



**BORDER
HUB**

PANDEMIA Y OPACIDAD DEL GASTO PÚBLICO: cómo evitar la corrupción en tiempos de crisis

Recomendaciones desde la frontera

Por Juan Carlos Martínez Andrade

ICFJ International Center
for Journalists

BCJB

BORDER CENTER
FOR JOURNALISTS AND BLOGGERS

**iniciativa
sinaloa**
CENTRO
CIUDADANO DE
INVESTIGACION



Contenido

Resumen ejecutivo	3
Introducción	5
1. Corrupción: la otra emergencia	9
1.1. Qué es la corrupción y qué son las faltas administrativas	9
1.2. Denuncias en ambas fronteras	13
1.3. De la denuncia a la acción cívica	16
2. Compras públicas en un gobierno federalizado: conceptos clave	19
2.1. Federalismo fiscal y gasto federalizado	19
2.2. Marco general de las contrataciones públicas	21
2.3. Fiscalización del quehacer gubernamental	26
3. Experiencias nacionales e internacionales	28
3.1. Estudios nacionales y estatales	28
3.2. Recomendaciones de organismos internacionales	32
4. Resultados de la investigación en las fronteras mexicanas	35
4.1. Frontera norte	37
4.2. Frontera sur	49
5. Recomendaciones	59
5.1. Recomendaciones generales	59
5.2. Recomendaciones específicas	61
Referencias	63



Resumen ejecutivo

La experiencia de la pandemia provocada por el Covid-19 nos permitió observar alzas desproporcionadas en los precios de los bienes y servicios provocadas por prácticas de especulación, colusión, monopolio, entre otras. En el presente documento se recomienda fortalecer los marcos regulatorios en materia de compras y contrataciones públicas para evitar que en futuras contingencias, crisis o pandemias existan condiciones que permitan que se cometan actos indebidos o de corrupción. Se recomienda a las entidades federativas fronterizas del norte y del sur que modifiquen sus legislaciones y reglamentaciones locales para: incluir la obligatoriedad de la investigación de mercado, establecer mecanismos de comunicación digital entre las áreas y los posibles proveedores, prescindir de los registros de domicilio fiscal en las entidades federativas, establecer la figura de testigo social, establecer la exigencia de nutrir los sistemas de rendición de cuentas locales y federales, fortalecer las habilidades de las y los funcionarios públicos para que puedan identificar, prevenir y denunciar actos indebidos y de corrupción, en especial en momentos de contingencia.

Desde sociedad civil, se recomienda la vinculación de organizaciones que trabajen temas de rendición de cuentas, transparencia y anticorrupción para conformar una red de observadores ciudadanos que se active en época de emergencia, cuando se suelen minimizar los mecanismos de control y de transparencia en las contrataciones públicas.

Se ha llegado a estas recomendaciones a partir de una revisión de las denuncias de actos de corrupción en los estados fronterizos del norte y sur de México durante los años 2020 y 2021. Para permitir un análisis de corte científico con enfoque de política pública, se requirió elaborar un marco teórico que hilvanó al federalismo fiscal con los estudios sobre corrupción, mismo que fue cotejado con el estado del arte de documentos elaborados en otras latitudes y por organismos internacionales.



La investigación empírica se nutrió con la revisión de los marcos regulatorios locales aplicables en materia de adquisiciones y de obra pública. Dentro de estos instrumentos jurídicos se buscaron indicios que favorecieran u obstaculizaran la posición del Estado en la interacción de la compra de insumos o contratación de posibles proveedores.

Adicionalmente, se revisaron los portales y sistemas de rendición de cuentas donde los ejecutores de gasto estatales y municipales colocaron la información relativa a las compras y pagos a contratistas y proveedores durante el periodo de pandemia. Para fortalecer la investigación cuantitativa, se solicitó la opinión de expertos académicos, profesionales, funcionarios públicos o exfuncionarios de cada entidad federativa.

El documento se desarrolla bajo el formato hipotético deductivo en el que se parte de un problema, se procede con un marco teórico que ofrece una explicación tentativa, que se operacionaliza bajo una metodología mixta (cuanti y cualitativa). Al final se presentan los resultados para cada entidad federativa, así como las recomendaciones generales y específicas. El mayor aprendizaje en el proceso de elaboración de esta investigación es que el diseño institucional de los marcos jurídicos locales puede potenciar o restringir el aprovechamiento de las dependencias públicas para acceder a mejores condiciones de compra y contratación pública.



Introducción

En marzo de 2020, el Gobierno Federal declaró la emergencia en todo el país por la pandemia generada por el virus Sars Cov 2 (COVID 19). Fue decretado el cierre de actividades no esenciales y una serie de medidas preventivas, como confinamiento y distanciamiento social (Gobierno de México, 2020), lo que provocó el cierre de instituciones públicas y negocios, trastocando la economía, los trámites de gobierno y la vida nacional. Por esta causa fallecieron en México 331 mil 365 personas desde el inicio de la contingencia hasta 2022, según el boletín estadístico de la Secretaría de Salud.¹ Sin embargo, las consecuencias no se vivieron únicamente en el aspecto sanitario, sino que también se abrieron oportunidades para la corrupción, al reducirse los controles y la transparencia en el gasto público.

El objetivo de este documento es presentar un análisis en torno a los procesos de compras o contrataciones públicas de las entidades federativas y sus municipios pertenecientes a las fronteras mexicanas del norte y del sur, específicamente en el contexto de la pandemia ocasionada por el coronavirus en los años 2020 y 2021, con la intención de proponer una serie de acciones orientadas hacia la prevención de actos indebidos o de corrupción. Se han seleccionado ambas franjas fronterizas por considerarse zonas altamente vulnerables a la corrupción, en función de la dinámica migratoria y poblacional que las caracteriza y marca en buena medida la vida pública y de gobernanza de sus regiones.

¹ Gobierno de México (sf). Exceso de mortalidad en México. Obtenido de <https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/>



La pregunta de investigación del presente estudio es: ¿cuáles son las razones por la que las compras o contrataciones públicas de estados y municipios fronterizos enfrentaron acusaciones de corrupción durante la pandemia?

La hipótesis de trabajo fue que el diseño institucional de los marcos jurídicos regulatorios de los procesos de compras y contrataciones públicas locales presentan vacíos o ambigüedades que permiten el aprovechamiento ilegítimo de los recursos públicos con fines privados. En este sentido, se da un peso importante al análisis de las reglas formales que los mismos actores gubernamentales promueven, operan y en los que se mueven para dar respuesta a las necesidades de la población. Existen además ciertas condiciones que rebasan la capacidad gubernamental y se mueven fuera de los marcos regulatorios, tales como la violencia ocasionada por grupos delictivos, las violencias estructurales relativas a los flujos migratorios que ocurren en la ilegalidad o el ya mencionado contexto de pandemia.

Las entidades federativas y los municipios se encuentran supeditados al marco jurídico administrativo del actuar en diversas materias, incluyendo los procedimientos de contratación pública. Si bien se ha establecido a la licitación pública como la forma idónea de llevar a cabo una contratación o compra pública, existe en la federación y sus entidades un amplio margen para establecer formas de excepción a este procedimiento con la forma de invitaciones restringidas o adjudicaciones directas. No obstante, estas formas de contratación han sido señaladas como las menos transparentes y las más susceptibles a la corrupción.

El principal hallazgo de la investigación aquí presentada es que absolutamente todas las entidades federativas y sus municipios aumentaron las excepciones a la licitación pública durante el contexto de pandemia, toda vez que sus marcos jurídicos no preveían mecanismos de trabajo virtuales, formas descentralizadas de colaboración u otros instrumentos de rendición de cuentas. Ante el riesgo de contagio, se optó por llevar a cabo adjudicaciones directas en compras y contrataciones públicas de insumos que experimentaban aumentos excesivos de precios en un corto plazo. Para ello, debieron confluír dos situaciones específicas. Por una parte, no todas las entidades federativas cuentan con la obligatoriedad de llevar a cabo investigaciones de mercado. Por otra parte, los mecanismos de rendición de cuentas fueron subutilizados o incluso abandonados como se permite leer en los registros de gasto del Sistema de Reporte de Recursos Federales



Transferidos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público del Gobierno Federal. De esta forma, el conjunto de recomendaciones planteadas en este documento requerirán tanto trabajo legislativo, como ejecutivo y judicial en los gobiernos locales. Se realizó una revisión del marco jurídico aplicable en materia de adquisiciones y obra pública. Se identificaron omisiones que deben ser modificadas en las leyes y sus reglamentos.

De esta forma, el conjunto de recomendaciones planteadas en este documento requerirán tanto trabajo legislativo, como ejecutivo y judicial en los gobiernos locales. Sin dejar de lado la participación de sociedad, puesto que una de las recomendaciones es vincular a organizaciones que trabajen temas de rendición de cuentas, transparencia y anticorrupción para conformar una red de observadores ciudadanos que se active en época de emergencia, cuando se suelen minimizar los mecanismos de control y de transparencia en las contrataciones públicas. Se realizó una revisión del marco jurídico aplicable en materia de adquisiciones y obra pública. Se identificaron omisiones que deben ser modificadas en las leyes y sus reglamentos.

Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas con académicos, funcionarios y expertos de cada entidad federativa en torno a los procedimientos de contratación pública durante el periodo de pandemia. Por último, se hizo una revisión de los registros de gasto elaborados por los ejecutores de gasto de cada entidad federativa y sus municipios. Sin perder de vista lo anterior, podemos ubicarnos en un momento específico que ocurre en los tres poderes federales y estatales, así como en los tres órdenes de gobierno: el acto en el que un ente público de cualquier poder y orden de gobierno realiza el proceso de adquisición u obra pública, el otorgamiento de concesiones o permisos o autorizaciones a un actor no gubernamental. En dicha situación estamos hablando de que un convocante gubernamental realiza una compra o contratación pública.

En términos generales, y toda vez que la mayoría de las entidades federativas y los municipios cuentan con una dependencia superior al 80% a las transferencias federales, la mayor parte de las compras o contrataciones públicas se realizan con recursos del gasto federalizado (Martínez Tiburcio, 2020; Martínez Tiburcio y Carrera, 2015; Martínez Tiburcio y Carrera, 2018). Por lo anterior, debemos adentrarnos a comprender qué es el gasto federalizado y qué organizaciones o dependencias de los tres órdenes de gobierno participan de ello.



El documento está dividido en cinco apartados. El primero describe el problema del que surge la investigación: los casos de corrupción o de actos indebidos señalados por periodistas del Hub de Periodismo de Investigación de la Frontera Norte (Border Hub) durante el contexto de pandemia del Covid-19, en los procesos de compras y contrataciones públicas realizadas por los gobiernos estatales y municipales de ambas fronteras mexicanas.

El segundo apartado presenta el marco teórico y normativo desde el cual se establecen las definiciones operativas del presente estudio. Se parte principalmente de dos enfoques: del federalismo fiscal y de las políticas públicas.

La tercera sección presenta los resultados arrojados por estudios a nivel estatal e internacional. Se realizó una revisión del estado del arte que guardan las investigaciones similares para las entidades federativas mexicanas y otros países de referencia, elaborados tanto antes como después de la pandemia, debido a que buena parte de las recomendaciones pueden ser aplicables en ambos contextos. También tomando en cuenta que al término de la declaratoria de emergencia en 2023, aún hace falta generar estudios y un mayor análisis sobre esta temática.

El cuarto apartado presenta los resultados por entidad federativa de ambas fronteras. Se analizaron cuestiones tanto internas al gobierno como externas, tales como cantidad de registros por modalidad de contratación realizada en los años 2020 y 2021 y se cotejaron los datos con entrevistas a actores locales, quienes brindaron opiniones en torno a su percepción sobre cómo se manejaron las compras y contrataciones públicas en el contexto de la pandemia.

A partir de lo anterior, la quinta y última parte despliega una serie de recomendaciones orientadas hacia el mejoramiento de los sistemas de compras y contrataciones públicas en las entidades públicas fronterizas y sus municipios. Se recuperan varias de las recomendaciones hechas por organismos internacionales y se incluyen algunas recomendaciones resultado del análisis realizado para el presente documento.



1.

Corrupción: la otra emergencia

En la presente sección abordamos el problema vinculado con el actuar deshonesto del funcionariado público ante dos situaciones que éticamente se encuentran vinculadas, pero representan diferencias de marco regulatorio: en las entidades federativas de ambas fronteras mexicanas fueron denunciados actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos a través de contrataciones públicas durante el periodo de crisis. En el primer apartado discutimos brevemente la diferencia entre corrupción y acción indebida. Una vez concluidas las definiciones de rigor, en el segundo apartado nos acercamos a los casos específicos ocurridos y denunciados durante el contexto de pandemia del Covid-19 en ambas fronteras con la intención de identificar puntualmente el problema público del que parte el estudio.

1.1.

Qué es la corrupción y qué son las faltas administrativas

La corrupción es un fenómeno que se aleja al actuar deseable dentro de los estándares normativos (Ruiz, 2022). En el fenómeno de la corrupción, un funcionario o un grupo de funcionarios públicos favorecen intereses privados ya sea propios (Transparencia Internacional, 2009) o ajenos a cambio de una recompensa (Rowland, 1998). Toda vez que el sistema político mexicano se ha construido en torno a un modelo federal, la corrupción puede manifestarse en los distintos poderes o los distintos órdenes de gobierno y sus administraciones públicas.



La corrupción es un abuso del poder público; un fenómeno en el que un grupo de funcionarios o el sector privado se ven beneficiados con recursos públicos (Klitgaard, 1998; Ramírez, Moreno y Casas, 2021). Pese a que prácticamente en todos los países se han creado normas para proscribir la corrupción, es un fenómeno universalmente conocido. Los alcances de la corrupción inundan de efectos negativos al resto de la sociedad. No se trata de recursos malversados únicamente, también se trata de la contaminación de los ríos, la disminución de la calidad de la infraestructura (Mauro, 1998), el desabasto de medicamentos (Ramírez, Moreno y Casas, 2021), el aumento de los costos de transacción, la violación del Estado de derecho (Begovic, 2005), entre otros. La corrupción puede estar normalizada dependiendo del grado de dependencia de los actores políticos a los sobornos, la compra de votos, el cohecho, por mencionar algunos. La corrupción depende de una red que traduce los intereses, crea los patrones de medida y permite intercambiar recursos diferentes incluso sin monetización (Cartier-Bresson, 1996).

Principalmente existen tres tipos de corrupción (Begovic, 2005). El primero y más común es la dádiva al funcionario que permite acelerar un trámite. Se trata entonces de un acto de corrupción sin robo (Shleifer y Vishny, 1993; Kaufmann, 1997; Begovic, 2005). El segundo tipo es el hecho delictivo o violación de alguna regla legal o su aplicación parcial. El tercer tipo es la captura del Estado, donde la corrupción se orienta al cambio de la normatividad o de la regulación, de forma tal que se garantice el interés del corruptor.

En la legislación mexicana, los delitos por hechos de corrupción se encuentran tipificados en los capítulos relativos a los “delitos por hechos de corrupción” tanto en el Código Penal Federal como en los distintos códigos penales locales (Ramírez, Moreno y Casas, 2021). En dichas disposiciones, se establecen las sanciones que se impondrán, dependiendo del tipo de delito que se trate.

En términos generales, la corrupción tiene un cúmulo de efectos negativos para la sociedad; es un sistema mismo dentro del cual la gente funciona toda vez que ofrece incentivos, mejora algunos ingresos y ofrece beneficios a corto plazo. La corrupción se ha arraigado y los agentes encargados de prevenir, perseguir y sancionar podrían estar inmersos, quizás sin notarlo, en dicho sistema.



En ocasiones, la inobservancia de las disposiciones legales en el quehacer de las funciones públicas permite subsecuentes pérdidas de la eficiencia o la eficacia pública dando paso a actos de corrupción. Este conjunto de acciones u omisiones son materia del sistema de control administrativo y reciben el nombre de faltas administrativas (Escobar, 2016).

Determinadas acciones u omisiones de los funcionarios públicos pueden conllevar a responder por daños o perjuicios derivados del incumplimiento adecuado de las normas (Ossorio, 2010; Allauca, 2019). En México la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) ofrece la definición operativa de falta administrativa o actos indebidos en la que se distinguen tres tipos: las faltas administrativas graves, las faltas de los particulares y las faltas administrativas no graves.

FALTAS ADMINISTRATIVAS

GRAVES

Son aquellas cometidas por los servidores públicos:

- Cohecho
- Aceptación de bienes mediante enajenación en precio notoriamente inferior al valor del mercado
- Donaciones
- Servicios o beneficios para sí o para su cónyuge, parientes o terceros con los que tenga relación, para sus socios
- Peculado o malversación de los recursos públicos
- Desvío de recursos públicos
- Utilización indebida de información privilegiada
- Abuso de funciones
- Actuación bajo conflicto de interés
- Contratación indebida
- Enriquecimiento oculto u ocultamiento del conflicto de interés
- Simulación del acto jurídico
- Tráfico de influencias y el nepotismo (Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 2021a).

PARTICULARES

Corresponden a la contraparte vinculada con las faltas administrativas graves cometidas por un servidor público.

- Soborno
- Participación ilícita
- Tráfico de influencias
- Utilización de información falsa
- Colusión
- Uso indebido de recursos públicos
- Contratación indebida de ex servidores públicos

Las sanciones administrativas incluyen:

- Amonestación pública o privada
- Suspensión del empleo
- Cargo o comisión
- Destitución del empleo
- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas (Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 2021a).

NO GRAVES

Son aquellos actos u omisiones de los servidores públicos que incumplen o transgreden las funciones, atribuciones o comisiones encomendadas.

- Desatención a las instrucciones de sus superiores
- Falta de presentación en tiempo y forma de las declaraciones patrimoniales
- Descuido del registro, integración, custodia y cuidado de la información a su cargo
- Poca supervisión de los servidores públicos al cumplimiento con los mecanismos de rendición de cuentas sobre el ejercicio de sus funciones
- Omisión de manifestar posibles conflictos de interés en los procedimientos de contratación pública (Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, 2021a).



Es justo en la compra de insumos y la contratación de proveedores que se da una interacción entre actores gubernamentales y personas físicas o morales del ámbito privado. Esta interacción, aunque pareciera del ámbito público, ocurre en el escenario del mercado que no está exento de fallas tales como información incompleta, ejercicio del poder, monopolios y externalidades (Albornoz, 2021). En dicha lista se incluyen las intervenciones gubernamentales que orientan los recursos desviando significativamente la relación del referente apropiado de eficiencia, que podemos identificar como fallas de gobierno (Winston, 2006; Valdés, 2013).

1.2.

Denuncias en ambas fronteras

Durante la pandemia provocada por el Covid-19, los gobiernos del mundo se vieron rebasados en capacidad y las acciones paliativas incluyeron una serie de improvisaciones (López-Hernández y García, 2022). Si bien fueron los gobiernos centrales (federales) los que actuaron en un primer momento; en un segundo momento, los gobiernos subnacionales y locales (estados y municipios) adoptaron un papel más proactivo proponiendo e implementando estrategias (López-Hernández y García, 2022). A partir de la suspensión de actos públicos como parte de las medidas preventivas (Álvarez, 2020), los gobiernos de las entidades federativas establecieron el cierre de actividades consideradas no esenciales de comercio local, así como el tránsito de personas a través de las fronteras (Benton, Batalova, Davidoff-Gore y Schmidt, 2021).

En las zonas de frontera se propusieron acciones coordinadas entre entidades federativas con la intención de establecer cercos sanitarios y crear un fondo de recursos para enfrentar el coronavirus. Tal fue el caso de los estados de Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas, quienes en conjunto establecieron una agenda gubernamental de acciones coordinadas (Casas, 2020). Estas acciones incluían coordinación con autoridades de gobiernos locales estadounidenses, así como la



solicitud al Gobierno Federal para acceder al Fondo de Gastos Catastróficos en los que se preveían 180 mil millones de pesos para atender las consecuencias negativas de la pandemia (Maldonado, 2020).

A partir del cierre del comercio local y las restricciones de acceso público a lugares públicos se comenzó la discusión en torno a los estragos que la pandemia estaba implicando en términos económicos. Por ello, los gobiernos estatales comenzaron planes de reactivación económica desde mediados del año 2020 (Maldonado, 2020). Tan solo en Tamaulipas, cerca de 4 mil 800 establecimientos tramitaron constancias para reapertura en junio de 2020 (Álvarez, 2020).

En los estados de la frontera sur la reacción fue similar. En Chiapas, por ejemplo, la reactivación económica comenzó en septiembre de 2020 e incluía un retorno escalonado a la actividad comercial que comenzaría con el 30% de la capacidad de los establecimientos orientados hacia el turismo (Mendoza, 2020). Estas acciones no estuvieron exentas de señalamientos de actos de corrupción tanto por parte de autoridades estatales como municipales. El día 26 de marzo de 2020, en Tijuana Baja California, en un documento firmado por el Presidente Municipal y el Secretario de Gobierno Municipal se publicó la “Declaratoria de Emergencia y Riesgos Sanitarios en el que se instruye a la Oficialía Mayor municipal a realizar los contratos de adquisiciones bajo el procedimiento de adquisición directa” (Ayuntamiento de Tijuana, 2020). En este contexto, El Sol de Tijuana y el Border Center for Journalists and Bloggers reportaron que la Secretaría de Seguridad municipal de Tijuana aprovechó la Declaratoria para entregar discrecionalmente millones de pesos a empresas bajo el concepto de adjudicación directa (Rubio, 2021). Dichas adquisiciones fueron señaladas de incluir sobrepagos, espionaje y favoritismos. También en Baja California se dio a conocer una denuncia pública contra José Luis Bribiesca Alcocea, funcionario del gabinete del Gobierno del Estado, quien durante el contexto de la pandemia del Covid-19 recibió un contrato múltiple otorgado por el Instituto de Servicios de Salud Pública de Baja California para proveer de alimentos a tres hospitales (Mercado, 2021). Bajo la modalidad de adjudicación directa, se llevó a cabo la contratación para la provisión de alimentos con el servidor público pese a que su empresa no contaba con registro en el padrón de proveedores del estado. Asimismo, la serie de irregularidades identificadas aumentaron cuando se detectó que la empresa presentaba distintos domicilios fiscales.



El caso de Bribiesca en Baja California tiene varias inconsistencias. En primer lugar, la convocatoria parece haber sido diseñada de forma selectiva, en tanto el posible proveedor ya reunía las características explícitas en los requisitos. La solicitud de cotización por parte del ente requirente fue enviada directamente a Bribiesca y otros tres posibles proveedores. En la exposición de motivos de la adjudicación directa, el personal de la dependencia asentó que la empresa contaba con más de 12 años de experiencia en el ramo, pese a que la empresa comenzó sus operaciones en 2016 (Mercado, 2021). Por último, el funcionario público fue contratado bajo la modalidad de adjudicación directa con una carta en la que manifestó no contar con conflicto de interés.

De manera similar, Juan Manuel Ramos (2021) expone que entre los meses de marzo y septiembre de 2020, las entidades federativas de la frontera norte destinaron montos millonarios para comprar insumos y servicios orientados a mitigar los efectos adversos del Covid-19. Mediante 162 solicitudes de acceso a la información se cuestionó a los estados de la frontera norte sobre el ejercicio de los recursos orientados al rubro de salud sin obtener respuestas contundentes sobre ello. De 5 mil 231 millones de pesos reportados como gasto para dichos insumos, se desconoce la documentación probatoria y justificaciones necesarias para dichas excepciones. Al respecto, Ramos (2021) apunta que la Auditoría Superior de la Federación detectó incumplimiento por más de 14 mil millones de los 85 mil millones de pesos orientados al Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud del Ramo General 33, es decir el 16%.

Por último, ciertas modificaciones ocurrieron en las legislaciones locales durante el contexto de la pandemia (Ramos 2021). Los congresos locales de Nuevo León, Chihuahua, Sonora, Tamaulipas y Baja California aprobaron modificaciones a sus leyes de ingresos y presupuestos de egresos para aumentar los montos destinados al rubro de salud y la contratación de deuda. El congreso local de Tamaulipas aprobó un aumento de deuda por 4 mil 200 millones de pesos. El congreso local de Sonora aprobó un aumento de deuda por 1 mil 300 millones de pesos. Solamente el estado de Sonora realizaba auditorías en tiempo real. Baja California, Tamaulipas y Chihuahua informaron que no habían iniciado procesos de fiscalización hasta el mes de septiembre de 2021.



En Coahuila de Zaragoza, el piloto aviador Luis Alfredo Rayet Díaz pasó de rentar aviones privados a construir un hospital móvil y suministrar equipo de protección médica por 52 millones de pesos y que terminó en desuso al poco tiempo (Espejel y Pineda, 2021). La empresa de Rayet fue contratada bajo la modalidad de adquisición directa. La primera inconsistencia es que la empresa no se encontraba registrada en el padrón de proveedores del estado y el expediente de su contratación carece del documento para exceptuar la licitación pública. Otra inconsistencia es que la empresa incumplía con el Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica que obliga a contar con un permiso para la construcción, ampliación, remodelación, rehabilitación, acondicionamiento y equipamiento de los establecimientos orientados a la prestación de servicios de salud. Por último, hay inconsistencias en el registro del domicilio fiscal de la empresa. Posteriormente se dio a conocer que el gobierno de Estados Unidos requirió a Rayet Díaz, ya que uno de sus aviones fue identificado por haber transportado dinero de manera ilegal de México hacia Estados Unidos bajo un esquema de lavado de dinero operado por Luis Castillo Cervantes, empresario tamaulipeco.

1.3.

De la denuncia a la acción cívica

Con la intención de aumentar la transparencia en los procesos de contratación pública durante el contexto de la pandemia, la asociación civil Transparencia Mexicana puso en marcha en 2020 el mecanismo #SusanaVigilancia. La propuesta fue prestar atención a los procesos de contratación de deuda pública, a los instrumentos crediticios y financieros que distintos órdenes de gobierno generaron para atender la pandemia y la subsecuente estrategia de recuperación económica (Transparencia Mexicana, 2020a). El mecanismo se enfocó entre varios aspectos al derecho a la información, el uso de los recursos públicos, las contrataciones públicas y los grupos en situación de vulnerabilidad. En cuanto a las contrataciones



públicas, #SusanaVigilancia reportó en mayo de 2020 que solamente cinco entidades federativas se encontraban publicando su información relativa en el contexto de la pandemia de Covid-19 en un solo micrositio (Transparencia Mexicana, 2020b).

Desde el mecanismo de vigilancia, Transparencia Mexicana identificó que para 2020, 27 gobiernos estatales no habían publicado en sus sitios oficiales sobre la pandemia información que pudiera estar relacionada con las contrataciones vinculadas con las acciones de respuesta a la pandemia del Covid-19. Las entidades federativas que sí habían publicado bases de datos o inventarios, así como datos de contratos públicos en materia de adquisiciones durante el contexto de pandemia fueron hasta entonces: la Ciudad de México, Jalisco, Sinaloa; y de la frontera norte, Sonora y Nuevo León (Transparencia Mexicana, 2020b).

Posteriormente, en coalición con la asociación civil Tojil, Transparencia Mexicana presentó un análisis en el que identificaron que 9 entidades ya se encontraban transparentando la información relativa a las contrataciones públicas durante la pandemia. A la lista anterior se sumaban Chihuahua, Guanajuato, Colima y Zacatecas (Transparencia Mexicana, 2020c). Dentro de las entidades que hasta entonces no habían publicado información relativa a las contrataciones públicas destinadas a mitigar los efectos negativos de la pandemia se encontraban Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Durango, Quintana Roo, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz (Transparencia Mexicana, 2020c). Por último, en julio de 2020, la cantidad de entidades federativas que publicaban información relativa a las contrataciones públicas durante la pandemia había aumentado a 13 (Transparencia Mexicana, 2020d).

En el mismo tenor, la asociación civil Iniciativa Sinaloa llevó a cabo una investigación utilizando el repositorio abierto de Monitor Karewa a través del cual identificó alrededor de 650 omisiones de transparencia en los procedimientos de contratación de obra pública y adquisiciones del Sector Salud del Estado de Sinaloa (Iniciativa Sinaloa, 2022). Se detectó que al menos una tercera parte de los registros de casi 3 mil contratos, es decir al menos 1 mil contratos, carecen de los requerimientos básicos establecidos en la Ley General de Transparencia y Acceso a la



Información Pública relativos al nombre de los contratistas, la copia de los contratos o los documentos anexos. Por último, en los años 2020 y 2021, la misma investigación detectó que al menos en 40 contratos relacionados con adquisición de medicamentos e insumos había omisiones de información. Para ello, la asociación civil Iniciativa Sinaloa hizo uso de la plataforma www.adondevanmism-puestos.org (Iniciativa Sinaloa, 2022).



2.

Compras públicas en un gobierno federalizado: conceptos clave

2.1.

Federalismo fiscal y gasto federalizado

Toda vez que la mayoría de las entidades federativas tiene una dependencia a las transferencias federales superior al 80% y los gobiernos municipales superior al 90% (Martínez y Carrera, 2015; Martínez y Carrera, 2018), cuando nos referimos a procesos de contrataciones o compras públicas en los gobiernos locales, estamos hablando en gran medida del ejercicio de los recursos del gasto federalizado, es decir, recursos que se transfirieron del Gobierno Federal a los estados y municipios. Por ello, la coordinación fiscal es una estructura multi-unitaria (Musgrave y Musgrave, 1989; Prakash, 2012).

México, al ser una federación, tiene una serie de arreglos basados en las relaciones intergubernamentales de los tres órdenes de gobierno o multi-unidades que se ajustan al supuesto de que los gobiernos estatales y municipales conocen mejor las necesidades y las preferencias de sus ciudadanos (Tiebout, 1956; Musgrave y Musgrave, 1989; Stiglitz, 2000; Prakash, 2012). Por ello, las transferencias del gasto federalizado se encuentran en alguna medida condicionadas bajo el esquema de descentralización fiscal que puede incluir aspectos relativos a los propósitos que se buscan atender.



En el mismo orden de ideas, el conjunto de normatividad y reglamentación que se establece en torno al gasto federalizado incluye aspectos que orientan la acción de los gobiernos hacia la atención de determinadas prioridades nacionales. Joseph Stiglitz argumenta que, al orientar los recursos hacia determinadas prioridades, el gobierno central está dando el supuesto de que los gobiernos locales incluirán dentro del paquete recursos propios de forma tal que probablemente aumentará el volumen de los recursos originalmente orientados (Stiglitz, 2020; Courant, Gramlich y Rubinfeld, 1979).

Tenemos dos principales campos de acción pública: el federal y los estatales, incluida la Ciudad de México. Los municipios se limitan en su actuar por la normatividad emanada de ambos campos gubernamentales. Con atribuciones diferenciadas, el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y los gobiernos municipales establecen relaciones intergubernamentales con la intención de hilvanar vínculos de corresponsabilidad para la provisión de bienes y servicios a la ciudadanía. No obstante, esta provisión de bienes y servicios requiere de la compra de insumos, la contratación de proveedores, la concesión de obras y la elaboración de estudios técnicos por parte de los tres órdenes de gobierno y sus distintos poderes.

En el orden federal, el gasto federalizado tiene varias dependencias responsables para distintas cuestiones además de la dependencia coordinadora. Desde la presupuestación y hasta el punto de la ministración y ejercicio de los recursos nos encontramos dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal. A partir de esto, las entidades federativas han replicado un modelo similar en su interior en Sistemas de Coordinación Fiscal locales. En cada entidad federativa se identifica una dependencia del Poder Ejecutivo local responsable de la ministración, otra dependencia responsable del ejercicio de los recursos o de la coordinación con los municipios, otra dependencia encargada del control y vigilancia y al Organismo Superior de Fiscalización del Poder Legislativo Local, responsable de la fiscalización a las dependencias locales y municipios.

En un tercer orden de gobierno, los municipios replican estos sistemas de coordinación en los que se establecen funciones para la Tesorería municipal, la Dirección de Obras Públicas u homólogo, las dependencias responsables del ejercicio de los recursos, la Contraloría Municipal y al Síndico o Síndicos municipales con funciones de verificación.



Merino (2013) coincide cuando señala que el análisis de la política pública no se debe limitar al papel de los funcionarios públicos, sino que debemos incluir aspectos contextuales. En el caso de las contrataciones públicas, esto nos llevarían a pensar en los contextos económicos de la región, el tipo de población, la vocación económica de los municipios, los niveles mismos de escolaridad y salud, las redes de actores sociales, privados, públicos y económicos que operan en las instituciones locales. Principalmente, este contexto se puede analizar desde dos puntos de vista: el interior al gobierno y que está determinado por el derecho administrativo al que también llamamos diseño institucional, y el exterior al gobierno que está determinado por los canales de acceso y comunicación entre la sociedad y el gobierno y que llamamos contexto socioeconómico.

Es en la frontera del diseño institucional y el contexto socioeconómico donde ocurren las presiones entre el servicio público y los actores privados y sociales; presiones que se manifiestan en la esfera pública por actores gubernamentales y no gubernamentales (Merino, 2013). De esta forma, la corrupción ocurre y se perpetúa en los sistemas donde los actos indebidos, el cohecho, el soborno o la omisión de su denuncia se han normalizado para favorecer intereses privados en un contexto de acción pública (Cartier-Bresson, 1996; Begovic, 2005).

La corrupción puede normalizarse en los sistemas que encuentran su fundamentación en la dependencia a estas prácticas indebidas o ilegales. La política pública que se proponga erradicar la corrupción requiere de una visión integral de la participación de los Poderes de la Unión y los tres órdenes de gobierno. Será una política pública que se atreva a modificar el diseño institucional mismo que permitió la colusión, el nepotismo y el tráfico de influencias.

2.2.

Marco general de las contrataciones públicas

Las contrataciones públicas son los actos a partir de las autorizaciones o dictámenes previos para realizar los procedimientos de contratación hasta la conclusión



de los mismos, sujetos en el orden federal a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP), la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley de Asociaciones Público Privadas, así como los actos relativos a las enajenaciones de bienes muebles de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en términos de la Ley General de Bienes Nacionales.

Si bien la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en el artículo 134 que a partir de la Licitación Pública se garantizarán las mejores condiciones para el Estado en los procesos de adquisiciones, la LAASSP prevé otros procedimientos de contratación. Un segundo tipo de procedimiento de contratación es la Invitación a cuando menos 3 personas en el que se hace una convocatoria cerrada, es decir, no es un proceso abierto a todas las personas interesadas. El último procedimiento es el de adjudicación directa en el que la compra o contratación se realiza a un proveedor de manera discrecional.

En las entidades federativas la situación es distinta a la del Gobierno Federal. En principio, cada entidad federativa cuenta con su propio marco jurídico que regula el tema de las compras y las contrataciones públicas derivado de la Constitución Política promulgada en libertad y soberanía. Cada entidad federativa cuenta, además, con sus leyes locales en materia de adquisiciones, reglamentos de la legislación y manuales operativos en torno a temas específicos de compras, adquisiciones, contrataciones u obra pública.

Otra de las grandes diferencias es el hecho de que la competencia económica es un tema cuya atribución recae en el Gobierno Federal, por lo que las entidades federativas no cuentan con atribuciones específicas en esta materia. Derivado de lo anterior, existe una mayor probabilidad de no contar con las mejores condiciones para acceder a precios competitivos, economías de escala o escapar de las prácticas monopólicas locales. En este sentido, la innovación que se ha desarrollado en materia de compras y contrataciones locales ha ido por distintas vías:

1. El diseño y uso de plataformas de transparencia.

- 
2. La promoción de la programación y presupuestación anual o multianual vinculado directamente con los planes estatal o municipal de desarrollo, sea el caso.
 3. La promulgación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, orientada a la prevención de malas conductas por parte de funcionarios públicos y que otorga certeza a partir de la creación de códigos administrativos.
 4. La responsabilidad y el control a partir de la implementación de sistemas de grabación, transmisión, o la inclusión de contralores ciudadanos en las juntas de aclaraciones en los procesos de compra.

Las dependencias de los tres órdenes de gobierno y de los distintos Poderes de la Unión realizan compras y contrataciones públicas. La gran diferencia son las condiciones a las que pueden acceder unos y otros. Mientras que el Gobierno Federal cuenta con más herramientas para garantizar las mejores condiciones, los gobiernos estatales y municipales se ven limitados por los marcos jurídicos locales. Por ello, el conjunto de normatividad aquí referida exige que en todo momento los servidores públicos en su contacto con los particulares deberán conducirse con las siguientes características: diligencia, rectitud, imparcialidad, honradez, legalidad y respeto.

En tiempo ordinario, las etapas de un proceso de contratación o compras públicas son las siguientes:

1. Planeación y Programación de las Adquisiciones
2. Convocatoria
3. Quejas y Liquidación

Identificada la necesidad y realizados los dictámenes por el área requirente, se realiza la priorización de las necesidades para el ejercicio de los recursos.

En el orden federal y en las entidades federativas, regularmente, las leyes en materia de adquisiciones y de obras públicas se encuentran reglamentadas e incluso algunos cuentan con manuales específicos en materia de padrón de proveedores, elementos de la licitación, figuras de testigos sociales u otros aspectos.

Con base en las leyes de Adquisiciones y Obras Públicas a nivel federal, los pasos a seguir en una licitación pública serían los siguientes:





En la investigación de mercado, podemos ubicar los montos tentativos sobre los cuales se centrará el proceso de contratación. En el orden federal y en los estatales los montos que permitirían excepciones a la licitación pública se establecen en el Presupuesto de Egresos de cada ejercicio fiscal. Las excepciones a la licitación pública más comunes son la adjudicación directa y la invitación a cuando menos tres personas, pero no son las únicas.

Entre los procedimientos o modalidades de adquisición se encuentran:

- Licitación pública que puede ser internacional, nacional, regional o estatal.
- Licitación pública con precio de referencia
Ofertas subsecuentes de descuento
- Invitación a cuando menos tres personas
- Adjudicación directa
- Contrataciones consolidadas
- Uso de contratos marco
- Abastecimiento simultáneo o adjudicación por lotes
- Agrupación por partidas
- Contratos abiertos
- Contratación plurianual

Las condiciones generadas por la pandemia del Covid-19 exigieron la atención de dos situaciones mutuamente excluyentes: por una parte, las necesidades de la población establecieron una nueva agenda de necesidades que debía ser cubierta con urgencia; por otra parte, la exigencia del confinamiento obstaculiza la labor de varias áreas de operación relacionada con las compras y contrataciones públicas. Por ejemplo, en estricto apego a la normatividad, como hemos visto, el proceso de adquisiciones requiere una serie de dictámenes, juntas y deliberaciones; empero, el confinamiento de distintos funcionarios públicos y los vacíos que existían en los reglamentos interiores en torno a las atribuciones de distintas áreas obstaculiza con el cumplimiento para dar atención a dichos requerimientos. Un ejemplo de lo anterior fueron las presentaciones de propuestas económicas de posibles proveedores por medios electrónicos, ya que en la administración pública todo lo que no está permitido, está prohibido (Roldán, 2008).



2.3.

Fiscalización del quehacer gubernamental

Como complemento en la prevención de la corrupción se encuentran las labores fiscalizadoras, control interno y evaluación de la gestión pública. En México, el Sistema Nacional de Fiscalización es el conjunto de mecanismos interinstitucionales de coordinación entre oficinas responsables de la auditoría en los distintos órdenes de gobierno. Por auditoría comprendemos el proceso sistemático de obtención y evaluación de la evidencia para determinar si los entes revisados realizaron sus funciones de conformidad con la normatividad establecida (Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 2021b).

La fiscalización es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la Ley (Adam y Becerril, 1996). De esta forma, la fiscalización previene la corrupción a partir de la observancia de los principios de los ordenamientos jurídicos aplicables que procuren el correcto uso de los ejercicios públicos. De esta forma, la fiscalización se suma a las acciones del Sistema Nacional Anticorrupción que es un esfuerzo de coordinación entre autoridades locales y federales para disminuir los niveles de impunidad, erradicar los espacios de discrecionalidad que propician la arbitrariedad, aumentar el involucramiento de la sociedad en el control de la corrupción y fortalecer la interacción entre la sociedad y el gobierno.

En materia de fiscalización se identifican dos actores claves: las entidades fiscalizadoras y las entidades fiscalizadas. En el orden federal, la Auditoría Superior de la Federación es la entidad superior de fiscalización mientras que en las entidades federativas las entidades fiscalizadoras son los Órganos Superiores de Fiscalización también llamadas Auditorías locales. Además de dichos principios, los órganos superiores de fiscalización cuentan con autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento, así como las resoluciones que elaboran al auditar y revisar la cuenta pública de cada ejercicio fiscal. De esta forma, la labor de los organismos fiscalizadores puede clasificarse, según el man-



dato que les corresponda, en tres vertientes principales: auditorías financieras, de cumplimiento y de desempeño.

- Las auditorías financieras: evaluaciones independientes y reflejadas en una opinión con garantías razonables de que la situación financiera presentada por un ente se presenta fielmente de acuerdo con el marco de su información financiera.
- Las auditorías de cumplimiento: buscan determinar en qué medida el ente fiscalizado ha observado las leyes, los reglamentos, las políticas, los códigos establecidos y otras disposiciones jurídicas.
- Las auditorías de desempeño: son el examen de la economía, eficiencia y eficacia de la administración pública y los programas gubernamentales.



3.

Experiencias nacionales e internacionales

3.1.

Estudios nacionales y estatales

Desde un enfoque de competencia económica, la Comisión Federal de Competencia Económica (CFCE) publicó en 2018 el documento “Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas” con el objetivo de exponer los aprendizajes adquiridos y así promover eficazmente la concurrencia y la competencia económica en los procesos de contratación pública (CFCE, 2018). La tesis principal del documento es que aumentar la competencia en las contrataciones públicas contribuye a combatir la corrupción a partir de la prevención. En dichos casos, se identificó posibles casos de colusión entre actores privados y públicos. Algunos aprendizajes son los siguientes:

1. los actores públicos y privados pueden actuar en colusión desde la etapa de investigación de mercado,
2. diseñar una licitación transparente y con difusión oportuna es la mejor forma de promover la concurrencia y la competencia,
3. los métodos de excepción a la licitación pública como la adjudicación directa y las invitaciones restringidas limitan la competencia y son susceptibles a la colusión,
4. otro mecanismo de colusión puede ser la subcontratación de las empresas no favorecidas por parte de la empresa ganadora del contrato en un esquema de acuerdo colusorio,

- 
5. las empresas pertenecientes a grupos de interés económico pueden llevar a cabo procesos de simulación de competencia por lo que es importante la revisión de los lazos entre socios y sus familiares de las empresas postulantes,
 6. el mecanismo de evaluación por puntos y porcentajes ponderados puede afectar el proceso de libre competencia y competencia ya que se suelen favorecer a las empresas con mayor presencia o historial en el mercado,
 7. se sugiere evitar la modificación de contratos ya que facilita la distorsión del proceso de competencia,
 8. Se sugiere evitar las modificaciones de las concesiones, permisos y contratos que ofrezcan prórrogas o que partan de renegociaciones de los términos originales (CFCE, 2018).

Entre las recomendaciones que plantea la CFCE destacan:

- crear un mercado virtual para las compras pequeñas,
- impedir los efectos negativos de la subcontratación y las ofertas conjuntas,
- incrementar los estándares para la aprobación de los convenios modificatorios,
- transparentar las modificaciones de concesiones, permisos y contratos, así como evitar la discrecionalidad en las mismas,
- aplicar la inhabilitación a las empresas sancionadas por colusión,
- transparentar y dar publicidad a las investigaciones de mercado,
- acotar los supuestos para las excepciones a las licitaciones públicas,
- eliminar la excepción para las contrataciones entre dependencias y entidades,
- permitir la participación de otros licitantes aun cuando se trate de invitaciones restringidas,
- restringir la participación de empresa que pertenecen a un mismo grupo de interés económico para evitar simulación,
- transformar el mecanismo de puntos y porcentajes a uno de evaluación por etapas,
- crear una Ley General de Contratación Pública,
- crear mecanismos sancionatorios como la inhabilitación,
- revisar la normatividad local de las entidades federativas para identificar y eliminar los obstáculos a la competencia tales como criterios que otorgan ventajas a ciertas empresas con domicilio fiscal en las entidades, costos de



participación,

- establecer la obligatoriedad para realizar investigaciones de mercado, estudios técnicos de manera previa y crear una agenda para mejorar las contrataciones públicas en México (CFCE, 2018).

En otro tenor, Ana Cristina Hernández Velázquez presentó el estudio “Contrataciones Públicas Centralizadas. El tránsito de instrumentos de eficacia y eficiencia a instrumentos anticorrupción”, donde analiza la transición del modelo de contratación voluntario a obligatorio. Al conjuntar las tensiones con las fases del proceso de contratación pública, Hernández (2021) propone algunas recomendaciones:

- en la fase de planeación los convocantes pueden conjuntar las necesidades de distintas unidades administrativas en la búsqueda de economías de escala y disminución de costos,
- el uso de contratos marco y las contrataciones consolidadas,
- la elaboración de los acuerdos marco,
- el establecimiento de los sistemas dinámicos electrónicos de adquisición,
- establecer centrales de contratación y
- la contratación colaborativa (Hernández, 2021).

El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) publicó en el año 2020 el estudio “Compras públicas en México. Competencia: la gran ausente” (IMCO, 2020), donde analizó más de 350 mil registros de compra publicados en la plataforma Compranet del Gobierno Federal. En específico, se compararon más de 169 mil registros de 2018 y más de 184 mil registros del año 2019. Aunque dos administraciones federales distintas participaron en estos años, se identificó que el 80% de los contratos pertenecieron a la modalidad de contratación directa.

El IMCO cierra su análisis con una serie de recomendaciones, dentro de las que destacan:

- reducir y limitar las excepciones a la licitación pública,
- generar y publicar las justificaciones por las cuales se llevan a cabo las adjudicaciones directas,
- establecer contratos marco para insumos,
- priorizar criterios de calidad y precio en la evaluación de las propuestas,
- habilitar un portal de denuncias en Compranet y
- rediseñar Compranet con la intención de que se detecten oportunamente riesgos de corrupción (IMCO, 2020).



En la investigación “Adjudicaciones directas, el método preferido para contrataciones durante el gobierno de AMLO” realizado por la Unidad de Investigación de la asociación civil Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), se devela un análisis de los contratos otorgados en el año 2021 por parte del Gobierno Federal. En dicho documento se aprecia que la adjudicación directa es la modalidad de contratación con mayor probabilidad de presentar actos de corrupción (MCCI, 2022). En el sector salud, la investigación apunta a que el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Banco de Bienestar y el Instituto de Salud para el Bienestar son las dependencias públicas que llevaron a cabo mayores montos y porcentajes bajo la modalidad de contratación de adjudicación directa.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) presentó en el año 2015 el “Informe de prácticas en la contratación pública local en cinco entidades mexicanas” donde realiza los estudios de caso de Aguascalientes, Morelos, Estado de México y dos entidades de la frontera norte: Coahuila y Nuevo León. Se identificó que existen dinámicas dentro de los procesos de adquisición a través de las cuales los funcionarios públicos y las empresas evaden la ley y así magnifican sus ganancias.

La principal diferencia entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas es la dimensión de gastos, así como las características de los bienes y servicios que se adquieren. Además, las entidades federativas tienden a centralizar sus procesos de adquisición en alguna oficina central de administración limitada al registro de proveedores local, por lo que los precios de los bienes y servicios pocas veces son competitivos (OCDE, 2015a).

Una limitación identificada es que los gobiernos de las entidades federativas, al presentar una alta dependencia a las transferencias federales, deben remitirse a un marco dual de contratación cuando se tratan adquisiciones con fuentes de financiamiento federal y local, lo que implica una mayor carga de trabajo en los procesos de adquisición. Por último, la OCDE (2015a) señala que los estados tienden a hacer compras pequeñas sin recurrir al esquema de compras consolidadas, por lo que adquieren los bienes y servicios a precios más altos y sin oportunidad de aprovechamiento de las economías de escala.



3.2.

Recomendaciones de organismos internacionales

En el contexto de la pandemia, Transparencia Internacional identificó riesgos de corrupción en las contrataciones públicas por lo que hizo públicas una serie de medidas de integridad. A partir de la reflexión del grupo de trabajo integrado por 13 países latinoamericanos, Transparencia Internacional elaboró el documento “Contrataciones públicas en estados de emergencia: elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias”. Las recomendaciones que hace Transparencia Internacional son las siguientes:

- 1.** Transparencia y datos abiertos: brindar información de los bienes o servicios adquiridos incluyendo sus especificaciones técnicas, el precio unitario, el tipo de contratación, justificación, información sobre los requisitos de cumplimiento, la población a la que va dirigido, el mecanismo para la verificación del cumplimiento, la entidad pública y el funcionario responsable y la información sobre los resultados de auditoría.
- 2.** Administración de los recursos: establecer reglas para garantizar los principios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia e imparcialidad. Estas reglas deberán definir el periodo o condiciones en las que se considera que prevalece la emergencia, las necesidades que puedan ser cubiertas, la definición de las autoridades responsables, el medio y la forma en que se transparentan los recursos y la determinación de realizar auditorías en tiempo real.
- 3.** Rendición de cuentas: aumentar la información sobre el total de recursos invertidos en la atención de la emergencia, las acciones realizadas, el número y localización de los beneficiarios, las contrataciones celebradas para atender las necesidades de la emergencia, evaluación de eficiencia y las acciones que se podrían realizar con el presupuesto remanente.

- 
4. Competencia económica: evitar la concentración o acaparamiento en la adquisición, así como tomar medidas para que las micro, pequeñas y medianas empresas participen en la provisión de bienes y servicios, aunque evitando el sobreprecio y la especulación. En este sentido, se sugiere que las entidades públicas convocantes realicen justificaciones, revisen contratos similares y establezcan bases para señalar precios máximos a bienes que se consideren necesarios.
 5. Seguimiento del gasto público: poner a escrutinio público los presupuestos extraordinarios para garantizar la eficiencia e integridad en su uso (Transparencia Internacional, 2020).

Diego Salazar Morales y Andrea Angles Arenas analizaron en un contexto de descentralización las nuevas modalidades de actos de corrupción. La corrupción emerge en los arreglos institucionales o de los vacíos legales que se generan en ocasiones de forma intencional para el aprovechamiento de los intereses de terceros. En este sentido, pareciera existir una “corrupción por diseño” dentro de las reglas formales y las prácticas institucionales (Salazar y Angles, 2018). En el caso de las compras públicas, los autores proponen cinco modalidades de corrupción:

1. las invitaciones selectivas,
2. la precalificación de empresas favoritas,
3. requerimientos de especificaciones tecnológicas que apuntan al beneficio de empresas con ventajas comparativas,
4. la confidencialidad o información privilegiada y
5. las modificaciones contractuales o adendas que las empresas proponen a los contratos para lograr un mayor beneficio.

Desde una mirada más local, Raymundo Rojas estudió los procesos de control previo y simultáneo que identifican riesgos o irregularidades. El autor parte del análisis del caso Odebrecht que tuvo repercusiones en Perú. Para ello, estudia a la Contraloría Regional Huánuco que constituye una unidad corporativa de control simultáneo con diversas entidades del estado que previenen la corrupción. Rojas identifica que la supervisión, vigilancia y verificación de los actos de contratación



pública se remiten a los aspectos básicos de control gubernamental, dentro de los que destacan el control interno y el control externo. Analizando el caso específico, el autor encuentra que la adjudicación directa es la modalidad comúnmente usada para evitar la competencia y manipular los instrumentos jurídicos que favorecen a las empresas en los casos de corrupción. El autor destaca que existen signos para identificar un acto de corrupción siendo los más destacados:

- adjudicaciones a una sola empresa,
- justificación insuficiente para la adjudicación directa,
- compras fraccionadas,
- adjudicación por debajo del valor referencial del proceso de selección seguido de una orden de modificación o adenda que excede el límite y
- contratos de reparación o mantenimientos arreglados con la empresa ganadora (Rojas, 2017).

En el caso colombiano, Mariana Preciado Rueda, Elizabeth Urrego Torres y María Camila Vallejo Echeverri (2021) identifican que los primeros actos de corrupción se encuentran previo al lanzamiento de convocatorias, donde las empresas entregan sobornos directamente a funcionarios públicos para que las pautas ya presenten requisitos selectivos que favorezcan a su empresa. En este sentido, Samir Sallen Silva Santos y Lucio Alves Angelo Junior (2018) estudiaron la creación del Observatorio y Foro Blockchain de la Comisión Europea mediante el cual, el Parlamento Europeo aprobó la puesta en marcha con la intención de aumentar la confianza y disminuir la intermediación. Con ello, el Parlamento Europeo pretende reducir la corrupción, detectar la evasión fiscal y facilitar la prevención del blanqueo de capitales.

4.

Resultados de la investigación en las fronteras mexicanas

La metodología de investigación constó de cuatro pasos. El primero fue la revisión de la normatividad local en materia de adquisiciones y obra pública. Para ello, se buscó tanto la ley específica como su reglamentación. El siguiente cuadro resume el marco jurídico identificado para cada entidad federativa contemplada dentro del estudio.

Cuadro 1. Entidades que cuentan con normatividad identificable en sus portales de transparencia.

Entidad federativa	Ley de Adquisiciones	Reglamento de la Ley de Adquisiciones	Ley de Obra Pública	Reglamento de la Ley de Adquisiciones
Baja California	✓	✓	✓	✓
Sonora	✓	✓	✓	✓
Chihuahua	✓	✓	✓	✓
Coahuila de Zaragoza	✓	✗	✓	✗
Nuevo León	✓	✓	✓	✗
Tamaulipas	✓	✗	✓	✓
Chiapas	✓	✓	✓	✓
Tabasco	✓	✓	✓	✓
Campeche	✓	✗	✓	✓
Quintana Roo	✓	✗	✓	✓

Fuente: Elaboración propia.



El segundo paso fue la revisión de los registros elaborados por los municipios y los entes públicos estatales en la carpeta Reporte de Contratos para los ejercicios fiscales 2020 y 2021 de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en consultas realizadas entre los meses de febrero y abril de 2023. El tercer paso, dentro de la misma plataforma, fue la revisión de los registros en la carpeta Ejercicio del Gasto para los años 2020 y 2021 que especificara su uso en atención a la pandemia generada por el Covid-19. Apenas se identificaron un par de registros en algunas entidades federativas, lo que nos hace pensar que se presentó un subregistro del gasto en esta plataforma, bajo la justificación de las medidas preventivas y el confinamiento durante la pandemia. Por último, se realizó al menos una entrevista con algún especialista o funcionario público de cada entidad federativa.

En torno a los marcos regulatorios se identificaron grandes diferencias entre ambas fronteras. **Las entidades de la frontera norte prevén figuras como investigación de mercado internacional y la licitación pública internacional, lo que permite abrir el espectro de posibles proveedores y conseguir mejores condiciones de adquisición. Las entidades de la frontera sur, en contraste, no prevén la opción de licitación pública internacional y, en el caso más extremo, los estados de Tabasco y Chiapas exigen que sus posibles proveedores tengan domicilio fiscal en la entidad federativa lo que desalienta la competitividad económica y da pie para crear prácticas de colusión y monopolios.**

En general, la legislación otorga amplio margen a las excepciones en la licitación pública. Entre otras, el artículo 41 de la LAASSP señala en su fracción II que se podrán realizar adjudicaciones de manera directa cuando 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". Además, en su fracción V, agrega que: "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 las cantidades o conceptos deberán limitarse a lo estrictamente necesario para afrontarla”. Criterios equivalentes se replican en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como en las legislaciones estatales, aunque en general se establece que estas excepciones deberán ser justificadas y notificarse al órgano de control correspondiente, así como se establece un límite en los montos de contratación que varía en cada estado. Es en este marco en el que actuaron las autoridades responsables de las contrataciones públicas durante el periodo de pandemia.

4.1.

Frontera norte

Baja California



La ley de adquisiciones señala que las dependencias o entidades sólo podrán celebrar contratos con las personas inscritas en el padrón. Por otra parte, su reglamento señala que no es requisito estar inscrito en el Padrón de Proveedores para

participar como licitante en los procedimientos de contratación. No se identifica la obligatoriedad de realizar Investigación de Mercado. Se prevén como modalidades de contratación la licitación pública, la invitación a cuando menos tres personas y la adjudicación directa. Podrá haber licitación pública regional, nacional e internacional.

En cuanto a obra pública, se señala que la Secretaría de Infraestructura y Desarrollo Urbano integrará un padrón de contratistas y proveedores. Los municipios que no cuenten con un padrón propio sólo podrán celebrar contratos con los proveedores inscritos en el padrón estatal. Baja California cuenta con dos plataformas de compras. La primera operó hasta 2019 y la segunda después de 2019. La primera plataforma contiene vínculos sobre el Historial de Compras sin información disponible para consulta, aunque varios apartados no se encuentran habilitados. La segunda plataforma, tiene vínculos a las requisiciones de compra, órdenes de compra, historial de compras, licitaciones, invitaciones, padrón de proveedores y descarga de documentos.

Al momento de la revisión,² en la carpeta Historial de compras bajo la categoría “medicamentos” para el año 2020 se encuentra solamente un reporte, como se muestra en el siguiente cuadro.

Cuadro 2. Reporte de Contratos del estado de Baja California.

Núm.	Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
1	2020	No se especifica	Orden 678 a la empresa Sumtech por suministros como hisopos, guantes, panel de drogas.	152,058.60
			TOTAL	\$152,058.60

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

² Es necesario precisar que la consulta a los registros de la plataforma de Datos Abiertos de la SHCP se realizó entre los meses de febrero y abril de 2023, por lo que en los días posteriores pueden presentarse cambios o eliminación de la información publicada.



Maximina Estrada Ulloa, contadora pública independiente y consultora externa en materia de auditoría para entes públicos y municipios en Baja California, indica que gran parte de los presupuestos se destinan al tema de salud, sanitización e insumos médicos. Sin embargo, señala, se crearon empresas durante el periodo de pandemia para capturar insumos y venderlos a precios elevados a los entes públicos y los municipios. La especialista sugiere tener apertura para adquirir bienes y servicios de proveedores fuera del territorio, incluir la obligatoriedad de la investigación de mercado, así como establecer precios de referencia a nivel estatal, regional o nacional, para evitar la adquisición a sobreprecio, así como incluir aspectos relativos a la calidad en los procesos de elegibilidad para los bienes y servicios a través de una ponderación (Estrada, 2023).

Sonora



La Ley de Adquisiciones establece que las dependencias y entidades podrán contratar asesoría técnica para la realización de investigaciones de mercado. Se establece que previo al inicio de los procedimientos de contratación las dependencias y entidades deberán realizar una investigación de mercado. En materia de obra pública, existe un padrón de empresas incumplidas. Se prevén los procedimientos de contratación de licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa. En la ley de adquisiciones se mencionan los procedimientos de contratación de carácter internacional abierto. En su reglamento se establece que la investigación de mercado incluirá una verificación de existencia de proveedores a nivel nacional e internacional con posibilidad de cumplir con sus necesidades de contratación.

Se identifican dos plataformas de compras en Sonora. La primera es COMPRA-NET Sonora y la segunda es la Plataforma de Compras Sonora. En la plataforma federal de Datos Abiertos de la SHCP se identifica el proyecto “Rehabilitación de dispensario médico en Baviácora localidad Baviácora asentamiento Baviácora centro-202863” llevado a cabo por el municipio del mismo nombre, financiado con recursos del FISM (Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal), sin especificar procedimiento de contratación y sin especificar una empresa por un monto de 92 mil 479.38 pesos. Es el único registro que se tiene por parte de la entidad federativa.

Cuadro 3. Reporte de contratos del estado de Sonora.

Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
2020	Ayto. Baviácora	Rehabilitación de dispensario médico en Baviácora, localidad Baviácora, asentamiento Baviácora centro-202863 (sic)	92,479.38
		TOTAL	\$92,479.38

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

José Antonio Cabrera Pereyra, profesor investigador de El Colegio Mexiquense AC y originario de Sonora, sugiere revisar la normatividad local, hacer más transparente los procesos de compras y contratación pública, incluir proveedores de otras entidades federativas, así como crear una legislación general en materia de adquisiciones homologada en las distintas entidades federativas y sus municipios (Cabrera, 2023).



Chihuahua

En la Ley de Adquisiciones se establece que la Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua integrará un Padrón de Proveedores. Existen excepciones para el registro en el padrón cuando las personas desean celebrar por única ocasión un procedimiento de contratación, o bien cuando cuya contratación tenga un valor inferior a 600 veces el valor diario de la UMA vigente o cuando a consideración del área requirente no sea factible el registro. Un requisito que se incluye en la ley, es que tanto personas físicas como morales deben contar con un domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del territorio del Estado con una antigüedad mínima de seis meses o en su defecto un correo electrónico en el cual acepte de manera expresa oír y recibir notificaciones personales. Los municipios pueden crear su propio padrón de proveedores.

La Ley de Adquisiciones establece que los entes públicos deberán realizar al menos una investigación de mercado que podrá ser ordinaria o especial, previo a la adjudicación en los procedimientos de contratación. Las investigaciones de mercado se pueden nutrir con información obtenida de organismos especializados o a través de las páginas de internet de fabricantes o distribuidores con una vigencia de 30 días naturales previos a la solicitud de contratación presentada al Comité. La Ley de Obras establece que existirá un Padrón Único de Contratistas del Estado. Para la inscripción en el padrón, las personas interesadas deben incluir un comprobante de domicilio en Chihuahua o en su defecto, el domicilio fiscal emitido por el Servicio de Administración Tributaria con un documento probatorio cuya antigüedad no sea mayor de un mes.



Ana Ramírez Gómez, profesora investigadora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, sostiene que la respuesta de Chihuahua fue positiva al publicar los “Lineamientos técnicos en materia de contratación pública en el Estado de Chihuahua, para atender la emergencia sanitaria provocada por la epidemia de enfermedad generada por el virus Sars-Cov2, Covid-19”, que permitieron establecer facilidades administrativas extraordinarias para atender la emergencia. Para la experta, el desarrollo de capacidades institucionales a partir de la profesionalización de los servidores públicos es indispensable para prevenir actos de corrupción en materia de contratación pública, así como la creación de bases de datos abiertos y transparentes con información sobre los posibles proveedores para visualizar posibles conflictos de interés (Ramírez, 2023).

En la carpeta de Ejercicio del Gasto, la entidad federativa cuenta con un solo registro hecho por el municipio de Cuauhtémoc, Chihuahua, para el ejercicio fiscal 2020 cuya fuente de financiamiento fue FORTASEG (Programa Fortalecimiento para la Seguridad), como se muestra a continuación.

Cuadro 4. Reporte de contratos del estado de Chihuahua.

Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
2020	Ayto. Cuauhtémoc	Insumos para COVID-19	1,065,000.00
		TOTAL	\$1,065,000.00

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Coahuila de Zaragoza



En la Ley de Adquisiciones se ordena que la Secretaría de Fiscalización y Rendición de Cuentas del Estado establecerá y mantendrá actualizado el Padrón de Proveedores, cuyo uso será exigible únicamente cuando el financiamiento de las acciones sea total o parcialmente con recursos del estado. Un requisito que se establece para el registro en el Padrón es que las personas interesadas deben presentar la georreferenciación de los domicilios de las sociedades o asociaciones o personas físicas solicitantes, así como fotografías del interior y exterior de la empresa. Si bien no existe una obligatoriedad para llevar a cabo una investigación de mercado, esta se considera dentro del listado de requisitos de los procedimientos de contratación.

Los procedimientos de contratación podrán ser licitación pública, nacional o internacional, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa. La licitación pública podrá ser nacional o internacional. En materia de obra pública, existe un Padrón de Contratistas. Además, la Secretaría de Fiscalización cuenta con un Padrón Público de Testigos Sociales que pueden participar en todas las etapas de los procedimientos de licitación pública y que tendrán voz para emitir un testimonio final que incluya observaciones y, en su caso, recomendaciones. Los testigos sociales son personas físicas que pertenecen o no a organizaciones no gubernamentales, o las mismas organizaciones no gubernamentales que cuenten con el registro en la Secretaría de Fiscalización.

Jaime Villasana Dávila, consultor especialista en gobiernos locales y excolaborador de la Asociación Internacional de Gerentes de Ciudades capítulo México-Latinoamérica, expresó que todas las entidades federativas experimentaron urgencia para contratar equipo médico, así como establecer espacios para comunicar sus estrategias y fue esa prisa por lo que se saltaron con frecuencia procedimientos establecidos en materia de adquisiciones, así como de transparencia y rendición de cuentas.

Reconoce avances en materia de transparencia, contabilidad y finanzas a nivel local. Lo anterior ha dado como resultado que contemos con estructuras normativas sólidas, pero se ha fallado en su aplicación. Para Villasana (2023), se debe trabajar en torno al fortalecimiento de la ética pública a través de capacitación y profesionalización, así como en el seguimiento, control y vigilancia de la acción gubernamental.

La entidad federativa cuenta con 10 registros en la plataforma de Datos Abiertos de SHCP.

Cuadro 5. Reporte de contratos del estado de Coahuila.

Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
2020	Gobierno del Estado	Programa para el Desarrollo Profesional Docente y bajo el concepto de "Viáticos en el país". Nota: "Se modifica este rubro de viáticos al rubro de impresiones debido a que no hubo salidas por el Covid-19, administración directa, Estrategia Estatal de Formación Continua"	45,065.25
2020	Ayto. Piedras Negras	Fuente de financiamiento de Subsidios en materia de seguridad pública. Nota: "Se reprogramó por equipamiento para elementos por emergencia sanitaria COVID-19"	6,182,560.00
2020	Ayto. Torreón	Fuente de financiamiento Subsidios en materia de seguridad pública. Nota: "OBJETO: Apoyo del programa Fortaseg con accesorios para prevenir contagios por Covid-19 en el personal de seguridad pública de conformidad oficio No. SESNSP/DGVS/05425/2020"	10,082,250.00
2020	Ayto. Progreso	Fuente de financiamiento FORTAMUN. Nota: Covid-19 [sin más explicaciones]	800,000.00
		TOTAL	\$17,064,810.00

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Nuevo León



Los entes públicos deben incluir en su estructura interna una Unidad Centralizada de Compras que operará el padrón de proveedores, así como el Sistema Electrónico de Compras Públicas. Dicho sistema cuenta con un padrón único de proveedores que incluye información por cada proveedor. Se cuenta también con un padrón de Testigos Sociales para el ámbito estatal y uno por cada municipio. La figura de testigo social en Nuevo León está dotada de funciones tales como proponer mejoras para fortalecer la transparencia, dar seguimiento a las recomendaciones efectuadas, emitir un testimonio que se resguardará en la Contraloría del Estado o el área de control interno municipal. El testigo social también puede denunciar ante la Contraloría del Estado y la Auditoría Superior del Estado las irregularidades que detecte.

En cuanto al padrón de proveedores, la Unidad Centralizada de Compras sólo podrá realizar pedidos o celebrar contratos con los proveedores registrados. Otra obligación de la Unidad Centralizada de Compras es la de realizar una investigación de mercado sobre las condiciones del bien, arrendamiento o servicio objeto de la contratación. Dicha investigación de mercado podrá basarse en información local, nacional o internacional. Las licitaciones públicas pueden ser nacionales, internacionales o internacionales abiertas.

En materia de obra, existe un Registro Estatal de Contratistas de Obras Públicas para uso de los entes públicos y los municipios integrado por la Secretaría de Obras Públicas del Estado. Es importante señalar que, para el registro, los posibles contratistas deben contar con un domicilio en la entidad para oír y recibir notificaciones.

Yeraldo Emanuel Torres Flores, representante del Instituto Nacional del Suelo Sustentable del Gobierno Federal, expuso que una serie de reformas en la legislación

local y en las prácticas de compras y contratación se realizaron con la intención de fortalecer los procedimientos en materia de transparencia y rendición de cuentas. En el periodo de pandemia se permiten excepciones a las adquisiciones, por lo que se requiere que la legislación incluya candados para evitar casos de corrupción en tiempo de emergencia. Algunas recomendaciones son grabar y transmitir las sesiones de los procedimientos de compras y contrataciones públicas, establecer la figura de testigo social en todas las entidades y municipios, así como incluir un capítulo en la legislación para establecer candados a las excepciones en periodos de emergencias (Torres, 2023).

Cuadro 6. Reporte de contratos del estado de Nuevo León.

Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
2020	Gobierno del Estado	"Sustitucion por obra nueva y equipamiento del proyecto hospital general de Sabinas Hidalgo Nuevo León sexta etapa segundo nivel hospitalizacion reconversacion covid ala norte" (sic). Adjudicado por invitación a Construcciones GV de Monterrey S.A. de C.V.	21,321,010.25*
2020	Gobierno del Estado	"Sustitucion por obra nueva y equipamiento del proyecto hospital general de Sabinas Hidalgo Nuevo León sexta etapa segundo nivel hospitalizacion reconversacion covid ala norte" (sic). Adjudicado por invitación a Vías y Desarrollos S.A. de C.V.	18,005,213.96**
2020	Ayto. Linares	"Covid" (sic) y "Gastos por Covid" (sic).	37,606.8
		TOTAL	\$39,363,831.00

*Monto modificado. Anterior: \$19,335,846.00.

**Monto modificado. Anterior: \$19,410,670.00. En ambos proyectos se coloca como URL de referencia <http://si.nl.gob.mx/historico#/ConsultaObras>, que no ofrece información específica de los contratos.

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).



Tamaulipas



El padrón de proveedores está a cargo de la Secretaría de Administración del gobierno de la entidad federativa. Existe un padrón de proveedores municipales sólo en aquellos con más de 100,000 habitantes. En el orden estatal, solo se podrán realizar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en el padrón de proveedores estatal. Los municipios sólo podrán realizar pedidos o celebrar contratos con las personas inscritas en el padrón de proveedores municipales. En la ley de adquisiciones se menciona la investigación de mercado, pero no se manifiesta su obligatoriedad. En el reglamento del Comité de Compras no se menciona la investigación de mercado. En materia de obras públicas, se estableció padrón de contratistas de obras públicas regulado por la Contraloría Gubernamental del Estado. No es requisito estar inscrito en el padrón para participar en las licitaciones públicas. Para la inscripción en el padrón es requisito contar con un domicilio para oír y recibir notificaciones en la capital del Estado cuando el domicilio fiscal se encuentre fuera de la jurisdicción territorial de Tamaulipas. En cuanto a los procedimientos de contratación se prevén la licitación pública, nacional o internacional la invitación a cuando menos tres contratistas y la adjudicación directa.

Al igual que otros estados, solo cuenta con un reporte en la plataforma de datos abiertos de la Secretaría de Hacienda, como se aprecia en el siguiente cuadro.

Cuadro 7. Reporte de contratos del estado de Tamaulipas.

Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
2020	Ayto Altamira	Construcción de fosas individuales covid-19 a base de muro de block y tapas de concreto en cementerio municipal, en Ejido Benito Juárez, zona rural, en el municipio de Altamira, Tamaulipas” (sic). Número C-DOP-055/2020 bajo la modalidad Invitación cuando menos a tres personas	550,093.49*
		TOTAL	\$550,093.49*

*Monto modificado. Anterior: \$550,093.49 adjudicado a la empresa Terrycot S.A. de C.V. El registro tiene como URL la dirección: https://drive.google.com/drive/folders/11f4t7fGjVWQfGy9A88d_WY1GUsnTkv5m?usp=sharing misma que no ofrece información sobre el contrato.

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

En entrevista, Juan Antonio Ramírez, quien fuera director de Planeación Estratégica del gobierno del Estado durante la pandemia, señaló que en aquel momento se priorizó el tema de salud, lo que requirió la adecuación presupuestaria de distintos programas con la intención de reajustar presupuestos para reorientarse hacia la compra de medicamentos o insumos del área de salud. La legislación local es amplia y permisiva con las excepciones a la licitación pública por lo que requiere una revisión.

Las recomendaciones de Ramírez son: adecuar los montos máximos para la excepción a la licitación pública, el fortalecimiento del sistema del padrón de proveedores, la utilización de sistemas electrónicos para publicar los resultados de las contrataciones del gobierno del Estado, poner a disposición pública el Programa Anual de Adquisiciones y sus actualizaciones e incorporar otros procedimientos de contratación adicionales a los ya existentes como las “contrataciones anticipadas” y las “obligaciones plurianuales”.

Se requiere fortalecer la planeación estratégica con la intención de prever gastos durante los cambios de ejercicio fiscal y de administración, así como otorgar capacitación continua a los funcionarios públicos municipales y estatales. Es importante establecer comités de ética en materia de adquisiciones, la sensibilización de los funcionarios públicos en torno a buenas prácticas, así como invertir en sistematizar procesos para evitar discrecionalidad (Ramírez, 2023).

4.2.

Frontera sur

Chiapas



Las modalidades de contratación son licitación por convocatoria pública, estatal o nacional, la licitación restringida y la adjudicación directa. En las licitaciones estatales sólo podrán participar licitantes con domicilio fiscal en Chiapas. La Oficialía Mayor de Chiapas integra el padrón de proveedores de la entidad federativa. La investigación de mercado es obligatoria y podrá incluir información sobre las características del mercado estatal, nacional e internacional. Existe un registro de contratistas para el cual no es necesario tener un domicilio fiscal en la entidad federativa, pero sí se debe contar con un domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones dentro del territorio de Chiapas.

En el reporte de contratos de la SHCP, el estado de Chiapas cuenta con seis registros para el periodo 2020-2021, donde incluso se hace alusión a las dificultades ocasionadas por las medidas sanitarias para justificar las fallas en la operatividad del gobierno, como en el caso del Ayuntamiento de Tuxtla Gutiérrez. En uno de los contratos se habla de la modalidad de contratación (adjudicación directa), pero en los demás no se especifican mayores detalles (ver cuadro).

Cuadro 8. Reporte de contratos del estado de Chiapas.

Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
2020	Ayto. El Bosque	"Ayudas Covid". Fuente de financiamiento: FORTAMUN. (Sin contratos)	811,476.00
2021	Ayto. Ángel Albino Corzo	Proyecto "Construcción de núcleo sanitario para el área covid del hospital básico comunitario Jaltenango de la paz-41202" (sic) mediante adjudicación directa a la empresa Prossa Proyectos y Soluciones S.A. de C.V	257,904.64*
2021	Ayto. Tuxtla Gutiérrez	"Ejercicio del gasto". Fuente de financiamiento: FISM. Destinado al rubro de "División de terrenos y construcción de obras de urbanización". Nota: "Frente al tamaño del desafío que representa la contingencia sanitaria provocada por la presencia del COVID-19; se han suspendido temporalmente las actividades del sector público. Lo cual ha afectado el funcionamiento y la operatividad del municipio" (sic).	53,617,323.00
2021	Ayto. San Cristóbal de las Casas	Rubro "Prendas de seguridad y protección personal". Dos de los registros se financiaron con FORTAMUN y el último con FAM Infraestructura Educativa Básica. Nota: "Adquisición de insumos por Covid-19" (sic).	4,000,000.00
		TOTAL	\$58,686,703.6

* Este registro cuenta con la URL https://files.transparenciachiapas.org.mx/angelalbinocorzo/2021/74/27/27/2T_ODT_001-2021_BANOS_COVID_JALTENANGO.pdf que ofrece información sobre el contrato.

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).



Javier Iván Martínez, quien fuera funcionario municipal en el área financiera de un ayuntamiento en Chiapas durante la pandemia, argumenta que las contrataciones públicas siempre se han visto comprometidas por compadrazgos o nepotismo, no solamente durante el periodo de emergencia. Para Martínez (2023a), se debe generar un cambio de pensamiento desde la educación básica para poder lograr disminuir los riesgos de corrupción en el servicio público. Adicionalmente, consideró que la capacitación continua permite desarrollar habilidades, así como profesionalismo en los funcionarios públicos municipales.

Amador Martínez Martínez, académico, considera que Chiapas tiene una regulación laxa toda vez que continuamente se viven situaciones de excepción, así como grados de marginación muy altos. No obstante, las excepciones abren el paso a la discrecionalidad. Una decisión de política pública ha sido privilegiar la contratación de empresas locales bajo el supuesto de que esto implica una derrama económica en la entidad. Martínez sugiere limitar las posibilidades de excepción a la licitación; tratar los temas de adquisiciones de manera colegiada con inclusión de la participación ciudadana; además de establecer mecanismos de evaluación entre pares para mejorar el proceso de planificación, ejecución y fiscalización en general, no solo de las entidades fiscalizadoras (Martínez, 2023b).

Tabasco



Se prevén los procedimientos de contratación de licitación mediante convocatoria pública, estatal, nacional o internacional licitación simplificada mayor y licitación simplificada menor. Se estableció un padrón de proveedores llamado Registro de Proveedores y un Padrón de Contratistas para empresas con domicilio fiscal en la entidad. La Secretaría de Finanzas del Estado tiene la obligación de realizar las investigaciones de mercado.

Fernando Valenzuela Pernas, profesor investigador en la Universidad Juárez Autónoma Tabasco, expuso que los entes públicos y municipios mexicanos se vieron sumergidos en la incertidumbre y la especulación. Lo anterior dio como resultado que algunos municipios tomarán medidas incluso inconstitucionales, tales como cerrar el acceso a sus territorios. Existió una desarticulación entre los gobiernos y la población que desembocó en que la adquisición de insumos médicos se diera a sobre precio. Se requiere de información sustentada para tomar mejores decisiones, así como actualizar los requisitos para posibles proveedores para incluir la firma electrónica y con ello sistematizar procesos de registro y supervisión. Por último, se requiere incluir como valoración para la elegibilidad de posibles proveedores el currículum de las empresas de forma tal que se incluyan aspectos relativos a su antigüedad, en un contexto de máxima transparencia (Valenzuela, 2023).

Esta entidad es por mucho la que mayor cantidad de registros contiene en las plataformas federales, en total 49 reportes de contratos para adquisición de equipo médico y obras hospitalarias en relación con el Covid-19. Sobresalen 45 registros de contratos por un total de 1 mil 854 millones 851 mil 322 pesos para atención a la salud y medicamentos gratuitos para población sin seguridad laboral, tal como se observa a continuación.

Cuadro 9. Reporte de contratos del estado de Chiapas.

Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
2020	Gobierno del Estado	"Adquisición de equipo médico y mobiliario para el fortalecimiento de los hospitales regionales de alta especialidad y hospitales generales reconvertidos para la atención de Covid-19 en el Estado de Tabasco". Por adjudicación directa a Soluciones Preventivas Fénix S.A. de C.V.	6,240,800.00
2020	Gobierno del Estado	Ibídem. Adjudicado de manera directa a Absten Diagnostik S.A DE C.V	1,589,107.20
2020	Gobierno del Estado	"Construcción de pozo somero en el hospital covid-19, de la ciudad de Comalcalco, Tabasco", adjudicado por invitación a la empresa Coprese, S.A. de C.V	244,920.82
2020	Gobierno del Estado	"Construcción de subestación eléctrica de 112.5 kva rel. 13200/127 volts 60 hz tipo poste, para una unidad deportiva de hospitalización covid-19 de 18vo. B.I. de la SEDENA, Tenosique, Tabasco", adjudicado por invitación a la empresa Temple Electricidad	761,102.24.*
2020	Gobierno del Estado	Fuente de financiamiento del Programa Atención a la Salud y Medicamentos Gratuitos para la Población sin Seguridad Social Laboral. Notas: "Insabi 20, Covid-19 y Prod Financ Insabi 20"	1,846,776,494.00
		TOTAL	\$1,854,851,322.00

* Ambos documentos cuentan con la URL <https://tabasco.gob.mx/acta-entrega-recepcion> que no ofrece información sobre los contratos.

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Campeche



En la normatividad local no se menciona la investigación de mercado. Con fundamento en la ley, la información de los proveedores, así como la relativa a la evaluación y selección de propuestas y cotizaciones, se maneja con absoluta reserva. El Padrón de Proveedores se integra por la Oficialía Mayor del Estado. Se prevé la posibilidad de que prestadores de servicios no registrados en el padrón de proveedores provean bienes o servicios a las dependencias en casos fortuitos o de fuerza mayor. El reglamento de la ley de obras menciona una serie de requisitos que las dependencias y entidades exigirán a los posibles proveedores, entre los que destacan: capital contable mínimo, testimonio del acta constitutiva y de sus modificaciones, registro en la cámara que le corresponda, relación de los contratos de obras, capacidad técnica, declaración escrita de no encontrarse en conflicto de interés de algún servidor público, entre otros.

En entrevista para esta investigación María Cecilia Liotti, consultora y evaluadora de la Academia Nacional de Evaluadores de México, resaltó que existió en Campeche un corte diario para informar a la ciudadanía temas relativos a la salud durante la pandemia. No obstante, el nivel de transparencia es distinto entre los municipios debido a la falta de información. La experta recomienda elaborar los documentos públicos relativos a la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos con un lenguaje menos técnico de forma tal que se acerque a la ciudadanía la información sistemáticamente generada. Adicionalmente, el riesgo de corrupción se puede disminuir con la adopción de medidas como Gobierno Abierto, la democratización de la información pública generada sin lenguaje técnico y el aumento del acceso a mecanismos de transparencia en tiempo real y rendición de cuentas (Liotti, 2023).

Campeche cuenta con 3 registros en el reporte de “Ejercicio del gasto” de SHCP. Dos registros son de 2020 y el último es de 2021.

Cuadro 10. Reporte de contratos del estado de Campeche.

Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
2020	Gobierno del Estado	Fuente de financiamiento FASSA, destinado a aportaciones de seguridad social. Nota: “Por razones de la contingencia causada por la pandemia de covid-19 no se refleja la totalidad del comprometido, devengado, ejercido y pagado, toda vez que el personal que elabora dicha captura en el sistema está ausente”.	46,696,152.00
2020	Gobierno del Estado	Fuente de financiamiento: programa U100. “Subsidios a las Entidades Federativas para la implementación de la Reforma al Sistema de Justicia Laboral”, destinado a “Muebles de oficina y estantería”. Nota: “Proyecto para la Adquisición de Mobiliario para Juzgados y Salas de Audiencia para el Primer y Segundo Distrito Judicial-El proyecto se registra en la partida 511, pero incluye gasto en las partidas 515 y 521, que se desglosan en el trimestre siguiente, por motivo de la Contingencia COVID-19”.	4,191,199.11
2021	Gobierno del Estado	“Sueldos base al personal permanente” con financiamiento de FASSA. Nota: “Es importante mencionar que es un reporte preliminar, toda vez que por cuestiones de la pandemia por covid-19 y el poco personal que se encuentra laborando nos ha atrasado en la captura del mismo”.	799,305,935.00
		TOTAL	\$850,193,286.11

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Quintana Roo



La Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado y la Unidad de Programas Coordinados Federación-Estados podrán contratar prestadores de servicio para realizar investigaciones de mercado. Se prevén dos procedimientos de contratación por licitación pública, nacional e internacional y la invitación restringida que comprende: la invitación a cuando menos tres proveedores y la adjudicación directa. Existe un Padrón de Proveedores del Estado. Los requisitos de inscripción en el padrón de proveedores del Estado se encuentran en el Acuerdo Administrativo A/A/OM/01/19 publicado el 22 de enero de 2019 por el Oficial Mayor del Gobierno del Estado de Quintana Roo. En el Acuerdo se establecen los requisitos para personas físicas, personas morales y personas morales extranjeras. En materia de obra pública, hay un padrón de contratistas del estado a cargo de la Secretaría de Obras Públicas. Existen licitaciones públicas nacionales, estatales e internacionales en materia de obras públicas. Las proposiciones se evalúan en dos formas: una cuantitativa donde se verificará la presentación de los documentos y otra cualitativa donde se realiza el estudio detallado de las proposiciones presentadas. Omar Valencia Domínguez, quien fuera Profesor Investigador de la Universidad Autónoma de Quintana Roo durante el periodo de pandemia, expresó que el gobierno del Estado aglutina la compra de insumos médicos. Uno de los problemas fue la poca transparencia en el manejo de los recursos, pese a que varias normas se flexibilizaron durante el periodo de emergencia. A diferencia del resto del país, Quintana Roo no hizo un cierre generalizado de las actividades económicas turísticas. La información otorgada al público fue escasa durante la pandemia. Los

municipios no han adoptado la cultura de la transparencia en los procedimientos de contratación pública y han mantenido contrataciones a modo para proveedores previamente seleccionados. Para disminuir los riesgos de corrupción, Valencia (2023) sugiere fortalecer áreas como la profesionalización de los servidores públicos, así como el aumento en la ética pública a través de mecanismos de control y vigilancia.

Cuadro 11. Reporte de contratos del estado de Quintana Roo.

Ejercicio fiscal	Entidad pública	Observaciones	Monto (MXN)
2020	Ayto. Benito Juárez	"Pago de sueldos y salarios del personal de la SSPyT y de la Dirección del H. Cuerpo de Bomberos; Programa emergente de pago de sueldos y salarios para dependencias y entidades municipales prioritarias, por emergencia sanitaria Covid-19". Fuente de financiamiento: FORTAMUN.	1,057,758,002.00*
2020	Ayto. Benito Juárez	Fuente de financiamiento FORTAMUN. Los cuatro registros incluyen la misma nota de observación que en la fila anterior.	1,900,938,912.00**
2020	Gobierno del Estado	Fuente de financiamiento del Programa de Atención a la Diversidad de la Educación Indígena. Nota: "La primera ministración se realizó en el mes de abril. Sin embargo, dada la situación actual por la pandemia COVID-19, las actividades empezarán a partir del tercer trimestre".	41,879.22
		TOTAL	\$2,958,738,793.22

*Cada pago fue de \$264,439,500.50

**Cada pago fue de \$475,234,728.00

Fuente: elaboración propia con datos de la plataforma de Datos Abiertos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).



Como conclusión, podemos observar que los registros en la plataforma de Datos Abiertos de la SHCP dan muestra de la opacidad y la insuficiencia con que se reportaron los contratos a esta instancia. No obstante, que la consulta se hizo cerca de dos años después de la declaratoria de emergencia. Lo que nos hace poner atención en que en el periodo de post-pandemia siguen siendo deficientes los esfuerzos por transparentar esta parte del gasto público, a pesar de las herramientas digitales disponibles actualmente.

Las legislaciones tanto General como estatales son permisivas en cuanto a las “excepciones” de la licitación pública, por lo que tanto en tiempo de emergencia como en periodos ordinarios, la mayoría de los gobiernos federales o locales prefieren las adjudicaciones directas bajo procedimientos discrecionales, que no privilegian la concurrencia, la libre competencia y la equidad de las contrataciones. En circunstancias como las de la pandemia se acentúan los riesgos de corrupción. Se debilitan los candados para prevenirlos, además de que se complica aplicar los procedimientos que marca la normatividad para llevar un mejor control y registro del gasto público. Frente a esta problemática, con base en la información recabada para esta investigación, se presentan las siguientes recomendaciones.



5.

Recomendaciones

5.1.

Recomendaciones generales

1. La experiencia de la pandemia provocada por el Covid-19 permitió observar aceleradas altas en los precios de los bienes y servicios provocadas por prácticas de especulación, colusión, monopolio, entre otras. Se recomienda que en momentos de crisis o contingencias se trabaje en la elaboración de un listado público nacional de precios y proveedores con la intención de evitar la compra de bienes y servicios a sobreprecio. Esto requeriría que tanto las entidades federativas como las municipales hiciesen una excepción a incluir en sus compras y contrataciones a proveedores no registrados en el padrón de proveedores estatal de forma tal que se garanticen las mejores condiciones de adquisición.
2. **Se recomienda reformar las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas para incluir los siguientes requisitos:**
 - a. Establecer como obligatoriedad la investigación de mercado elaborada por un área interna del ente público convocante en todos los procedimientos de contratación pública ya que la investigación de mercado permite establecer precios competitivos de referencia y cuando es elaborada por una área interna se abaratan los costos asociados con el proceso de contratación.
 - b. Incluir la figura de Testigo Social en todos los procesos de compras y contrataciones públicas en materias de adquisición y obra pública.
 - c. Incluir como requisito de registro de posibles proveedores la E.firma otorgada por el Servicio de Administración Tributaria con la intención de hacer más sencillo el rastreo del historial del posible proveedor.

- 
- d.** Establecer mecanismos de comunicación digital y prescindir de las exigencias de radicación geográfica dentro de las entidades con la intención de aprovechar las ventajas competitivas de los posibles proveedores.
 - e.** Incluir aspectos relativos a la calidad de los bienes y servicios para la elegibilidad de posibles proveedores y no dejar la decisión a la valoración de precio más bajo.
 - f.** Establecer la obligatoriedad de transmitir en vivo y grabar todas las sesiones de trabajo en todos los procedimientos de compras y contrataciones públicas.
 - g.** Incluir un capítulo que prevea los casos de excepción para los procedimientos de compras y contratación pública en periodos de crisis o emergencias.

- 3.** Se observa que los portales de rendición de cuentas tanto locales como federal fueron subutilizados pese a que no se requiere una conexión local, es decir, se puede hacer a distancia a través de internet. Se recomienda que los gobiernos de los estados y los municipios interioricen el uso de tecnologías de información y comunicación tales como telefonía celular o dispositivos móviles con acceso a internet con la intención de que los reportes de rendición de cuentas continúen alimentándose aún en periodos en que el personal se encuentre trabajando desde casa.
- 4.** Se recomienda evitar los cobros por concepto de registro en el padrón de proveedores en materia de adquisiciones y de obra pública, así como el pago por concepto de la venta de bases de la licitación o participación en convocatorias ya que tal requisito implica una barrera de entrada a personas físicas, pequeñas y medianas empresas por lo que se desaprovechan economías de escala regionales. Al ser información pública, no se identifica un argumento en favor del cobro de las bases de licitación para posibles proveedores.
- 5.** Se recomienda fortalecer el área de profesionalización de las y los servidores públicos que laboran en materia de adquisiciones, preferentemente con una orientación hacia la promoción de la ética pública.
- 6.** Desde sociedad civil, se recomienda vincular a organizaciones que trabajen temas de rendición de cuentas, transparencia y anticorrupción para conformar una red de observadores ciudadanos que se active en época de emergencia, cuando se suelen minimizar los mecanismos de control y de transparencia en las contrataciones públicas.



5.2.

Recomendaciones específicas

1. El Congreso de Baja California debe colocar todas sus leyes y reglamentos en un solo enlace y de forma actualizada. Asimismo, debe migrar el contenido de la plataforma que se usó hasta 2019 a la plataforma nueva de forma que solo esté disponible 1 portal con este propósito.
2. Los congresos de Baja California, Campeche y Tamaulipas deben reformar su ley de adquisiciones de forma tal que incluya como requerimiento la Investigación de Mercado en todos los procedimientos de contratación. De preferencia, la Investigación de Mercado debe ser llevada por alguna dependencia gubernamental sin necesidad de contratar a un externo para ello.
3. Los congresos de Chihuahua, Nuevo León, Tamaulipas, Tabasco y Chiapas deben reformar sus leyes de adquisiciones y obra pública para eliminar la obligatoriedad de establecer un domicilio en la entidad federativa para oír y recibir notificaciones toda vez que tal requerimiento inhibe la participación económica de pequeñas y medianas empresas fuera de la entidad federativa con lo que se pierde la oportunidad de aprovechar economías de escala a nivel regional. En el caso de Tabasco se debe eliminar la obligatoriedad de contar con un domicilio fiscal en la entidad federativa ya que dicha restricción podría atentar contra el principio de no discriminación establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
4. Los gobiernos de Coahuila de Zaragoza, Campeche y Quintana Roo deben establecer un reglamento que otorgue certidumbre a su ley de adquisiciones.
5. El área encargada del registro de los contratos y proyectos de gasto de Nuevo León debe colocar la URL específica donde se encuentra el documento probatorio al que se hace referencia, evitando usar enlaces genéricos como <http://si.nl.gob.mx/historico#/ConsultaObras>.

- 
- 6.** El Congreso de Chiapas debe reformar sus leyes de adquisiciones y de obras públicas de forma tal que se prevea la licitación internacional como posible procedimiento de contratación pública tal como se ha establecido en las demás entidades federativas, ya que el marco de tratados internacionales como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte es de observancia tanto para gobiernos nacionales como gobiernos locales.
 - 7.** Es imperativo que el Congreso de Campeche reforme la Ley de Adquisiciones y elimine la oración “la información que proporcionen los proveedores, así como la relativa a la evaluación y selección de propuestas y cotizaciones, se manejará con absoluta reserva” y en lugar de ello se rija por el principio de máxima publicidad. En segundo lugar, debe modificar el Reglamento de la Ley de Obras Públicas para eliminar el cobro por “el costo de la documentación e información necesarias para preparar su proposición” toda vez que dicha práctica limita la competencia de personas físicas, pequeñas y medianas empresas.



Referencias

- Adam, A. y Becerril, G. (1996) La fiscalización en México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Albornoz, M. (2021) “Equivalencia de categorías entre fallas del gobierno y fallas del mercado”. Revista de Investigaciones Científicas de la Universidad de Morón, 4(8), pp.67-73. <http://doi.org/10.34073/267>
- Allauca, E. (2019) Determinación de responsabilidades administrativas en el ejercicio de la Función Pública por la Contraloría General del Estado. Universidad Central del Ecuador.
- Álvarez, E. (2020) Coronavirus: Gobierno de Tamaulipas suspende eventos. Milenio Diario. <https://www.milenio.com/politica/coronavirus-gobierno-tamaulipas-suspende-eventos-covid-19>
- Álvarez, E. (2020) Más de 4 mil 800 establecimientos tramitan constancia para reapertura en Tamaulipas. Milenio Diario. <https://www.milenio.com/politica/comunidad/realidad-comercios-esenciales-tramitan-permiso-tamaulipas>
- Ayuntamiento de Tijuana (2020) “Declaratoria de Emergencia y Riesgos Sanitarios”. <http://www.tijuana.gob.mx/normatividad/declaratoria/docccovid.pdf>
- Becerra Peña, D. (2020). Transparencia y coordinación fiscal intergubernamental en México: un breve diagnóstico. En Sánchez de Diego, M. y Sierra, J. (Eds.), Transparencia y participación para un gobierno abierto. Wolters Kluwer.
- Begovic, B. (2005) Corrupción: conceptos, tipos, causas y consecuencias. Centro para la Apertura y el Desarrollo de América Latina. https://www.cadal.org/documentos/documento_26.pdf
- Benton, M.; Batalova, J.; Davidoff-Gore, S. y Schimdt, T. (2021) Covid-19 and the State of Global Mobility in 2020. Migration Policy Institute-International Organization for Migration. <https://publications.iom.int/books/covid-19-and-state-global-mobility-2020>



Cabrera, J. (2023) Entrevista con José Antonio Cabrera Pereyra, Profesor Investigador de El Colegio Mexiquense, A.C., con respecto a las compras y contrataciones públicas en el Estado de Sonora. Lunes 23 de enero de 2023.

Cámara De Diputados del H. Congreso de La Unión (2016) Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. México: Diario Oficial de la Federación, 18 de julio de 2016.

Cámara De Diputados del H. Congreso de La Unión (2018) Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios. México: Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 2018.

Cámara De Diputados del H. Congreso de La Unión (2018) Ley General de Contabilidad Gubernamental. México: Diario Oficial de la Federación, 30 de enero de 2018.

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2020) Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. México: Diario Oficial de la Federación, 6 de noviembre de 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2020) Ley General de Responsabilidades Administrativas. México: Diario Oficial de la Federación, 13 de abril de 2020.

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021a) Código Penal Federal. Nuevo Código Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1931. Última reforma publicada DOF 12-11-2021

Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2021a) Ley General de Responsabilidades Administrativas. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Última reforma publicada DOF 22-11-2021

Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2021b) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016. Última reforma publicada DOF 20-05-2021



Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión (2021b) Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. México: Diario Oficial de la Federación, 11 de enero de 2021.

Cantelli, F., Jacob, S., Genard, J.L., Visscher, C. (2006) Les constructions de l'action publique. L'Harmattan.

Cartier-Bresson, J. (1996) Corrupción institucionalizada y neocorporativismo, con ejemplos del caso francés. Nueva Sociedad 145 septiembre-octubre, pp. 110-125

Casas, D. (19 de marzo de 2020) Nuevo León, Coahuila y Tamaulipas forman frente contra coronavirus. Milenio Diario. <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/sociedad/nuevo-leon-coahuila-y-tamaulipas-forman-frente-contra-coronavirus-4991269.html>

Castellanos, L. F. C. (2013). Esquema de transferencias a los municipios y propuestas alternativas. El caso de Quintana Roo, 2009. Cofactor, 4(7), 127-160. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2022) Análisis del Gasto Federalizado Pagado al Primer Trimestre de 2022 (Nivel Nacional y Entidad Federativa).

Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados <https://www.cefp.gob.mx/publicaciones/documento/2022/cefp0172022.pdf>

Comisión Federal de Competencia Económica (2016) Miscelánea de obstáculos regulatorios a la competencia. Comisión Federal de Competencia Económica. https://www.cofece.mx/cofece/images/Promocion/Miscelanea_Estatal_210916.pdf#pdf

Comisión Federal de Competencia Económica (2018) Agenda de competencia para un ejercicio íntegro en las contrataciones públicas. Comisión Federal de Competencia Económica. <https://www.cofece.mx/wp-content/uploads/2018/07/cpc-contratacionespublicas.pdf>



Courant, P.; Gramlich, E. y Rubinfeld, D. (1979) "The Stimulative Effect of Intergovernmental Grants: Or Why Money Sticks Where It Hits" Fiscal Federalism and Grants-in-Aid. Mieszkowski and Oakland. Washington: Urban Institute.

Escobar, G. (2016) La determinación de las responsabilidades administrativas como consecuencia del control gubernamental. Tesis de Maestría. Universidad Andina Simón Bolívar.

Espejel, J. y Pineda, G. (20 de julio de 2021) Piloto vinculado a esquema de desvío de recursos construye hospital en Coahuila. Border Center for Journalist and Bloggers. <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/piloto-vinculado-a-esquema-de-desvio-de-recursos-construye-hospital-en-coahuila/#.~:text=Este%20personaje%20fue%20contratado%20por,de%20covid%20que%20parec%C3%A1Da%20incontrolable.>

Estrada, M. (2023) Entrevista con Maximina Estrada Ulloa, contadora pública independiente y consultora externa en materia de auditoría para entes públicos y municipios en Baja California. Viernes 19 de agosto de 2023.

Gobierno de México (2020, 30 de marzo). Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, la epidemia de enfermedad provocada por el virus Sars Cov 2 (COVID 19). Diario Oficial de la Federación. Obtenido de <https://www.gob.mx/cjef/documentos/se-declara-como-emergencia-sanitaria-la-epidemia-generada-por-covid-19?idiom=es>

Gobierno de México (sf). Exceso de mortalidad en México. Obtenido de <https://coronavirus.gob.mx/exceso-de-mortalidad-en-mexico/>

Gray, C. y Kaufmann, D. (1998). Corrupción y desarrollo. Finance & Development, marzo, 7-10.

H. Congreso de la Ciudad de México (2017) Ley de Auditoría y Control Interno de la Administración Pública de la Ciudad de México. Ciudad de México: Gaceta Oficial de la Ciudad de México el 1 de septiembre de 2017.



H. Congreso de la Unión (2018) Ley de Coordinación Fiscal. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978. Última Reforma DOF 30-01-2018. México.

H. Congreso del Estado de Morelos (2015) Ley de Auditoría y Fiscalización del Estado de Morelos. Morelos: Periódico Oficial del Estado, 13 de mayo de 2015.

H. Congreso del Estado de Nuevo León (2013) Ley de Fiscalización Superior del Estado de Nuevo León. Nuevo León: Periódico Oficial del Estado: 4 de julio de 2013.

Hernández, A. (2021) Contrataciones Públicas Centralizadas. El tránsito de instrumentos de eficacia y eficiencia a instrumentos anti-corrupción. Encrucijada. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública. <https://revistas.unam.mx/index.php/encrucijada/article/view/77336>

Hussmann, K. (2020) Corrupción en el sector salud. Recomendaciones prácticas para donantes. Chr. Michelsen Institute. <https://www.u4.no/publications/corruption-en-el-sector-salud.pdf>

Iniciativa Sinaloa, A.C. (2022) Opacidad en Servicios de Salud: presenta Iniciativa Sinaloa denuncias por 650 omisiones. Iniciativa Sinaloa. <https://iniciativasinaloa.org.mx/opacidad-en-servicios-de-salud-presenta-iniciativa-sinaloa-denuncias-por-650-omisiones/>

Instituto Mexicano para la Competitividad (2020) Compras públicas en México. Competencia: la gran ausente. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C.. <https://imco.org.mx/compras-publicas-en-mexico-competencia-la-gran-ausente/>

Kaufmann, D. (1997) Corruption: The Facts. Foreign Policy 107, pp. 114-131.

Klitgaard, R. (1998). La cooperación internacional contra la corrupción. Finance & Development, marzo, 3-6.

Lascoumes, P. y Le Galès, P. (2014) Sociología de la acción pública. México: El Colegio de México.



Lasswell, H. (1951a) "The Policy Orientation" en Daniel Lerner y Harold Lasswell (Eds.) The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method. Sanford: Stanford University Press.

Lasswell, H. (1951b) "World Organization and Society" en Daniel Lerner y Harold Lasswell (Eds.) The Policy Sciences. Recent Developments in Scope and Method. Sanford: Stanford University Press.

Lasswell, H. (1951c) *Psychopathology and Politics*. The Free Press.

Liotti, C. (2023) Entrevista con María Cecilia Liotti respecto a las compras y contrataciones públicas en el Campeche. Lunes 23 de enero de 2023.

López-Hernández, O. y García, C. (2022) "Acceso a la información, transparencia y accountability societal durante la pandemia por la Covid-19 en estados del noreste de México" en Ramírez, L. y Moreno, V. *Transparencia y combate a la corrupción: binomio estratégico para la administración pública*. Fontamara.

Maldonado, O. (13 de mayo de 2020) En dos semanas arrancará Nuevo León reactivación económica. Milenio Diario. <https://www.milenio.com/politica/comunidad/en-dos-semanas-arrancara-nuevo-leon-reactivacion-economica>

Maldonado, O. (19 de marzo de 2020) NL, Coahuila y Tamaulipas crean frente contra Covid-19. Milenio Diario. <https://www.milenio.com/politica/nl-coahuila-tamaulipas-crearan-frente-covid-19>

Martínez Tiburcio, G. y Carrera, A. (2015) *Gestión financiera y capacidad institucional de los municipios mexicanos. ¿Qué pueden hacer los ayuntamientos para recaudar más ingresos propios?* Ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C., Puebla.

Martínez Tiburcio, G. y Carrera, A. (2018) *Evaluación de la capacidad institucional en la gestión de los municipios mexiquenses de 2011 a 2015 e identificación de alternativas para fortalecerla*. Instituto Hacendario del Estado de México.



Martínez Tiburcio, M.G. (2020) Índice de medición de la capacidad institucional para la gestión financiera, de los gobiernos municipales mexiquenses: evaluación 2017. Toluca: Instituto Hacendario del Estado de México. Disponible en <https://ihaem.edomex.gob.mx/sites/ihaem.edomex.gob.mx/files/files/2020/PUBLICACIONES/INVESTIGACIONES/Libro%20Indice%20de%20Medicion%20%20ELECTRONICA.pdf>.

Martínez, A. (2023b) Entrevista con Amador Martínez Martínez, Académico del Estado de Chiapas. 19 de agosto de 2023. Viernes 10 de febrero de 2023.

Martínez, G. y Carrera, A. (2015) Gestión financiera y capacidad institucional de los municipios mexicanos. ¿Qué pueden hacer los ayuntamientos para recaudar más ingresos propios? Ponencia presentada en el Congreso Internacional de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, A.C., Puebla.

Martínez, G. y Carrera, A. (2018) Evaluación de la capacidad institucional en la gestión de los municipios mexiquenses de 2011 a 2015 e identificación de alternativas para fortalecerla. Instituto Hacendario del Estado de México.

Martínez, J. (2023a) Entrevista con Javier Iván Martínez respecto a las compras y contrataciones públicas en el Chiapas. Martes 24 de enero de 2023.

Mauro, P. (1998). La corrupción: causas, consecuencias y un programa para intensificar la investigación. Finance & Development, marzo, 11-14.

Mendoza, J. (29 de septiembre de 2020) Chiapas inicia reactivación económica de manera gradual y segura: Rutilio Escandón. Chiapas en Contacto. <https://www.chiapasencontacto.com/chiapas-inicia-reactivacion-economica-de-manera-gradual-y-segura-rutilio-escandon/>

Mercado, I. (23 de marzo de 2021) Funcionario de Baja California obtiene contratos millonarios al margen de la ley. Border Center for Journalist and Bloggers. <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/funcionario-de-baja-california-obtiene-contratos-millonarios-al-margen-de-la-ley/>



Merino, G. (2000) "Federalismo Fiscal: Diagnóstico y Propuestas" en Gaceta de Economía, Número Especial. Instituto Tecnológico Autónomo de México.

Merino, M. (2013) Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.

Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (2022) Adjudicaciones directas, el método preferido para contrataciones durante el gobierno de AMLO. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad, A.C.. <https://contralacorrupcion.mx/adjudicaciones-directas-el-metodo-preferido-del-gobierno-de-amlo/>

Musgrave, R. (1969) "Theories of Fiscal Federalism", Public Finance, 24(4), 521-32.

Musgrave, R. y Musgrave, P. (1989) Public Finance in Theory and Practice. Nueva York: McGraw-Hill.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (2012) Recomendación del Consejo para combatir la colusión en la contratación pública.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/daf/competition/Recomendacion-del-Consejo-OCDE-para-combatir-la-colusion-en-contratacion-publica.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (2015a) Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (2015b) Informe de Prácticas en la Contratación Pública Local en cinco entidades mexicanas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. <https://www.oecd.org/governance/regulatory-policy/Review%20of%20Practices%20of%20Local%20Public%20Procurement%20in%20Five%20Mexican%20States%20-SP.pdf>



Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, (2017) Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Integridad Pública. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. [https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/#:~:text=La%20Recomendaci%C3%B3n%20de%20la%20OCDE%20sobre%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20describe%20los,%2C%20y%20supervisi%C3%B3n%20y%20control\).](https://www.oecd.org/gov/integridad/recomendacion-integridad-publica/#:~:text=La%20Recomendaci%C3%B3n%20de%20la%20OCDE%20sobre%20Contrataci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20describe%20los,%2C%20y%20supervisi%C3%B3n%20y%20control).)

Ossorio, M. (2010) Diccionario de ciencias jurídicas políticas y sociales. DataScan.

Parsons, T. y Shils, E. (Eds.) (1959) *Toward a General Theory of Action*. Massachusetts: Harvard University Press.

Prado, E. (2023) Entrevista con Eduardo Javier Prado Guzmán, Presidente del Colegio de Profesionistas de Administración Pública y Ciencias Políticas de Baja California, con respecto a las compras y contrataciones públicas en el Estado de Baja California. Lunes 23 de enero de 2023.

Prakash, J. (2012) *Theory of Fiscal Federalism: An Analysis*. Amity University.

Preciado, M., Urrego, E. y Vallejo, M. (2021) *Cultura de la corrupción en las contrataciones públicas entre empresas multinacionales y el Estado colombiano en el periodo 2000-2019*. Universidad Pontificia Bolivariana

Ramírez, A. (2023) Entrevista con Ana Ramírez Gómez, Profesora Investigadora de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez, respecto a las compras y contrataciones públicas en el Chihuahua. Miércoles 25 de enero de 2023.

Ramírez, J. (2023) Entrevista con Juan Antonio Ramírez respecto a las compras y contrataciones públicas en el Tamaulipas. Jueves 26 de enero de 2023.

Ramírez, L., Moreno, V. y Casas, E. (2021) La sextorsión como nueva modalidad de corrupción en el servicio público. *Sapienza International Journal of Interdisciplinary Studies* 2(1), enero-marzo, pp. 208-226.



Ramos, J. (28 de febrero de 2021) Opacidad: la otra pandemia de la frontera norte. Border Center for Journalist and Bloggers. <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/opacidad-la-otra-pandemia-de-la-frontera-norte/>

Rojas, R. (2017) El control simultáneo y la prevención de la corrupción en las contrataciones de las entidades públicas, en la Contraloría Regional Huánuco. Universidad de Huánuco.

Roldán, J. (2008) Derecho Administrativo. Oxford.

Rowland, M. (1998). "Visión contemporánea de la corrupción" en Nohlen, D.; Dendia, R.; Raventos, C. y Tuesta, F. (Comp.) Abstencionismo y participación electoral. Granica-Ciedla.

Rubio, D. (18 de agosto de 2021) "En pandemia, Secretaría de Seguridad de Tijuana adquiere de todo, menos elementos de protección para policías". International Center for Journalists-Border Center for Journalists and Bloggers. <https://www.borderhub.org/noticias-especiales/compras-en-pandemia-secretaria-de-seguridad-de-tijuana-adquiere-de-todo-menos-elementos-de-proteccion-para-policias/>

Ruiz, H. (2022) "Problemas y retos al medir la corrupción" en Ramírez, L. y Moreno, V. Transparencia y combate a la corrupción: binomio estratégico para la administración pública. Fontamara.

Salazar, D. y Angles, A. (2018) El diseño institucional de la corrupción: vacíos regulatorios en contrataciones públicas con el Estado. Análisis del Programa Nacional de Dotación de Materiales Educativos del Perú. Pontificia Universidad Católica del Perú.

Shah, A. (1991) New Fiscal Federalism in Brazil. World Bank Discussion Paper 124.

Shleifer, A. y Vishny, R. (1993) Corruption. Quarterly Journal of Economics 108, pp. 599-617



Silva, S. y Angelo, L. (2022) Entorno legal e adoção de blockchain como ferramenta para prevenir a corrupção em contratações públicas. Revista de la Controladoria-Geral da União. <https://doi.org/10.36428/revistadacgu.v14i26.528>

Simon, H. (1972) El comportamiento administrativo. Estudio de los procesos de adopción de decisiones en la organización administrativa. Aguilar.

Stiglitz, J. (2000) Economics of the Public Sector. Nueva York: W.W. Norton & Company.

Tiebout, C.M. (1956) "A Pure Theory of Local Expenditures", Journal of Political Economy, 64, pp. 416-424.

Tiebout, Ch. (1961) An Economic Theory of Fiscal Decentralization. En Universities-National Bureau Committee for Economic Research Public Finances: Needs, Sources, and Utilization. Universities-National Bureau Committee for Economic Research. Disponible en <http://www.nber.org/books/univ61-1>

Torres, Y. (2023) Entrevista con Yeraldo Emanuel Torres Flores con respecto a las compras y contrataciones públicas en el Estado de Nuevo León. Miércoles 25 de enero de 2023.

Transparencia Internacional (2019). Barómetro Global de la Corrupción. <https://www.transparency.org/en/gcb/latin-america/latin-america-and-the-caribbean-x-edition-2019>

Transparencia Internacional (2020) Contrataciones públicas en estados de emergencia: elementos mínimos que los gobiernos deben considerar para asegurar la integridad de las adjudicaciones que realicen durante contingencias. Transparencia Internacional. https://images.transparencycdn.org/images/COVID_19_Public_procurement_Latin_America_ES_PT.pdf

Transparencia Mexicana (2020a) #SusanaVigilancia dará seguimiento a las acciones y los recursos ejercidos por estados y la Federación en la transición de la emergencia sanitaria y el periodo post-Covid. Transparencia Mexicana A.C. <https://www.tm.org.mx/susnavigilancia-postcovid-deudaycreditos/>



Transparencia Mexicana (2020b) Alerta #SusanaVigilancia: solo 5 entidades federativas del país publican sus contrataciones sobre COVID-19 en un solo micrositio. Transparencia Mexicana, A.C. <https://www.tm.org.mx/susanavigilanciapublicacioncontrataciones/>

Transparencia Mexicana (2020c) Indispensable contar con contrataciones abiertas para la emergencia sanitaria y la reactivación económica: Transparencia Mexicana y Tojil. Transparencia Mexicana, A.C. <https://www.tm.org.mx/contratacionesabiertasenlaemergencia/>

Transparencia Mexicana (2020d) (In)cumplimiento de las obligaciones de transparencia en contrataciones por COVID-19. Transparencia Mexicana, A.C. <https://www.tm.org.mx/susanavigilancia-cumplimientoleytransparenciacontrataciones-covid19/>

Valdés, V. (2013) "Fallas del mercado y del gobierno en el sector aeronáutico mexicano. Revista de Economía Institucional, 15(29). http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0124-59962013000200012

Valencia, O. (2023) Entrevista con Omar Valencia Domínguez respecto a las compras y contrataciones públicas en Quintana Roo. Lunes 23 de enero de 2023.

Valenzuela, F. (2023) Entrevista con Fernando Valenzuela Pernas respecto a las compras y contrataciones públicas en Tabasco. Sábado 21 de enero de 2023.

Villasana, J. (2023) Entrevista con Jaime Villasana Dávila, exconsultor de la Asociación Internacional de Gerentes de Ciudades capítulo México-Latinoamérica. Lunes 23 de enero de 2023.

Winston, C. (2006) Government failures vs. market failures. Brookings Institution.



Pandemia y opacidad del gasto público: cómo evitar la corrupción en tiempos de crisis

Este documento se realiza como parte de los trabajos del Hub de Periodismo de Investigación de la Frontera Norte, un proyecto del International Center for Journalists, en alianza con el Border Center for Journalists and Bloggers.

La organización Transparencia Mexicana asesoró el desarrollo de esta investigación y contribuyó a construir propuestas de mejora de políticas públicas que se exponen a continuación.

Se incentiva la libre divulgación de este contenido, siempre y cuando se haga referencia a las organizaciones mencionadas y se comparta el enlace original del documento.

JUNIO 2023.

Investigación: Dr. Juan Carlos Martínez Andrade, profesor investigador de El Colegio Mexiquense AC

Edición: Dra. Sibely Cañedo Cázarez

Asesoría: Lucía Petersen
y Brianda Lucía Aguilar Bautista

Diseño: Téhwa Comunicación



BORDER HUB

ICFJ International Center
for Journalists

BCJB

BORDER CENTER
FOR JOURNALISTS AND BLOGGERS

Iniciativa
sinaloa CENTRO
CIUDADANO DE
INVESTIGACIÓN