
1(j) Contratación electrónica	7(b) Uso de contratación electrónica		13(c) Decisiones del órgano de apelaciones
1(k) Salvaguarda de registros, documentos y datos electrónicos	7(c) Gestión de los datos de contratación		14(a) Prácticas prohibidas, conflictos de intereses, rendición de cuentas y sanciones
1(l) Principios en la legislación especializada	8(a) Formación y asistencia		14(b) Disposiciones sobre prácticas prohibidas en documentos
2(a) Implementación de normas procesos y procedimientos	8(b) Reconocimiento de la contratación como profesión		14(c) Sanciones eficaces y sistemas de cumplimiento de la ley
2(b) Documentos modelo	8(c) Supervisión del desempeño para mejorar el sistema		14(d) Marco anticorrupción y capacitación en integridad
2(c) Contratos estándares			14(e) Apoyo de las partes interesadas para fortalecer la integridad
2(d) Guía o Manual del Usuario			14(f) Mecanismo para denunciar prácticas prohibidas o faltas de ética
3(a) Contratación pública sostenible			14(g) Códigos de conducta/ética y normas de divulgación info financiera
3(b) Acuerdos internacionales			

■ Cumple Práctica
 ■ Brecha Menor
 ■ Brecha Mayor
 ■ Bandera Roja

Fuente: SESNA, BID, OCDE. (2018) Evaluación del sistema de compras y contrataciones públicas de México. Metodología MAPS. Informe final.

A continuación, se desarrollan cada una de las recomendaciones propuestas.

1. Revisar y modificar el marco jurídico

Como se ha mencionado, las fallas en los procesos de compra pública de emergencia inician desde el propio andamiaje jurídico que sustenta dichos procesos. Idealmente se debería contar con mecanismos de compra con una flexibilidad controlada que permitieran una rápida atención de las emergencias, pero evitando riesgos excesivos de desperdicio, fraude o corrupción. Sin embargo, la normatividad actual genera una situación binaria que se mueve entre el control rígido de las licitaciones públicas con tiempos demasiado largos y procesos demasiado complejos y la discrecionalidad con mínimas restricciones, asociada con las adjudicaciones directas, que permite una actuación rápida, pero con pocas capacidades de control, alta opacidad y baja rendición de cuentas.

Una solución posible a la situación actual sería cambiar la normativa desde la constitución para flexibilizar las opciones de compra pública. Esta sería la única solución de fondo que podría atacar el problema de que las AD sigan siendo la norma. Sin embargo, dada la complejidad política que esta solución requiere, parece más factible cambiar las normativas secundarias para regular de manera más clara los procesos de adjudicaciones directas, de manera que se adapten mejor a las necesidades de compra de casos específicos. En el caso de las emergencias el objetivo de las modificaciones sería establecer reglas flexibles para las compras aceleradas, pero ligar estas reglas con procesos sancionables obligatorios ex post tanto de justificación estricta de las decisiones, como de cumplimiento de fechas para la publicación de la información completa de las compras realizadas durante el periodo de la mayor urgencia.

Las medidas tomadas en situaciones de excepción, como el decreto presidencial del 27 de marzo de 2020, tienen el propósito de flexibilizar los procesos y aumentar la rapidez de acción de los encargados de las compras, liberándolos de las cargas burocráticas implicadas en los procesos de compra ordinarios, y esa es una acción importante para proveer atención urgente en las situaciones de emergencia. Sin embargo, como se ha reiterado a lo largo de este texto, las facilidades otorgadas por los mecanismos de excepción pueden fácilmente ser utilizadas para cometer actos indebidos al amparo de la atención de la emergencia. Por lo tanto, resulta conveniente que los aumentos de discrecionalidad sean acompañados por controles en la transparencia y fiscalización posterior de las compras realizadas, ya que solo así se puede

esperar tener los beneficios de una compra rápida sin los efectos nocivos de sobre precios inexplicables.

Adicionalmente, la evaluación MAPS agrega el problema de que en México los criterios de participación, evaluación de las ofertas y adjudicación de las compras públicas son variados y dispersos. Tampoco existe una estandarización en los documentos y los contratos base utilizados en los procesos de compra. Asimismo, el manejo y resguardo de la información se hace de manera poco eficiente dado el bajo nivel de adopción de los mecanismos electrónicos de compra que ya se ha mencionado, y que será tratado de manera más detallada en la última recomendación. En este apartado únicamente resulta relevante remarcar la necesidad de establecer una estandarización de los contratos y de los documentos base con la finalidad de agilizar los procesos de compra y de tener información comparable entre las diversas dependencias de la administración pública encargadas de las compras en situaciones de emergencia.

2. Mejorar la capacitación de los encargados de las compras

La profesionalización de los servidores públicos es un tema recurrente en la administración pública, pero en el caso de los encargados de las compras en situaciones de emergencia, además de los conocimientos básicos sobre el funcionamiento de la administración pública y los procesos de compra en general, se requiere que los funcionarios públicos cuenten con conocimientos sobre los distintos tipos de emergencia, su desarrollo, sus etapas críticas y los protocolos de respuesta para poder integrar ese conocimiento en el proceso de compra y hacer uso de la discrecionalidad en las compras solo cuando sea absolutamente necesario.

Aunque la evaluación MAPS (SESNA 2018) reporta que el nivel profesional de los funcionarios responsables de las compras públicas en la administración pública mexicana es bastante alto, también reporta que en la práctica no existe mayor profesionalización, no hay un perfil para los concursos, ni existen programas de capacitación en habilidades y conocimientos más allá de los normativos. Tampoco existen programas de certificación de competencias de funcionarios o acreditación de la calidad de las unidades en materia de compras.

La mayoría de las buenas prácticas sobre compras en situación de emergencia tienen que ver con la actuación directa de los encargados de la compra y requieren de una toma de decisiones informada por parte de los servidores públicos. De manera general, el encargado de las compras

públicas en situaciones de emergencia debe ser capaz de: determinar el grado de urgencia asociado a la emergencia que se está enfrentando; comprar rápidamente todo aquello que sea necesario durante el periodo de respuesta inmediato en el que las vidas de las personas dependen de la rapidez de la atención; tener un conocimiento suficiente del mercado de los bienes que debe comprar para poder hacer comparativas de precios eficientes entre los distintos proveedores disponibles; mantener un registro sobre lo que se compra para después rendir cuentas sobre los bienes comprados; hacer una justificación y una declaración posteriores sobre lo comprado en las situaciones de mayor urgencia; y procurar que los procesos de compra competitivos sean utilizados siempre que sea posible. Todo ello demanda de práctica y profesionalización en los procesos de compra pública.

Para poner el tema en términos de emergencias y desastres, la capacidad de los encargados de las compras públicas constituye una de las capacidades fundamentales con las que cuenta el Estado para impedir que las amenazas se conviertan en desastres. La capacitación de los encargados de las compras públicas es por tanto un elemento fundamental para el éxito o fracaso de las intervenciones gubernamentales en las situaciones de emergencia que debe ser reconocido y constantemente mejorado.

3. Garantizar el acceso completo, abierto, transparente y fácil a la información de los contratos.

La necesidad de transparentar el uso del dinero público es una obligación que se encuentra plasmada en la legislación mexicana, pero que pocas veces se cumple en tiempo y forma. Como lo revisamos en el caso de la pandemia de Covid-19, en situaciones de emergencia las compras suelen hacerse con mayor discrecionalidad, con controles más relajados y muchas veces la información sobre la compra se retrasa de manera indefinida. Lo cual aumenta el riesgo general de corrupción, fraude y desperdicio de recursos.

Como se ha reiterado a lo largo de esta investigación, la información sobre las compras públicas de emergencia debe ser completa, abierta, transparente y accesible según lo que recomiendan las mejores prácticas. Para ello se deben establecer los mecanismos, jurídicos y administrativos, que permitan garantizar que en un plazo determinado se cuente con información de calidad sobre los procesos de compra realizados durante las situaciones de emergencia.

La participación ciudadana resulta fundamental para la realización de buenos procesos de compra pública, tanto en situaciones normales como de emergencia. Debido a las limitadas capacidades de revisión y supervisión de los contratos por parte del Estado y ante la enorme cantidad de información generada, este debe apoyarse en la ciudadanía para tener una supervisión continua de los procesos de compra que permitan detectar irregularidades que puedan requerir de una investigación más profunda por parte de las autoridades competentes.

La denuncia pública, como lo indican los casos aquí revisados, permite detectar, explicar y eventualmente corregir las irregularidades que se presenten durante los procesos de compra pública. Pero para cumplir con el propósito de volver verdaderamente útil a la información generada por los encargados de las compras no basta con su publicación, sino que debe procurarse además que la información sea fácilmente accesible para los ciudadanos interesados en revisarla. Lo cual requiere un rediseño de las plataformas electrónicas para hacerlas más accesibles para el usuario y de campañas constantes de integración de los miembros de la sociedad civil para que hagan un uso activo de la información generada.

Finalmente, la recomendación de garantizar el acceso a la información de los contratos se beneficia ampliamente de la implementación del uso de herramientas tecnológicas de manera cotidiana en los procesos de compra. El acceso a la información concentrada en un solo sitio de manera ordenada, actualizada y comprensible facilita el acceso y la participación ciudadana en la vigilancia y control de las compras públicas. Por ello, perseguir la meta de la digitalización total de los procesos de compra resulta fundamental para mejorar las compras públicas en materia de transparencia y rendición de cuentas.

4. Implementar el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) como parte de los procesos habituales de compra.

Como se ha mencionado el uso de las tecnologías de la información en los procesos de compras tiene un efecto potenciador sobre el resto de las recomendaciones. El uso de tales tecnologías es una buena práctica que permite aumentar la velocidad, la facilidad, el control y la transparencia de la compra. Por lo que, sin duda, el uso de TICs representa una de las más importantes mejoras que se pueden implementar en los procesos de compra en la actualidad.

En principio, los sistemas electrónicos de compra pueden aumentar la velocidad y facilidad de los procesos de compra, mejorando el desempeño de los servidores públicos encargados de las compras. Cuando se cuenta con un sistema de compra electrónico completo, es posible acceder en tiempo real a la disponibilidad de los insumos requeridos y comprarlos en el momento en el que son requeridos.

Por otra parte, los sistemas electrónicos de compra pueden servir como fuentes de información confiable y completa sobre las compras realizadas. Al dar acceso a los datos completos sobre la compra a los ciudadanos interesados permite la fácil consulta de la información a partir de la cual se toman las decisiones y se realizan los contratos. De igual manera, tener acceso a información sobre cantidades, especificaciones, características de proveedores, condiciones de contratación, fechas de compra y de entrega, etc. facilita enormemente la detección de irregularidades en las compras.

Mas aún, la implementación de las tecnologías de la información incluso puede ayudar a reducir los problemas de control que surgen al aumentar la discrecionalidad de los encargados de las compras. La adopción de procedimientos digitales de compra permite mejorar la gestión de la información y simplificar los procesos de compra competitivos. De modo que en conjunción con algunas reformas normativas se podrían construir mecanismos de compras flexibles pero competitivos, reservando las adjudicaciones directas para los casos verdaderamente excepcionales. Aun en los casos de adjudicaciones directas, al realizarlas de manera electrónica, se podría generar acceso abierto a toda la información sobre el proceso de adjudicación.

Sin embargo, se debe reconocer que el camino hacia la total digitalización aún es largo. Primero debe garantizarse la existencia de la infraestructura, los materiales y la capacitación necesaria para su implementación. Pero las mejoras pueden empezar a hacerse a partir de lo que ya existe, empezando, por ejemplo, con la mejora del portal de compras gubernamentales CompraNet. Actualmente el portal CompraNet funciona como una plataforma que se limita a los procesos de licitación pública y aun así no se ha logrado extender el uso de las compras electrónicas como un procedimiento estándar ni siquiera en todas las dependencias que cuentan con las capacidades técnicas para hacerlo. Por ejemplo, durante el 2017 solo el 36% de las contrataciones competitivas se llevaron a cabo de manera electrónica utilizando CompraNet (SESNA, 2018). Mientras que 44% fueron contrataciones totalmente presenciales y el 20% fueron mixtas.

CompraNet es utilizado principalmente como fuente de información y aun en eso resulta deficiente. A pesar de que en el portal se cargan los contratos firmados y las asignaciones del contrato, no resulta obligatorio que se cargue otra información relevante de los contratos, por ejemplo, los estudios de mercado que justifican las compras. Por otra parte, la base de proveedores registrados en CompraNet es aún bastante reducida, apenas 2.72% del total de empresas del país según lo encontrado por la evaluación MAPS, y de ese porcentaje sólo 47% ha presentado ofertas. De modo que una parte importante de la recomendación consiste en continuar de manera prioritaria un proceso de mejora tecnológica y de migración de toda la documentación, las bases de proveedores y del proceso mismo de compra hacia las tecnologías digitales, con miras a aproximarse tanto como sea posible al objetivo de realizar todas las compras de manera electrónica. La siguiente tabla resume las recomendaciones hechas junto con sus principales objetivos:

Tabla 8 Recomendaciones	
Recomendación	Principal objetivo
Revisar y modificar el marco jurídico	Aumentar el control y reducir el riesgo de corrupción, fraude y desperdicio conservando la flexibilidad.
Incrementar la capacitación de los encargados de las compras	Mejorar el desempeño y la toma de decisiones por parte de los encargados de las compras generando un proceso de compra más eficiente y transparente.
Garantizar el acceso completo, abierto, transparente y fácil a la información de los contratos.	Mejorar la transparencia y rendición de cuentas de los procesos de compra.
Implementar el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TICs) como parte de los procesos habituales de compra.	Mejorar la rapidez, eficiencia, control y transparencia de la compra.

Fuente: elaboración propia.

Las situaciones de emergencia son diversas y no se limitan a fenómenos tan altamente disruptivos como la pandemia de Covid-19. México está expuesto todo el tiempo a múltiples tipos de amenazas: terremotos, inundaciones, sequías, accidentes, etc. Esta vulnerabilidad implica que de manera cotidiana se realizan compras públicas enfocadas a la atención de emergencias. Por ello los hallazgos, señalamientos y recomendaciones de este trabajo pueden resultar útiles más allá del caso específico de la pandemia. Las compras públicas en situaciones

de emergencia implican una combinación de buenas prácticas en materia de atención a emergencias con buenas prácticas en materia de compras públicas. Por lo tanto, el ideal buscado es un equilibrio entre atención rápida de la emergencia y una compra eficiente y transparente. Según lo revisado, en la situación actual de México es posible detectar un desbalance que favorece la rapidez de acción en perjuicio de la eficiencia y la transparencia. Esta prioridad aumenta las posibilidades de desperdicio, fraude y corrupción. De modo que la recomendación general hacia la que apuntan las recomendaciones específicas aquí formuladas es establecer un mejor balance entre rapidez, eficiencia y transparencia. Por medio del mejoramiento de la normativa, controles, protocolos, capacitación y uso de la tecnología en las compras públicas se debe contribuir a la creación de una cultura de atención de las emergencias en la que los recursos públicos realmente sean utilizados de la mejor manera posible para atender al mayor número de personas afectadas.

Referencias

- Avendaño, F., Gómez, R., y Mendoza, P. (2020) *¿Compras de emergencia o compras de pánico?* Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO).
- Baas, S., Ramasamy, S., Dey de Pryck, & J., Battista, F. (2009) *Análisis de sistemas de gestión del riesgo de desastres. Una guía.* Food and Agriculture Organization (FAO).
- Cabral, E. (s.f.). *Coronacompras: Cuatro países de América Latina Adquirieron Mascarillas N95 con sobreprecio.* Red de Periodistas de América Latina para la Transparencia y la Anticorrupción. <https://www.redpalta.org/post/mascarillas-n95-con-sobreprecio-en-america-latina/>
- Chertorivski, S., Córdova, J., Frenk, J., Juan, M., Narro, J. y Soberón, G. (2020) *La gestión de la pandemia en México.* Consejo Consultivo Ciudadano Pensando en México.
- Código Penal Federal [CPF]. Artículos 386 y 387. 14 de agosto de 1931 (México).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Art. 134. 5 de febrero de 1917. (México).
- COFECE (2016). *Recomendaciones para promover la competencia y libre concurrencia en la contratación pública.* Recuperado de <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2017/11/RecomendacionesContratacionPublica-v2.pdf>
- Drabkin, D. & Thai, K. (2007). Emergency contracting in the US federal government, *Journal of Public Procurement*, 7(1), 84-103.
- DOF Diario Oficial de la Federación (2020a, 27 de marzo). *Decreto por el que se declaran acciones extraordinarias en las regiones afectadas de todo el territorio nacional en materia de salubridad general para combatir la enfermedad grave de atención prioritaria generada por el virus SARS-CoV2(Covid-19).* [http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020#:~:text=DECRETO%20por%20el%20que%20se,CoV2%20\(COVID-19\).](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590673&fecha=27/03/2020#:~:text=DECRETO%20por%20el%20que%20se,CoV2%20(COVID-19).)
- DOF (2020b, 30 de marzo). *Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (Covid-19).* https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590745&fecha=30/03/2020

- Expansión política (2020, 30 de enero). México reforzará el protocolo contra coronavirus ante emergencia internacional. *Expansión Política*. <https://politica.expansion.mx/mexico/2020/01/30/ante-anuncio-de-la-oms-mexico-fortalecera-el-protocolo-contr-el-coronavirus>
- GCDMX y Secretaría de Administración Pública. (2020, 28 de mayo). Nota informativa. https://cdmxassets.s3.amazonaws.com/media/files-pdf/sliders/Nota_Reforma.pdf
- GCDMX (2021). *Contratos adjudicados por COVID-19*. Consultada el 15 de junio de 2021 en <https://datos.cdmx.gob.mx/dataset/contratos-adjudicados-covid19>
- IMCO (s.f.). *Guía práctica de compras públicas*. https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2013/7/Guia_de_compras_publicas_011012.pdf
- IMCO (2021, 29 de abril). *2020: año histórico para las adjudicaciones directas. (29 de abril)*. <https://imco.org.mx/43-de-las-compras-publicas-fueron-por-adjudicacion-directa-en-2020/>
- Khan, N. (2018). *Public Procurement Fundamentals: Lessons from and for the field*. Emerald Publishing Limited. Edición de Kindle.
- Ley de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público. 4 de enero de 2000. DOF 11-08-2020.
- Morales, Y. (2021, 25 de febrero). En el 2020, el PIB de México se desplomó 8.5%. *El Economista*. <https://www.economista.com.mx/economia/El-PIB-de-Mexico-se-desplomo-8.5-en-2020-la-peor-caida-desde-1932-20210225-0043.html>
- Mota, D. (2020, 2 de mayo). Se privilegió salvar vidas: IMSS sobre compra de ventiladores. *El Universal*. <https://www.eluniversal.com.mx/estados/se-privilegio-salvar-vidas-imss-sobre-compra-de-ventiladores>
- NZG (2021a). *Get ready in an emergency*. <https://getready.govt.nz/emergency/>
- NZG (2021b). *Government procurement rules*. <https://www.procurement.govt.nz/procurement/principles-charter-and-rules/government-procurement-rules/>
- NZG (2021c). *New Zealand history*. <https://nzhistory.govt.nz/culture/new-zealand-disasters/timeline>

NZG (2021d). *Quick guide to emergency procurement*.

<https://www.procurement.govt.nz/assets/procurement-property/documents/guide-emergency-procurement.pdf>

OECD (2009). Guidelines for accelerated public procurement procedures.

OECD (2014). *Compendium of good practices for integrity in public procurement*.

OECD (2018). *Metodología para la evaluación de los sistemas de contratación pública (MAPS)*.

OECD (2021). *Recommendation of the council on public procurement* [legal instrument].

Proyecto RECORD, (2020). *Public procurement transparency & integrity*.

Redacción (2020, 28 de diciembre) Dejan sin efecto inhabilitación de Cyber Robotic Solution.

La Jornada. <https://www.jornada.com.mx/notas/2020/12/28/politica/otorgan-suspension-definitiva-a-empresa-del-hijo-de-bartlett-contrasancion-de-sfp/>

Reporte Índigo (2020, 31 de agosto). Inhabilitaciones a empresa de hijo de Barlett son frenadas por Tribunal federal. *Reporte Índigo*.

<https://www.reporteindigo.com/reporte/inhabilitaciones-a-empresa-de-hijo-de-barlett-son-frenadas-por-tribunal-federal/>

Sánchez, A. (2020, 29 de mayo). Partners & Pérez, ¿quiénes son? *Reforma*.

https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/partners-perez-quienes-son/ar1954063?referer=-7d616165662f3a3a6262623b727a7a7279703b767a783a--

Sánchez, L. y Olmos, R. (2020, 1 de mayo). Hijo de Bartlett vendió al gobierno el ventilador Covid-19 más caro. *Mexicanos Contra la corrupción y la Impunidad*.

<https://contralacorrupcion.mx/hijo-bartlett-ventilador-covid-19/#:~:text=La%20delegación%20del%20IMSS%20en,pesos%20por%2020%20ventiladores%20respiratorios>

Schultz, J., & Søreide, T. (2008). Corruption in emergency procurement. *Disasters*, 32(4), 516–536.

SESNA, BID, OCDE. (2018). *Evaluación del sistema de compras y contrataciones públicas de México. Metodología MAPS*. Informe final.

- SFP (2020, 6 de julio). *No se permitirá que empresas privadas lucren indebidamente con la emergencia sanitaria.* [comunicado de prensa 056/2020]
<https://www.gob.mx/sfp/prensa/no-se-permitira-que-empresas-privadas-lucren-indebidamente-con-la-emergencia-sanitaria>
- Søreide, T. (2002). *Corruption in public procurement. Causes, consequences and cures.* Chr. Michelsen Institute: Bergen.
- TI (s.f.) *Contrataciones públicas en estados de emergencia: elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias.*
- TI (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción.*
<https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Guía-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupcion.pdf>
- UNESCO (2010). *Glossary of basic terminology on disaster risk reduction.* Recuperado de
<https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000225784.locale=en>
- Vargas, J. (2002). *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales.* Santiago de Chile: CEPAL.
- Velasco S. (2020, 28 de mayo). Paga CDMX ¡6 mil! Por un tapaboca. *Reforma.*
https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?_rval=1&urlredirect=https://www.reforma.com/paga-cdmx-6-mil-por-un-tapaboca/ar1953045?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_campaign=robotgr&utm_content=@Reforma