

ADQUISICIONES PÚBLICAS BAJO LA LUPA 2019–2020

Luis Miguel Barbosa:

licitaciones y contratos 2019–noviembre 2020

o

ITZEL JIMÉNEZ RÍOS :: SERGIO MASTRETTA



**ADQUISICIONES PÚBLICAS
BAJO LA LUPA 2019–2020**

Luis Miguel Barbosa:

licitaciones y contratos 2019–noviembre 2020

⊙

ITZEL JIMÉNEZ RÍOS :: SERGIO MASTRETTA



PUEBLA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD

ADQUISICIONES PÚBLICAS BAJO LA LUPA 2019 – 2020

Luis Miguel Barbosa: licitaciones y contratos 2019–noviembre 2020

Itzel Jiménez Ríos :: Sergio Mastretta, autores

PUEBLA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD, A.C.

PCCI Editorial

©PUEBLA CONTRA LA CORRUPCIÓN Y LA IMPUNIDAD, A.C.

Puebla

www.pueblacontrala corrupción.org

Publicación de México



CONTENIDO

INTRODUCCIÓN ...5

I PROCESO DE ADQUISICIONES ...9

1. Los huecos para la corrupción empiezan con la Ley de Adquisiciones ...9

2. Adjudicación directa contra licitaciones ...11

2.1 El caso de las dependencias o secretarías del ejecutivo estatal ...11

2.2 El caso de las entidades (organismos públicos descentralizados) ...16

II. DISCRECIONALIDAD. LA FALTA DE TRANSPARENCIA ES LA REGLA ...28

III ADJUDICACIONES DIRECTAS POR ENCIMA DEL MONTO PERMITIDO ...31

IV CONTRATACIONES EN LA ERA COVID: OSCURIDAD TOTAL ...34

V. EL CASO DEL ISSSTEP ...36

VI CONCLUSIONES ...45

INTRODUCCIÓN

La obra pública en México se ha caracterizado por ser una de las fuentes principales de corrupción e impunidad. Se utilizan fondos que simulan ser contrataciones; o bien, se dan “moches” en su realización, o simplemente se ejercen a través de empresas fantasmas constituidas específicamente para cometer ilícitos.

Según la Evaluación del Sistema de Compras y Contrataciones Públicas de México, realizada por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, el Banco Interamericano de Desarrollo y Methodology For Assessing Procurement Systems (MAPS), de 2016 a 2018 el gasto de compras públicas representó el 21 % del gasto total gubernamental. Debido a la gran cantidad de recursos utilizados, la OCDE y el Banco Mundial afirman que los procedimientos de contratación son mayormente vulnerables a la corrupción en todo el mundo.

Todo eso pasa en el mar ignoto de las miles de licitaciones que año con año lanzan al vacío de la desinformación pública oficinas y servidores públicos de toda índole en nuestro país. En la búsqueda por impedir que los recursos públicos se desvíen para beneficio de intereses privados, la sociedad mexicana no ha logrado responder al eterno interrogante sobre la incapacidad de la rendición de cuentas como instrumento efectivo contra la corrupción. ¿Qué procesos ocurren para que al final del día lleguemos siempre a la conclusión de que las instituciones diseñadas para que los servidores públicos

cumplan cabalmente con las obligaciones de transparencia nunca sean suficientes?

“La información sobre el uso de los recursos aparece cada vez con menos oportunidad y su volumen y calidad han disminuido, lo que dificulta la vigilancia y evaluación –afirma María Amparo Casar, directora de Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad–. En 2019 se reporta únicamente un 13.5 % de licitaciones públicas contra un 78.1 % de adjudicaciones directas y 8.1 % de invitaciones restringidas. [...] A pesar de que en el Plan Nacional de Desarrollo el gobierno se comprometió a prohibir las adjudicaciones directas.”

¿Qué es lo que ocurre con la transparencia poblana? Puebla contra la corrupción y la impunidad ha decidido iniciar una serie de reportes periódicos sobre las contrataciones de obras y servicios por parte del gobierno estatal y de los gobiernos municipales. El análisis se propone identificar de manera sistemática las principales debilidades institucionales del estado en Puebla –al final, todo un aparato de complicidades que se aprovecha de ellas–, en las que se funda el campo fértil de la corrupción. Si queremos contribuir como ciudadanos a cambiar las condiciones históricas de la desigualdad y la injusticia en México tenemos que enfrentar la realidad de la corrupción como mecanismo natural, por las que el Estado incumple con su objeto fundamental: el bienestar de las personas.

Este ejercicio de revisión y rendición de cuentas comenzó con el trabajo ya publicado *Interinato, el negocio perfecto. Las licitaciones de Guillermo Pacheco Pulido* en 2020. Ahí se mostró una serie de problemas relativos a los procesos de contrataciones, su opacidad y el uso de empresas fantasmas para ejercer una parte del presupuesto estatal.

Este nuevo reporte considera los tipos de contratación (licitaciones abiertas, por invitación a tres proveedores y adjudicaciones directas), la adjudicación directa de contratos con montos por encima de lo que establece la ley, y la falta de transparencia en el proceso de administración de las contrataciones del gobierno estatal de Puebla en los años 2019 y 2020. Esta caracterización es agravada en la revisión de los contratos que 21 dependencias y entidades gubernamentales han relacionado con la emergencia desatada por la pandemia en el último año.

Casi sin distinciones, las 17 secretarías llamadas “dependencias” y los 24 organismos públicos descentralizados llamados “entidades”, han incurrido en hechos que deben subyugarse. Al menos 3,883 millones de pesos han sido contratados en estos dos años por la figura de “adjudicación directa”,

sin que medie competencia alguna entre empresas prestadoras de servicios, y siempre bajo un espeso manto de disposiciones legales e incumplimiento de las normas de transparencia en los que se funda la discrecionalidad de los funcionarios públicos que firman los contratos. En lo que va del 2020 sólo 2.7 de cada cinco pesos contratados por las dependencias fue por la vía de la licitación.

Esta investigación identifica a un total de 225 contratos por un total 3,021 millones de

pesos que rebasan cada uno de ellos el monto establecido por la Ley de Egresos del estado de Puebla para los años 2019 y 2020. Todos requirieron una justificación de la autoridad.

Todo ello ocurre, además, bajo una opacidad que impide analizar la mecánica con la que se operan todos estos multimillonarios contratos. En el 2020, las dependencias del gobierno de Miguel Barbosa han transparentado 8.3 veces menos recursos contratados respecto al 2019. Bajo la pandemia, el gobierno ha gastado hasta el mes de septiembre –no hay información más reciente– 2,724.8 millones de pesos para enfrentar el Covid-19, sin que se conozca uno solo de los contratos correspondientes. No se puede identificar si se realizaron por la vía de la licitación o la adjudicación directa.

El 30 de octubre de 2020 el gobernador del estado Luis Miguel Barbosa declaró que “todas las obras públicas son licitadas”. Lo repitió en su segundo Informe de Gobierno. Y este 15 de diciembre, para la presentación de su segundo informe, el gobernador ha hecho afirmaciones en twitter que van más lejos:

“Por una mejor infraestructura en todo el estado, invertimos 3 mil 350 mdp en obra pública, con total transparencia y apego a la ley. En #Puebla se acabó la opacidad en el uso de los recursos públicos. #2doInforme #PueblaFirmeHaciendoHistoria #MiguelBarbosa”.

Y sobre la transparencia de los contratos dijo todavía más:

“Los actos de corrupción NO quedarán impunes, revocamos

notarías públicas que fueron concedidas con procedimientos irregulares e hicimos públicos 114 contratos otorgados al margen de la ley. Otra forma de gobernar es posible. #2doInforme #PueblaFirmeHaciendoHistoria #MiguelBarbosa”

La información de 2019 que aparece en el portal de Transparencia de las dependencias del Ejecutivo sobre 1,811 contrataciones hechas por las dependencias (Secretarías), muestra que 2,094 millones de pesos –el 24.3 % de los 8,593.4 millones de pesos gastados vía contratos, uno de cada cuatro– se adjudicaron directamente. Y para el 2020, con la mínima información que aparece en el propio portal de transparencia, la diferencia entre lo licitado y lo adjudicado es todavía mayor: de 775.1 millones de pesos cuya contratación se ha hecho pública, el 37.7 % se adjudicó de forma directa.

Las entidades –identificados como organismos públicos descentralizados– realizaron en estos dos años al menos 1,598 contratos que muestran una situación similar: para el 2019 se adjudicaron directamente el 35.2 %, 1,102 millones de pesos contra un ejercicio de 2,845 millones de pesos. Y en el 2020, ese porcentaje aumenta al 59.4 %: 494.3 millones de pesos por adjudicación directa contra 336.6 millones que pasaron por la licitación a tres empresas. Así que no, no todo se licita bajo condiciones de competencia como lo establece la ley. De hecho, cada vez se licita menos.

Y con la pandemia del Covid-19 la opacidad ha sido total. De los 2,724.8 millones de pesos aplicados por el gobierno en el 2020 a la emergencia del Covid-19 no existe un contrato publicado ni se puede identificar si se realizó por la vía de la licitación o la adjudicación directa.

Peor aún, en los propios comunicados del gobierno de Miguel Barbosa se presumen las inversiones en obra pública. Por ejemplo, el 25 de noviembre pasado el gobierno del Estado reveló en conferencia de prensa la inversión de 3 mil 250 millones de pesos en infraestructura. Sin embargo, a 13 días de terminar el año, esta administración no ha dado a conocer un solo contrato respecto de la forma en la que ha gastado, ni dónde ni cuándo. El desglose reportado en esa conferencia de prensa no puede corroborarse por falta de información pública.

Dos son los portales que ofrecen la abigarrada estructura de visualización de las licitaciones y contratos. El portal de licitaciones del gobierno del estado de Puebla ofrece al 27 de noviembre de 2020 un listado de 57 licitaciones estatales y nueve federales adjudicadas.

Con esta investigación, Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad inicia el análisis sistemático de la mecánica con la que opera el ejercicio del gasto público estatal y municipal en el estado de Puebla.



I. PROCESO DE ADQUISICIONES

1. Los huecos para la corrupción empiezan con la Ley de Adquisiciones

Los recursos económicos de los que dispone el estado de Puebla se deben administrar con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Así lo establecen tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla en sus artículos 134 y 108, respectivamente. ¿Cómo administra el gobierno de Miguel Barbosa la adjudicación de los contratos de obras y servicios públicos? ¿Por qué unos son por invitación abierta –la minoría– y otros se encuadran en licitaciones por invitación a tres empresas o se enlistan como “adjudicaciones directas”?

En estos artículos el Poder Legislativo es muy claro al indicar que el Estado, con el fin de asegurar las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y otras circunstancias que estime convenientes, realizará las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier índole, así como la contratación de obra que lleven a cabo, por medio de licitaciones públicas mediante convocatoria pública en donde se presenten diferentes personas.

La Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal del Estado de Puebla establece como for-

mas de adjudicar esas adquisiciones, arrendamientos y servicios, además de la licitación pública por regla general, la que denomina “excepciones”: el concurso por invitación, el procedimiento de adjudicación mediante invitación a cuando menos tres personas y, por último, la adjudicación directa. Sin embargo, son responsabilidad estricta de las autoridades las justificaciones que se den en estos casos de excepción, puesto que la propia ley prevé que se pueden dar en temas de urgencia como un desastre natural, o por la especialización de bienes que se requieran. En sus artículos 20 y 21 despliega un conjunto de supuestos en los que la autoridad puede fundar y motivar el no sujetarse a un procedimiento de licitación pública.

Estas facultades y la discrecionalidad con la que se toman las decisiones son las que permiten que gobiernos como el de Miguel Barbosa puedan destinar 1.2 de cada cinco pesos gastados en el 2019 en adjudicaciones directas. Y 2.7 de cada cinco pesos en el año 2020. Pero todo requiere una justificación detallada.

**LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTOS Y SERVICIOS
DEL SECTOR PÚBLICO ESTATAL Y MUNICIPAL DEL ESTADO DE PUEBLA,
RESÚMENES DE LOS ARTÍCULOS 20 Y 21**

ARTÍCULO 20

La Secretaría y los Comités Municipales, bajo su responsabilidad, podrán fincar pedidos o celebrar contratos en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública, a través de los procedimientos de excepción a la misma, cuando:

I. Sólo exista un posible oferente; II. Peligro o se altere el orden social, la economía, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente; o desastres producidos por fenómenos naturales; III. Se trate de servicios de consultoría, asesoría, estudios; se comprometa información de naturaleza confidencial; IV. No sea posible el procedimiento de licitación pública; V. Se hubiere rescindido el contrato del proveedor; VI. No existan por lo menos tres proveedores idóneos; VII. Cuando existan razones justificadas para la adquisición o arrendamiento de bienes de marca determinada. VIII. Se trate de bienes percederos; IX. Las adquisiciones se realicen con campesinos o grupos urbanos vulnerables; X. Se trate de adquisiciones para su comercialización o para procesos productivos; XI. Se ofrezcan bienes en condiciones favorables, en liquidación o disolución; XII. Se trate de servicios de mantenimiento, conservación, restauración y reparación de bienes; XIII. Sean servicios a título de dación en pago, en los términos de la legislación aplicable; y XIV. Se trate de convenios con distribuidores exclusivos de bienes de consumo frecuente, que tengan por objeto obtener ventajas económicas.

Las Dependencias o Entidades bajo su responsabilidad, podrán solicitar que la Secretaría o los Comités Municipales adjudiquen de manera directa en los casos previstos por esta Ley.

ARTÍCULO 21

Sin perjuicio de lo dispuesto en los tres artículos anteriores, la Secretaría, los Comités Municipales, las dependencias y las

entidades bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública a través de los procedimientos de excepción a la misma, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecen en el presupuesto de egresos respectivo, de acuerdo con los artículos 47 fracción IV y 67 de esta Ley, estando prohibido fraccionar las operaciones para que de esta manera queden comprendidos en los supuestos de excepción a la licitación pública a que se refiere este artículo.

2. Adjudicación directa contra licitaciones

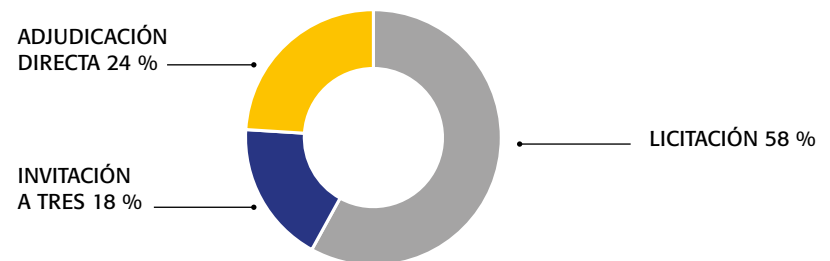
2.1 EL CASO DE LAS DEPENDENCIAS O SECRETARÍAS DEL EJECUTIVO ESTATAL 2019

En la Plataforma Nacional de Transparencia se identifica bajo el rubro “Resultados adjudicaciones, invitaciones y licitaciones. Procedimiento de licitación pública e invitación a cuando menos tres personas” los procedimientos de invitación abierta y adjudicación a tres personas. Al desagregar los procedimientos de licitación abierta e invitación a tres personas nos percatamos de que la mayoría de los contratos que se encuentran en este apartado son invitaciones a tres y no invitaciones abiertas, como sería la regla general.

En 2019 se licitaron muchas más contrataciones que las que se adjudicaron directamente, a excepción de las Secretarías de Educación, Turismo, Desarrollo Rural, Economía y Cultura. Las invitaciones abiertas y las invitaciones a tres proveedores superaron a las adjudicaciones directas por casi el triple del monto contratado, como se muestra en el Cuadro 1.

Para realizar este análisis se compararon las compras de dos formas: Uno por número de contratos y la otra por los montos que estos contratos significaban. Aunque pareciera que las licitaciones superan por mucho las adjudicaciones directas, cuando se desagregan los montos, dividiendo las invitaciones a tres y las invitaciones abiertas, nos damos cuenta de que una gran parte de las supuestas invitaciones abiertas son invitaciones a tres personas.

GRÁFICA 1
LICITACIONES, ADJUDICACIONES E INVITACIONES A TRES
SEGÚN MONTOS DE LO CONTRATADO (2019)



Fuente Elaboración propia, con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

CUADRO 1
DEPENDENCIAS: ADJUDICACIONES, LICITACIONES ABIERTAS
E INVITACIONES A TRES (2019)

SECRETARÍA	LICITACIÓN PÚBLICA	INVITACIÓN A TRES	ADJUDICACIÓN DIRECTA
Finanzas	1,067,163,171.30	402,650,535.14	220,745,646.91
Bienestar	14,080,726.21	246,909,343.42	1,467,112.00
Educación	–	2,426,170.54	789,002,085.22
Salud	1,516,762,818.50	367,251,855.18	493,194,316.24
Seguridad Pública	1,067,163,171.30	402,650,535.14	4,524,000.00
Función Pública		19,418,451.72	15,327,470.76
Infraestructura	1,252,068,113.02	50,358,174.11	172,774,581.34
Gobernación	1,078,962.40	7,616,658.91	6,505,060.89
Medio Ambiente	–	5,005,815.75	3,847,496.00
Turismo	–	28,346,950.63	96,537,672.22
Desarrollo Rural	–	–	252,122,830.13
Economía	–	2,976,332.58	10,302,000.00
Trabajo	–	1,358,485.09	1,188,353.13
Cultura	–	2,167,548.70	26,850,666.82
Movilidad y Transportes	–	891,261.22	–
Igualdad Sustantiva	–	289,083.60	46,198.00
Administración	–	–	–
TOTAL	\$4,918,316,962.73	\$1,540,317,201.73	\$2,094,435,489.66

Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia en <http://transparencia.puebla.gob.mx/>.

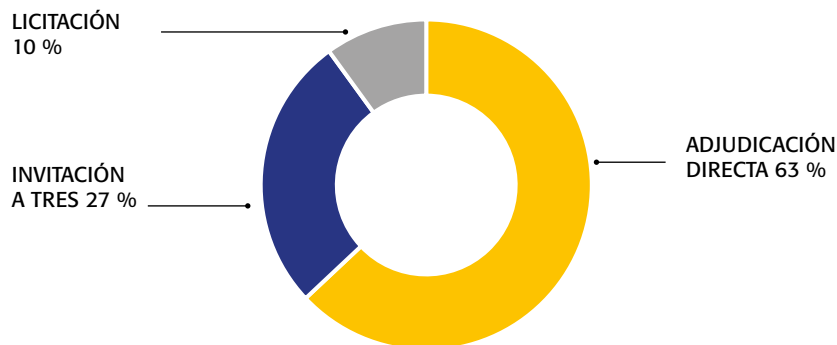
Además, cuando se analiza la información a partir del número de contratos, las asignaciones directas son muchas más que las invitaciones abiertas o las invitaciones a tres personas. Durante 2019 sólo hubo 167 contratos por licitación pública abierta, 450 se otorgaron bajo el formato de invitación a cuando menos tres personas, y se hicieron 1,074 adjudicaciones directas, como se muestra en el Cuadro 2.

CUADRO 2
LICITACIONES, INVITACIÓN A TRES Y ADJUDICACIONES DIRECTAS
POR DEPENDENCIA (2019)

SECRETARÍAS	LICITACIÓN PÚBLICA	INVITACIÓN A TRES	ADJUDICACIÓN DIRECTA
Finanzas	13	50	49
Bienestar	9	42	1
Educación	0	3	124
Salud	85	13	27
Seguridad Pública	5	1	1
Función Pública	0	11	313
Infraestructura	47	14	42
Gobernación	2	56	15
Medio Ambiente	1	7	4
Turismo	0	169	152
Desarrollo Rural	5	0	4
Economía	0	10	2
Trabajo	0	35	156
Movilidad y Transporte	0	9	120
Cultura	0	28	0
Administración	0	0	0
Igualdad Sustantiva	0	2	64
TOTAL	167	450	1074

Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

GRÁFICA 2
LICITACIONES, ADJUDICACIONES E INVITACIONES A TRES
SEGÚN NÚMERO DE CONTRATOS (2019)



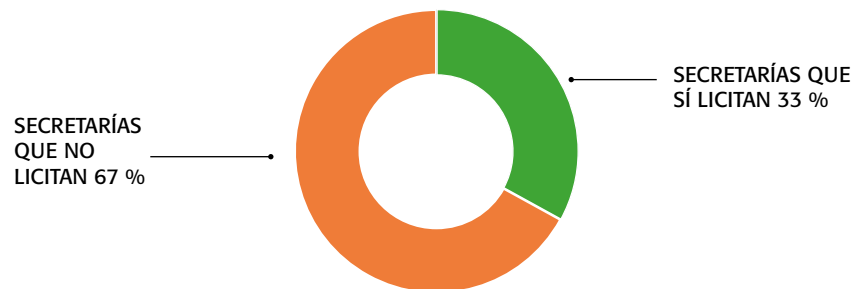
Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Es decir, el 63 % de los contratos otorgados durante 2019 fueron adjudicaciones directas, el 27 % invitaciones a tres proveedores y solamente el 10 % de los contratos se licitaron. En términos de recursos, de los 6,498.8 millones de pesos que se licitaron, 4,918.3 millones de pesos fueron licitaciones públicas abiertas y los otros 1,540.3 millones fueron invitaciones a tres personas, lo que corresponde al 24 % de lo supuestamente licitado.

Las secretarías que más presupuesto tienen son también las que más licitan. De hecho, sólo seis de las 17 dependencias licitaron durante el año 2019, y de esas seis dependencias, el 99.6 del presupuesto gastado mediante licitación pública abierta se concentra

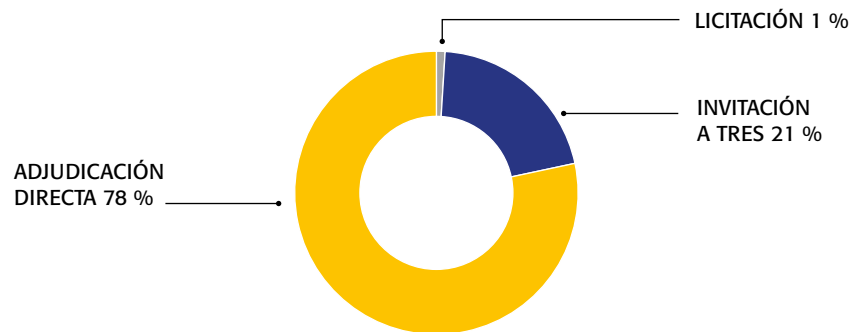
únicamente en las secretarías de Finanzas, Salud, Seguridad Pública e Infraestructura. Las otras once dependencias realizaron sus adquisiciones mediante el procedimiento de invitación a tres proveedores

GRÁFICA 3
SECRETARÍAS QUE SÍ LICITAN



Nota: Las secretarías que más licitaron son Finanzas, Salud, Seguridad Pública e Infraestructura. Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

GRÁFICA 4
% DE LICITACIONES DE LAS SECRETARÍAS QUE NO LICITAN



Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Uno de los casos que más resalta es el de la Secretaría de Educación, representada desde 2019 por Melitón Lozano Pérez, que cada año recibe la mayor cantidad de presupuesto. Es también, la secretaría que más recursos adjudica de forma directa: 789 millones de pesos, que contrastan con apenas 2.4 millones que licitó bajo el formato de invitación a tres. La Secretaría de Educación no realizó un solo concurso de licitación pública abierta en 2019.

La segunda secretaría que más presupuesto público recibe es la Secretaría de Planeación y Finanzas, cuya titular es María Teresa Castro Corro. En 2019 recibió 7,871.9 millones de presupuesto. Adjudicó de forma directa 220 millones, frente a los 1,510 millones de pesos que se licitaron, de los cuales 402.6 millones se otorgaron mediante invitación a tres personas. Sólo 1,067.1 sí se licitaron de forma pública abierta.

Las secretarías de Turismo, encabezada por Vanessa Barahona de la Rosa, Desarrollo Rural, por Ana Laura Altamirano Pérez y Cultura, que en 2019 estaba representada por el académico Julio Glockner, adjudicaron de forma directa más de lo que licitaron por invitación a tres proveedores, y ninguna de ellas registraron procedimientos de licitación pública abierta en el año 2019.

Cuando hacemos una sumatoria general, si bien el monto licitado sí supera a las adjudicaciones e invitaciones a tres, lo que realmente llama la atención es la casi nula licitación pública de los contratos en las diferentes secretarías. Únicamente las secretarías de Finanzas, Bienestar, Salud, Seguridad Pública, Infraestructura y Gobernación licitaron de forma abierta en 2019, mientras que las demás secretarías adjudicaron la totalidad de los contratos por invitaciones a tres o adjudicaciones directas.

La información de 2020 indica que las dependencias licitaron más de lo que se adjudicó. Sin embargo, en 2020 el porcentaje de adjudicaciones directas aumentó del 24 % de lo gastado en 2019 al 38 % este año. En términos del número de contratos, las licitaciones representan únicamente el 3 % en 2020.

A partir de la escasa información que aparece en transparencia, en el año 2020 se licitó más de lo que se adjudicó; sin embargo, la cifra de lo adjudicado en términos porcentuales subió significativamente en comparación con el año pasado. Este año se adjudicó 14 % más como se muestra en el Cuadro 3.

CUADRO 3
GASTO CONTRATADO POR DEPENDENCIAS POR ADJUDICACIÓN DIRECTA
(2020)

SECRETARÍA	TOTAL ADJUDICACIONES 2020	TOTAL LICITACIONES 2020
Finanzas	–	–
Bienestar	–	\$1,458,972.60
Educación	\$35,859,698.28	\$27,338,424.93
Salud	–	–
Seguridad Pública	\$999,131.20	–
Función Pública	\$396,474.58	–
Infraestructura	–	–
Gobernación	–	\$1,667,093.16
Medio Ambiente, Desarrollo Sustentable y Ordenamiento Territorial	\$436,450.00	\$1,149,123.28
Turismo	\$342,000.00	\$4,033,185.50

Desarrollo Rural	\$220,161,167.20	\$401,617,612.61
Economía	\$412,989.37	\$1,125,201.35
Trabajo	-	\$37,229.79
Cultura	\$32,930,293.84	\$14,372,318.94
Movilidad y Transportes	-	\$29,920,572.25
Igualdad Sustantiva	-	-
Administración	\$644,905.47	\$200,000.00
TOTAL	\$292,183,109.94	\$482,919,734.41

Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Una vez más, al momento de desagregar la información diferenciando las licitaciones de las invitaciones a tres, un 12 % de lo dispuesto en el apartado de licitaciones, son invitaciones a tres, como se puede ver en el Cuadro 4.

La situación es bastante más grave para el año 2020 pues, además de que se está transparentando 8.3 veces menos, las secretarías de Finanzas, Salud, Infraestructura y Administración no han dado de alta un solo contrato. Si revisamos los contratos publicados durante el año pasado nos daremos cuenta de que estas dependencias son las que más contrataciones públicas ejercen.

Si se revisa puntualmente dependencia por dependencia, veremos que por ejemplo que la Secretaría de Educación, quien el año pasado había transparentado contratos por 791.4 millones, este año ha transparentado únicamente 63.4 millones. O la Secretaría de Infraestructura, encabezada por Juan Daniel Gámez Murillo, que había transparentado el año pasado contratos por un monto total de \$1,486.1 millones, este año no ha transparentado absolutamente nada.

CUADRO 4
LICITACIONES PÚBLICAS, INVITACIÓN A TRES Y ADJUDICACIONES DIRECTAS
POR DEPENDENCIA (2020)

SECRETARÍAS	LICITACIÓN PÚBLICA	INVITACIÓN A TRES	ADJUDICACIÓN DIRECTA
Finanzas	-	-	-
Bienestar	-	1,458,972.30	-
Educación	-	27,338,424.93	35,859,698.28
Salud	-	-	-
Seguridad Pública	-	-	999,131.20
Función Pública	-	-	396,474.58
Infraestructura	-	-	-
Gobernación	-	1,667,093.16	-
Medio Ambiente	-	1,149,123.28	436,450.00
Turismo	-	1,319,788.52	342,000.00
Desarrollo Rural	401,617,612.61	-	220,161,167.20
Economía	-	1,125,201.35	412,989.37
Trabajo	-	37,229.79	-
Movilidad y Transporte	25,561,576.72	4,358,995.53	-
Cultura	-	14,372,318.94	32,930,293.84
Administración	-	-	-
Igualdad Sustantiva	-	200,000.00	644,905.47
TOTAL	427,179,189.33	53,027,147.80	292,183,109.94

Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

Si realizamos una comparación tomando en cuenta únicamente lo que se transparentó los primeros tres trimestres del año pasado, podemos decir que los poblanos no tenemos idea de que es lo que sucede con aproximadamente \$5,661.1 millones

Aquí se presenta un ejemplo de los contratos firmados por adjudicación directa (imagen 1).

2.2 EL CASO DE LAS ENTIDADES

(ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS)

Los organismos públicos descentralizados, al igual que las secretarías, tienden a adjudicar de manera directa, como excepción, un monto alto. El aumento de las adjudicaciones directas subió de 35.2 por ciento a 59.4 por ciento entre 2019 y 2020. En el 2019 se adjudicaron directamente 755 contratos por un monto de 1,002 millones, contra 1,843 millones que correspondieron a licitación abierta y por invitación a tres. En 2020, si bien el número de contratos otorgados por adjudicación disminuyó a sólo 142, con un monto de 494.3 millones, las adjudicaciones directas aumentaron en porcentaje respecto del año previo.

Durante 2019 las entidades licitaron 600 millones más de lo que adjudicaron. Hablando en términos porcentuales, en 2019 las Secretarías adjudicaron mucho menos que el caso de las entidades.

Imagen 1. Ejemplo de adjudicación directa en el CAPPCEE para un contrato por 14,595,562 millones de pesos.

Fuente: Consultado en http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/670_1595602172_318196cb269fd38ce0230a4e8dddo55c.pdf.



Secretaría
de Infraestructura
Gobierno de Puebla

CAPCEE
Comité Administrador
Poblanos para la Construcción
de Espacios Educativos

CONTRATO No.:
CAPCEE-001/2020-A


CONTRATO DE OBRA PÚBLICA
(A BASE DE PRECIOS UNITARIOS Y TIEMPO DETERMINADO)

DATOS DEL CONTRATISTA		DATOS DE CAPCEE		
<p>NOMBRE</p> <p>JDI ARQUITECTOS, S. DE R.L. DE C.V. C. JAIME ALBERTO VÁZQUEZ OREA GERENTE GENERAL</p>		<p>OBJETO DEL CONTRATO</p> <p>" REHABILITACIÓN GENERAL QUE CONSISTE EN APLICACIÓN DE PINTURA E IMPERMEABILIZANTE, SUSTITUCIÓN DE ACABADOS, PISOS, CANCELERÍA, PUERTAS, LÁMPARAS, SALIDAS ELÉCTRICAS, INSTALACIÓN HIDROSANITARIA Y GAS, REHABILITACIÓN DE SANITARIOS Y OBRA EXTERIOR EN LOS EDIFICIOS G, H, J, K Y L; EN LA ESCUELA SECUNDARIA TÉCNICA NÚM. 5 CLAVE 21DST0005Q, UBICADA EN LA CABECERA MUNICIPAL DE ZARAGOZA, PUEBLA."</p>		
TELÉFONOS:	REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES:	OBRA NÚMERO:	FECHA DE INICIO:	FECHA DE TERMINACIÓN:
(222) 2460824	JAR150805R25	20200013	16 DE ABRIL DE 2020	12 DE OCTUBRE DE 2020
REGISTRO IMSS	REGISTRO ANTE LA SRIA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA LISTADO DE CONTRATISTAS CALIFICADOS Y LABORATORIOS DE PRUEBAS DE CALIDAD	DEPENDENCIA Y/O ENTIDAD QUE PAGA	FECHA DE FIRMA	
Y4631281104	LC-4347	CAPCEE	16 DE ABRIL DE 2020	
CORREO ELECTRÓNICO		PROGRAMA		
arg.jaimevazquez@hotmail.com		FAM BASICO 2020		
IMPORTE:	I.V.A.	GLOBAL:		
\$12'580,657.73	\$2'012,905.24	\$14'593,562.97		
<p>IMPORTE GLOBAL DEL CONTRATO CON LETRA</p> <p>(CATORCE MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL QUINIENTOS SESENTA Y DOS PESOS 97/100 M.N.)</p>				
<p>MONTO DEL ANTICIPO CON IVA:</p> <p>\$4,378,068.89 (CUATRO MILLONES TRESCIENTOS SETENTA Y OCHO MIL SESENTA Y OCHO PESOS 89/100 M.N.)</p>				
<p>FORMA DE ADJUDICACIÓN EN APEGO A LA LEY DE OBRA PÚBLICA Y SERVICIOS RELACIONADOS CON LA MISMA PARA EL ESTADO DE PUEBLA.</p>				
LICITACIÓN PÚBLICA	()	INVITACIÓN A CUANDO MENOS 5 PERSONAS	()	
INVITACIÓN A CUANDO MENOS 3 PERSONAS	()	ADJUDICACIÓN DIRECTA	(X)	

23 Poniente 2301, Col. Volcanes, C.P. 72410
Puebla, Pue. Tel. 222-243-14-77 ext. 204 y 210
www.si.puebla.gob.mx

1

CAPCEE-001/2020-A



CUADRO 5
LICITACIONES PÚBLICAS 2019-2020 Y POR INVITACIÓN A TRES

	LICITACIONES PÚBLICAS 2019	LICITACIONES PÚBLICAS 2020	LICITACIONES POR INVITACIÓN A TRES 2019	LICITACIONES POR INVITACIÓN TRES 2020	LICITACIONES POR ESPECIFICAR 2019	LICITACIONES POR ESPECIFICAR 2020	LICITACIONES POR ADJUDICACIÓN DIRECTA 2019	LICITACIONES POR ADJUDICACIÓN DIRECTA 2020
#Contratos	110	5	488	57	35	6	755	142
TOTAL DE 24 ENTIDADES	\$1,646,134,127.62	\$36,022,633.81	\$190,920,587.69	\$306,864,901.62	\$34,356,199.48	\$439,163.95	\$1,002,089,547.21	\$494,348,438.40
Carreteras de Cuota Puebla	\$3,306,000.00	\$684,148.81	\$96,112.38	\$477,920.00	-	\$0.00	\$15,041,462.23	\$35,071,307.56
Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla (CCLEP)	-	\$0.00	\$578,200.00	\$0.00	-	\$0.00	\$486,180.24	\$0.00
Ciudad Modelo (CM)	-	\$0.00	\$3,266,804.51	\$0.00	-	\$0.00	\$4,187,240.48	\$0.00
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla (CEASPUE)	\$153,841,560.51	\$0.00	\$8,954,681.89	\$0.00	-	\$0.00	\$32,108,878.04	\$4,261,713.94
Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCE)	\$19,626,936.94	\$0.00	\$4,001,172.98	\$0.00	\$24,400,487.59	\$0.00	\$130,663,899.53	\$12,580,657.73
Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CECSNSP)	\$90,305,531.56	\$0.00	\$92,759,440.68	\$0.00	\$732,242.62	\$0.00	\$82,497,416.71	\$63,750.00
Consejo de Ciencia y Tecnología (CCT)	-	\$0.00	-	\$0.00	-	\$0.00	\$1,412,415.12	\$781,375.93
Convenciones y Parques (CP)	-	\$0.00	-	\$0.00	-	\$0.00	\$188,982,190.64	\$0.00

Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto (CETGA)	-	\$0.00	-	\$0.00	-	\$0.00	\$88,200.00	\$0.00
Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital (CGCAD)	-	\$0.00	\$3,164,400.00	\$0.00	-	\$0.00	\$39,812,620.52	\$0.00
Corporación Auxiliar de Policía de Protección Ciudadana (CAPPC)	-	\$0.00	\$1,607,316.00	\$786,593.68	-	\$0.00	\$71,695,748.56	\$0.00
Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA)	\$1,300,000.00	\$0.00	\$5,332,120.00	\$1,395,688.46	-	\$0.00	\$2,263,963.75	\$98,601.72
Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (IMPEP)	-	\$0.00	\$150,000.00	\$0.00	-	\$0.00	\$420,258.62	\$0.00
Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM)	-	\$0.00	\$1,050,464.88	\$14,040.00	-	\$439,163.95	\$8,395,443.52	\$58,100.00
Instituto Poblano de las Mujeres (baja del padrón) (IPM)	-	\$0.00	\$3,129,935.21	\$0.00	-	\$0.00	\$8,564,864.89	\$0.00
Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICT)	\$414,178.20	\$35,338,485.00	\$2,686,990.65	\$297,641,497.00	-	\$0.00	\$293,043.49	\$1,403,966.00
Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano (IPMP)	-	\$0.00	-	\$594,665.42	-	\$0.00	\$213,793.10	\$242,155.19
Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTSPEP)	\$1,295,664,760.68	\$0.00	\$29,636,097.33	\$0.00	\$2,625,462.93	\$0.00	\$113,547,086.81	\$439,123,516.04

Museos Puebla (MP)	–	\$0.00	\$6,659,013.81	\$2,644,152.26	–	\$0.00	\$16,369,063.64	\$0.00
Sistema Estatal de Telecomunicaciones (SET)	–	\$0.00	\$27,375,527.98	\$3,310,344.80	–	\$0.00	\$17,194,262.69	
Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS)	\$14,548,630.00	\$0.00	–	\$0.00	–	\$0.00	\$2,044,827.59	\$0.00
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA)	–	\$0.00	\$80,457.60	\$0.00	–	\$0.00	\$340,750.00	\$103,448.28
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla (SDIFEP)	\$12,289,720.04	\$0.00	–	\$0.00	–	\$0.00	\$263,988,837.04	\$0.00
Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAMP)	\$54,836,809.69	\$0.00	\$391,851.80	\$0.00	\$6,598,006.34	\$0.00	\$1,477,100.00	\$559,846.00
TOTAL	\$1,646,134,127.62	\$36,022,633.81	\$190,920,587.69	\$306,864,901.62	\$34,356,199.48	\$439,163.95	\$1,002,089,547.21	\$494,348,438.40

Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

La información proporcionada por el gobierno muestra una creciente tendencia a no licitar de forma abierta.

En 2019 se licitó el 58% de los 1,843 millones de pesos contratados, pero en 2020 ese porcentaje disminuyó a apenas el 4 por ciento. Por el contrario, las contrataciones por invitación a tres proveedores aumentaron del 7% al 37%, mientras que las adjudicaciones directas aumentaron del 35% al 59 por ciento.

En 2019 se licitaron 1,843 millones, de los cuales 190.9 fueron invitaciones a tres personas, lo que representa 11.5 % del monto total contemplado en la Plataforma Nacional de Transparencia bajo el rubro de licitaciones e invitaciones a tres.

A pesar de ser porcentajes sobre montos más reducidos en 2020 que en 2019, llama la atención el alza de las adjudicaciones directas de las entidades en lo que va del año. En 2020 las adjudicaciones directas fueron el 59 % del total de contrataciones.

Peor aún, el porcentaje que le sigue a las adjudicaciones directas no son las licitaciones, sino las invitaciones a tres. Durante 2020 se licitó un total de 342.9 millones de pesos, de los cuales 306.8 millones fueron invitaciones a tres. Es decir,

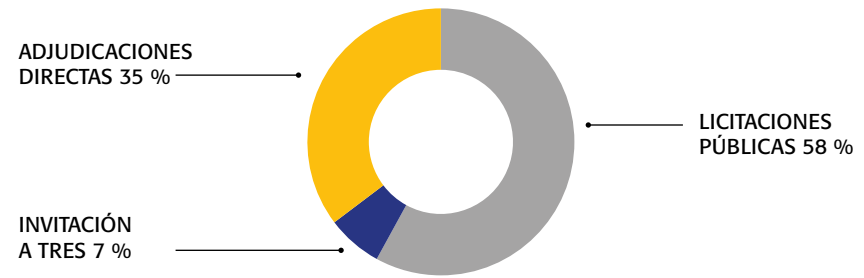
las licitaciones públicas fueron mínimas. Sólo el 4% del monto total.

Al igual que en las Secretarías, muchas entidades tienden a no licitar: en 2019, 14 de 24 entidades nunca licitaron de forma pública y para 2020 la única institución que ha licitado de forma pública es el Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICT).

Si comparamos lo que se transparentó el año pasado con el 2020 podemos decir que no se ha dado a conocer el destino de aproximadamente 2,035.8 millones de pesos.

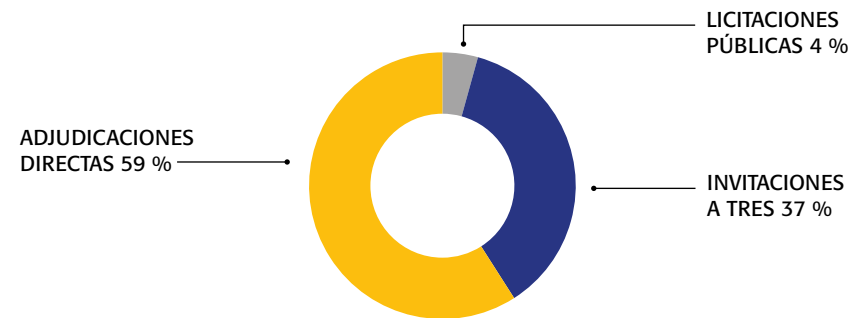
Lo que una vez más deja al gobierno de Luis Miguel Barbosa muy mal parado.

GRÁFICA 6
ENTIDADES, DESAGREGADO DE LAS LICITACIONES:
POR INVITACIÓN ABIERTA,
A TRES Y POR ESPECIFICAR, 2019



Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

GRÁFICA 7
PORCENTAJE DE LICITACIONES, ADJUDICACIONES E INVITACIONES A TRES,
SEGÚN LOS MONTOS DE LO CONTRATOS, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos de la Plataforma Nacional de Transparencia.

CUADRO 6
CONTRATOS DE OBRAS BIENES Y SERVICIOS, 2019 Y 2020

ENTIDADES (24)	LICITACIONES POR INVITACIÓN, 2019 Y 2020				ADJUDICACIÓN DIRECTA			
	2019		2020		2019		2020	
	# CON-TRATOS	MONTO EN \$	# CON-TRATOS	MONTO EN \$	# CON-TRATOS	MONTO EN \$	# CON-TRATOS	MONTO EN \$
Carreteras de Cuota Puebla	6	\$3,402,112.38	5	\$1,162,068.81	11	\$17,448,096.16	5	\$40,682,716.77
Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla (CCLEP)	5	\$578,200.00	2	–	5	\$548,920.16	2	–
Ciudad Modelo (CM)	23	\$3,266,804.51	5	–	10	\$4,857,198.95	5	–
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla (CEASPUE)	52	\$162,796,242.40	2	–	21	\$37,246,298.51	1	–
Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCE)	37	\$48,028,597.51	4	–	120	\$153,392,651.63	2	\$14,593,562.97
Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CECSNSP)	134	\$183,797,214.86	1	–	25	\$95,700,483.36	3	\$5,674,792.56
Consejo de Ciencia y Tecnología (CCT)	4	–	3	–	12	\$1,638,401.54	7	\$1,554,396.08
Convenciones y Parques (CP)	4	–	0	–	167	\$220,259,890.23	0	–
Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto (CETGA)	4	–	0	–	4	\$102,312.00	0	–
Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital (CGCAD)	19	\$3,164,400.00	0	–	45	\$46,198,000.00	0	–
Corporación Auxiliar de Policía de Protección Ciudadana (CAPPC)	13	\$1,607,316.00	5	\$786,593.68	8	–	52	\$82,650,843.28
Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA)	13	\$5,717,344.62	0	–	37	\$2,626,196.90	0	–
Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (IMPEP)	4	\$150,000.00	0	–	4	\$487,500.00	0	–
Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM)	15	\$702,649.92	3	\$74,416.00	30	\$9,714,344.08	2	\$67,396.00

Instituto Poblano de las Mujeres (baja del padrón) (IPM)	24	\$3,129,935.21	0	–	24	\$9,935,232.97	0	–
Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICT)	17	\$3,101,168.85	5	\$332,979,982.00	4	\$339,930.46	6	\$1,613,600.00
Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano (IPMP)	4	–	3	\$280,900.02	4	\$248,000.00	4	\$280,900.02
Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTSPEP)	112	\$1,327,926,320.94	0	–	71	\$131,714,621.23	100	\$889,745,503.77
Museos Puebla (MP)	47	\$6,930,262.86	21	\$1,318,980.62	11	\$19,124,429.09	2	–
Sistema Estatal de Telecomunicaciones (SET)	162	–	18		22		1	–
Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS)	4	\$14,548,630.00	2	–	5	\$2,372,000.00	2	–
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anti-corrupción (SESEA)	6	\$80,457.60	3	–	4	\$395,270.00	3	–
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla (SDIFEP)	28	\$12,289,720.04	0	–	65	\$174,555,500.98	0	–
Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAMP)	7	\$61,826,667.83	3	–	5	\$17,116,436.00	2	–
TOTAL	744	\$1,843,044,045.53	83	\$336,602,941.13	714	\$946,021,714.25	197	\$1,036,863,711.45

Fuente: Elaboración propia a partir de la información del Portal Nacional de Transparencia, consultado el 20 de noviembre 2020.

CUADRO 7
LICITACIONES EN ENTIDADES, 2019 Y 2020

CONTRATOS	LICITACIONES E INVITACIÓN A TRES 2019	LICITACIONES E INVITACIÓN A TRES 2020
Carreteras de Cuota Puebla	3,402,112.38	1,162,068.81
Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla (CCLEP)	578,200.00	–
Ciudad Modelo (CM)	3,266,804.51	–
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla (CEASPUE)	162,796,242.40	–
Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCE)	23,628,109.92	–
Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CECS-NSP)	183,064,972.24	–
Consejo de Ciencia y Tecnología (CCT)	–	–
Convenciones y Parques (CP)	–	–
Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto (CETGA)	–	–
Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital (CGCAD)	3,164,400.00	–
Corporación Auxiliar de Policía de Protección Ciudadana (CAPPC)	1,607,316.00	786,593.68
Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA)	6,632,120.00	1,395,688.46
Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (IMPEP)	150,000.00	–
Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM)	1,050,464.88	14,040.00
Instituto Poblano de las Mujeres (baja del padrón) (IPM)	3,129,935.21	–
Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICT)	3,101,168.85	332,979,982.00
Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano (IPMP)	–	594,665.42
Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTSPEP)	1,325,300,858.01	–
Museos Puebla (MP)	6,659,013.81	2,644,152.26
Sistema Estatal de Telecomunicaciones (SET)	27,375,527.98	3,310,344.80
Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPS)	14,548,630.00	–
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA)	80,457.60	–
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla (SDIFEP)	12,289,720.04	–
Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAMP)	55,228,661.49	–
TOTAL	1,837,054,715.31	342,887,535.43

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Nacional de Transparencia, consultado el 20 de noviembre 2020.

CUADRO 8
CONTRATOS POR ADJUDICACIÓN DIRECTA EN ENTIDADES, 2019 Y 2020

ENTIDADES (24)	2019		2020	
	# CON-TRATOS	MONTO EN \$	# CON-TRATOS	MONTO EN \$
Carreteras de Cuota Puebla	11	\$17,448,096.16	5	40,682,716.77
Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla (CCLEP)	5	\$548,920.16	2*	–
Ciudad Modelo (CM)	10	\$4,857,198.95	5	–
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla (CEASPUE)	21	\$37,246,298.51	1	–
Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCE)	120	\$153,392,651.63	2	14,593,562.97
Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CECSNSP)	25	\$95,700,483.36	3	5,674,792.56
Consejo de Ciencia y Tecnología (CCT)	12	\$1,638,401.54	7	1,554,396.08
Convenciones y Parques (CP)	167	\$220,259,890.23	0	–
Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto (CETGA)	4	\$102,312.00	0	–
Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital (CGCAD)	45	\$46,198,000.00	0	–
Corporación Auxiliar de Policía de Protección Ciudadana (CAPPC)	8	–	52	82,650,843.28
Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA)	37	\$2,626,196.90	0	–
Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (IMPEP)	4	\$487,500.00	0	–
Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM)	30	\$9,714,344.08	2	67,396.00
Instituto Poblano de las Mujeres (baja del padrón) (IPM)	24	\$9,935,232.97	0	–
Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICT)	4	\$339,930.46	6	1,613,600.00
Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano (IPMP)	4	\$248,000.00	4	280,900.02
Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTSPEP)	71	\$131,714,621.23	100	889,745,503.77
Museos Puebla (MP)	11	\$19,124,429.09	2	–
Sistema Estatal de Telecomunicaciones (SET)	22	–	1	–
Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS)	5	\$2,372,000.00	2	–
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA)	4	\$395,270.00	3	–
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla (SDIFEP)	65	\$174,555,500.98	0	–
Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAMP)	5	\$17,116,436.00	2	–
TOTAL	714	\$946,021,714.25	197	\$1,036,863,711.45

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Nacional de Transparencia, consultado el 20 de noviembre 2020.

Una primera comparación entre un año y otro en las adjudicaciones directas identifica que diez de las 24 entidades no han reportado nada en el 2020. El DIF pasó de 263.9 millones en 2019 a no reportar ningún contrato en el 2020. El CAPCEE, con 120 contratos por 130.6 millones de pesos, pasó a tan sólo tres contratos por un monto total de 12.5. La corporación de policía pasó de 52 contratos y 71.6 millones en 2019, a cero en el 2020. Lo mismo la entidad de Comunicación y Agenda Digital: de 45 contratos y 39.8 millones en el primer año a cero información en el segundo.

El ISSSTEP, que analizaremos aparte al final de esta entrega, tuvo una importante subida en la adjudicación directa, pues pasó de 113.5 millones a 439.1 millones de un año a otro.

Una revisión de los contratos firmados por los 24 organismos públicos del gobierno del estado de Puebla para los años 2019 y 2020, con cifras para este último año al corte del 18 de noviembre, identifica la importancia que las adjudicaciones directas respecto de las licitaciones. El monto de todas las contrataciones públicas para los dos años es de 3,711.17 millones de pesos, con un total de 1598 contratos: 660 correspondieron a contratos por licitación abierta y por Invitación a tres proveedores, con un gasto de 2,179.6 millones de pesos, el 57.8 por ciento. Por adjudicación directa sumaron 897 contratos y un total de 1,496.3 millones de pesos, el 40.7 por ciento.

Es decir, cuatro de cada diez pesos contratados no pasaron por la consigna constitucional de la competencia entre empresas para la asignación de los recursos gastados por las entidades de gobierno y asegurar la mejor opción.

El análisis de lo ocurrido en estos dos años revela un gobierno que adjudica de forma directa la mayoría de sus contratos, un gobierno poco comprometido con la competencia entre empresas que difícilmente garantiza el mejor servicio para sus ciudadanos, y que abre la puerta a favoritismos y actos de corrupción.



CUADRO 9
MONTOS DE LOS CONTRATOS POR BIENES Y SERVICIOS, 2019 Y 2020

CONTRATOS DE OBRAS BIENES Y SERVICIOS	MONTOS							
	LICITACIONES PÚBLICAS 2019	LICITACIONES PÚBLICAS 2020	LICITACIONES POR INVITACIÓN A 3 2019	LICITACIONES POR INVITACIÓN DE 3, 2020	LICITACIONES POR ESPECIFICAR, 2019	LICITACIONES POR ESPECIFICAR, 2020	LICITACIONES POR ADJUDICACIÓN DIRECTA, 2019	LICITACIONES POR ADJUDICACIÓN DIRECTA, 2020
# Contratos	110	5	488	57	35	6	755	142
ENTIDADES (24)/TOTALES	\$1,646,134,127.62	\$36,022,633.81	\$190,920,587.69	\$306,864,901.62	\$34,356,199.48	\$439,163.95	\$1,002,089,547.21	\$494,348,438.40
Carreteras de Cuota Puebla	\$3,306,000.00	\$684,148.81	\$96,112.38	\$477,920.00		\$0.00	\$15,041,462.23	\$35,071,307.56
Centro de Conciliación Laboral del Estado de Puebla (CCLEP)		\$0.00	\$578,200.00	\$0.00		\$0.00	\$486,180.24	\$0.00
Ciudad Modelo (CM)		\$0.00	\$3,266,804.51	\$0.00		\$0.00	\$4,187,240.48	\$0.00
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento del Estado de Puebla (CEASPUE)	\$153,841,560.51	\$0.00	\$8,954,681.89	\$0.00		\$0.00	\$32,108,878.04	\$4,261,713.94
Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos (CAPCE)	\$19,626,936.94	\$0.00	\$4,001,172.98	\$0.00	\$24,400,487.59	\$0.00	\$130,663,899.53	\$12,580,657.73
Consejo Estatal de Coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública (CECSNSP)	\$90,305,531.56	\$0.00	\$92,759,440.68	\$0.00	\$732,242.62	\$0.00	\$82,497,416.71	\$63,750.00
Consejo de Ciencia y Tecnología (CCT)		\$0.00		\$0.00		\$0.00	\$1,412,415.12	\$781,375.93
Convenciones y Parques (CP)		\$0.00		\$0.00		\$0.00	\$188,982,190.64	\$0.00
Coordinación Estatal de Transparencia y Gobierno Abierto (CETGA)		\$0.00		\$0.00		\$0.00	\$88,200.00	\$0.00
Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital (CGCAD)		\$0.00	\$3,164,400.00	\$0.00		\$0.00	\$39,812,620.52	\$0.00
Corporación Auxiliar de Policía de Protección Ciudadana (CAPPCC)		\$0.00	\$1,607,316.00	\$786,593.68		\$0.00	\$71,695,748.56	\$0.00
Instituto Estatal de Educación para Adultos (IEEA)	\$1,300,000.00	\$0.00	\$5,332,120.00	\$1,395,688.46		\$0.00	\$2,263,963.75	\$98,601.72

Instituto Metropolitano de Planeación del Estado de Puebla (IMPEP)		\$0.00	\$150,000.00	\$0.00		\$0.00	\$420,258.62	\$0.00
Instituto Poblano de Asistencia al Migrante (IPAM)		\$0.00	\$1,050,464.88	\$14,040.00		\$439,163.95	\$8,395,443.52	\$58,100.00
Instituto Poblano de las Mujeres (baja del padrón) (IPM)		\$0.00	\$3,129,935.21	\$0.00		\$0.00	\$8,564,864.89	\$0.00
Instituto de Capacitación para el Trabajo (ICT)	\$414,178.20	\$35,338,485.00	\$2,686,990.65	\$297,641,497.00		–	\$293,043.49	\$1,403,966.00
Instituto de Profesionalización del Magisterio Poblano (IPMP)		–	–	\$594,665.42		–	\$213,793.10	\$242,155.19
Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTSPEP)	\$1,295,664,760.68	–	\$29,636,097.33	–	\$2,625,462.93	–	\$113,547,086.81	\$439,123,516.04
Museos Puebla (MP)		–	\$6,659,013.81	\$2,644,152.26	–	–	\$16,369,063.64	\$0.00
Sistema Estatal de Telecomunicaciones (SET)		–	\$27,375,527.98	\$3,310,344.80	–	–	\$17,194,262.69	
Régimen Estatal de Protección Social en Salud (REPSS)	\$14,548,630.00	–		–	–	–	\$2,044,827.59	\$0.00
Secretaría Ejecutiva del Sistema Estatal Anticorrupción (SESEA)		–	\$80,457.60	–	–	–	\$340,750.00	\$103,448.28
Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla (SDIFEP)	\$12,289,720.04	–		–	–	–	\$263,988,837.04	\$0.00
Sistema Operador de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado del Municipio de Puebla (SOAPAMP)	\$54,836,809.69	–	\$391,851.80	–	\$6,598,006.34	–	\$1,477,100.00	\$559,846.00
TOTAL	\$1,646,134,127.62	\$36,022,633.81	\$190,920,587.69	\$306,864,901.62	\$34,356,199.48	\$439,163.95	\$1,002,089,547.21	\$494,348,438.40

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Nacional de Transparencia, consultado el 20 de noviembre 2020.

II. DISCRECIONALIDAD. LA FALTA DE TRANSPARENCIA ES LA REGLA

Es posible visualizar con detalle esta discrecionalidad cuando se analizan las razones por las cuales no se hace una licitación abierta. Por ejemplo, amparados en la emergencia por la pandemia del año 2020, un importante monto de recursos aplicados tiene como fundamento disposiciones legales que permiten justificar el gasto sin licitación en todo tipo de consumo, en adquisiciones como materiales de curación, medicinas y productos farmacéuticos. Otro más lo tenemos en contratos de obra pública fundados en el artículo 43, Fracción II de la Ley de Obra Pública, que permite la adjudicación directa por “peligro de alteración del orden social como consecuencia de desastres naturales”. Así, los funcionarios encuentran fundamentos legales para todo tipo de contratación directa: arrendamiento de equipos de toda índole, seguros de vida, vales de gasolina, adquisición de fertilizantes, monederos electrónicos, servicios de limpieza, mantenimiento, publicidad, apoyo legal y financiero, cómputo, vigilancia, etcétera. La Ley de Adquisiciones da para justificar todo tipo de excepciones.

Y la regla de oro para actuar discrecionalmente es la falta de transparencia: bajo las actuales reglas del juego los ciudadanos no tenemos forma de conocer cómo contrata el gobierno la obra pública. Lo que se contrata por licitación abierta, lo que se otorga tras invitación a por lo menos tres empresas y lo que se adjudica en forma directa se decide bajo una absoluta discrecionalidad de los funcionarios de gobierno.

A quién y cómo se otorgan los contratos queda oculto bajo la frase “procedimiento de excepción a la Licitación Pública”.

Las condiciones de transparencia con las que el gobierno de Puebla informa a los ciudadanos sobre la administración de los recursos públicos no pasa la prueba. El gobierno de la 4T comenzó su gestión con la gran promesa de acabar con la corrupción. Desde el inicio de su mandato el gobernador Luis Miguel Barbosa ha hecho innumerables declaraciones en favor de terminar con el robo impune del erario. Sin embargo, del dicho al hecho: no es posible hablar de combate a la corrupción sin tener plena transparencia en el procesamiento de la contratación de la obra pública. Son palabras huecas sin sustento.

En 2020 se aumentó el presupuesto público para el Instituto de Transparencia, Acceso a Información Pública y Protección de datos personales del Estado de Puebla, el ITAIPUE: de 16 millones 653 mil 254 de pesos ejercidos en el 2019 pasó a 19 millones 486 mil 073 de pesos, un 17 % más. Parecería que con este aumento habría congruencia entre lo prometido y lo realizado, pero no es así.

En junio de este año PCCI publicó una investigación que revelaba la poca o nula actividad que ha ejercido el instituto de transparencia poblano.¹ Año con año, el ITAIPUE tiene la obligación de realizar una revisión exhaustiva del cumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia de cada uno de los sujetos obligados por

¹ *Interinato, el negocio perfecto: las licitaciones de Guillermo Pacheco Pulido* en <https://pueblacontralacorrupcion.org/itzel-jimenez/>

la ley; si bien durante 2019, con un menor presupuesto, este Instituto revisó el desempeño de 340 sujetos obligados, este año, con 2.8 millones de pesos más, únicamente verificó el desempeño de 180 sujetos obligados en materia de transparencia.

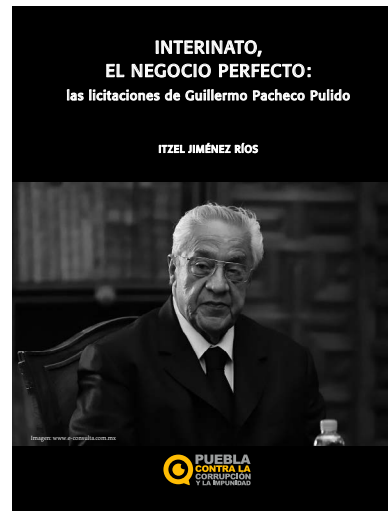


Imagen 2. Libro que presenta “los negocios” durante el gobierno interino de Guillermo Pacheco Pulido.

Fuente: PCCI, 2020.

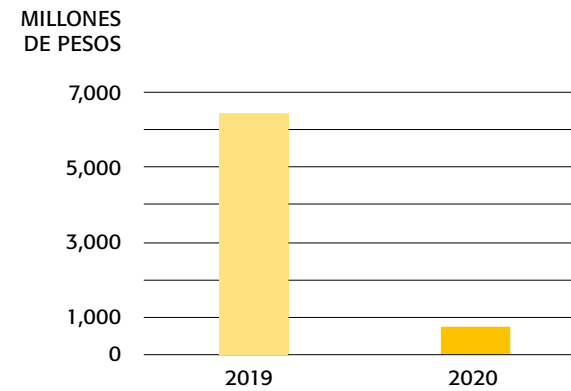
Desde hace más de siete meses, y como consecuencia de la pandemia, la actividad por parte de las instituciones del gobierno del estado en materia de transparencia es prácticamente nula. Pese a que en septiembre el ITAIPUE estableció nuevamente los plazos que obligan a las dependencias a dar cumplimiento a sus obligaciones, la mayoría mantiene el apego a uno de los lineamientos del acuerdo que se emitió el 15 de septiembre del año en curso, el cual permite continuar en suspensión de plazos hasta que las instituciones estén aptas, tras la crisis sanitaria generada por el Covid-19, para continuar dando cumplimiento a sus obligaciones. Fue hasta mediados de noviembre que

algunas dependencias y entidades empezaron a subir al portal de transparencia información de los contratos adjudicados.

Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad se dio a la tarea de estimar la cantidad de presupuesto que no se ha transparentado en estos siete meses de pandemia. En el 2019 las dependencias del gobierno del estado dieron de alta contratos de bienes y servicios por un monto total de 8,593.4 millones de pesos, de los cuales 6,436.2 millones de pesos correspondieron a los tres primeros trimestres de ese año. Para los tres primeros trimestres de 2020 este total consignado es de sólo 775.1 millones de pesos, de los cuales 292.1 millones de pesos corresponden a las adjudicaciones directas, y los otros 482.9 millones de pesos a las licitaciones o invitaciones a tres; es decir, 8.3 veces menos de lo que se informó en el año previo.

Debido a la escasa información reportada por el gobierno, no podemos entrar a un análisis minucioso sobre lo que ha sucedido este año respecto a los niveles de transparencia, fuera de que se ha transparentado muy poco.

GRÁFICA
TRANSPARENCIA EN LAS LICITACIONES
2019 Y 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Nacional de Transparencia.



III. ADJUDICACIONES DIRECTAS POR ENCIMA DEL MONTO PERMITIDO

La Ley de Egresos del estado de Puebla, para el Ejercicio Fiscal 2020, establece como límite máximo la cantidad de 2,155,172.41 pesos el monto de cualquier contrato para fundar la obligación de Licitación Pública. Es decir, sólo contratos de menos de ese monto son susceptibles de asignarse de forma directa, todos los contratos que superen ese límite permitido deberán establecer una de las justificaciones legales que previamente se mencionaron. De un total de 3,714 contratos, 2,162 corresponden a adjudicaciones directas. El monto total de estos contratos asciende a 3,883 millones de pesos entre dependencias y entidades.

CUADRO 10
MONTO POR ADJUDICACIONES DIRECTAS
MILLONES DE PESOS

	2019	2020	TOTAL
Dependencias	\$2,094	\$292	\$2,386
Entidades	\$1,002	\$494	\$1,496
TOTAL	\$3,096	\$786	\$3,883

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Nacional de Transparencia.

Pero el análisis en detalle identifica a un total de 226 contratos para el caso de las secretarías por un total 2,197.6 millones de pesos que rebasan cada uno de ellos el monto establecido por la Ley de Egre-

sos del estado de Puebla. Es importante resaltar que eso no significa que estos 226 contratos que rebasaron el monto permitido por la ley estén en la completa irregularidad; sin embargo, sí existen numerosos argumentos para cuestionar la concurrente decisión de otorgar adjudicaciones directas.

Once de las 17 dependencias (Secretarías) del gobierno de Puebla otorgaron 119 contratos en el 2019 que rebasaron lo permitido por ley, para un total de 1,651.5 millones de pesos (1,915.8 con impuestos incluidos). Para el 2020 se otorgaron 7 contratos por un total de 281 millones de pesos.

CUADRO 11
DEPENDENCIAS. CONTRATOS POR ADJUDICACIÓN DIRECTA QUE REBASAN EL MONTO PERMITIDO POR LA LEY, 2019

SECRETARÍA	# DE CONTRATOS	MONTO CON IMPUESTOS	MONTO SIN IMPUESTOS
Cultura	1	19,179,778.72	16,534,292.00
Desarrollo Rural	4	252,122,830.13	208,727,148.59
Economía	2	10,302,000.00	8,881,034.48
Educación	36	719,271,851.53	618,393,225.67
Finanzas	22	196,571,634.74	169,458,305.81
Infraestructura	23	153,436,781.26	132,273,087.29
Función Pública	2	11,426,000.00	9,850,000.00
Medio Ambiente	1	3,000,000.00	2,586,206.90
Salud	19	489,547,194.90	432,263,890.34
Turismo	8	56,512,576.82	48,717,738.63
Seguridad Pública	1	4,524,000.00	3,900,000.00
TOTAL	119	\$1,915,894,648.10	\$1,651,584,929.71

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Nacional de Transparencia.

CUADRO 12
DEPENDENCIAS. CONTRATOS POR ADJUDICACIÓN DIRECTA QUE REBASAN EL MONTO PERMITIDO POR LA LEY, 2020

SECRETARÍA	CUENTA DE DEPENDENCIA	MONTO CON IMPUESTOS	MONTO SIN IMPUESTOS
Cultura	1	32,742,294.28	32,742,294.28
Desarrollo	1	217,520,835.20	217,520,835.20
Educación	5	31,209,479.69	31,209,479.69
TOTAL	7	\$281,472,609.17	\$281,472,609.17

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Nacional de Transparencia, 2 de diciembre de 2020.

Como se explicó, si bien está permitido realizar adjudicaciones superiores al monto que establece la Ley de Egresos del Estado de Puebla, estas adjudicaciones deben estar plenamente justificadas. Para el caso de las dependencias 2020 fue un año en que se acudió a la justificación de urgencia y pronta contratación para fundamentar las constantes adjudicaciones. Sin embargo, de los 292.1 millones de pesos que se adjudicaron de forma directa en 2020, el 96 % (281.1 millones) se adjudicaron en el primer trimestre de este año. Momento en que no había contingencia.

En el caso de las entidades, se identificaron 62 contratos por 606 millones de pesos en el 2019 y 37 en el 2020 por 482.6 millones de pesos, un total de 1,088.6 millones de pesos en contratos que rebasaron el monto permitido por la ley.

No.	PROCEDIMIENTO (EXPEDIENTE)	TIPO DE PROCEDIMIENTO	NÚMERO DE PARTICIPANTES	MONTO DE LAS PROPUESTAS SIN I.V.A.	CONTRATISTA GANADOR	MOTIVO DE ADJUDICACIÓN	NOMBRE DE LA OBRA
1	SA-OP-ADE-2020-001	ADJUDICACIÓN DIRECTA ESTATAL	1. JDI ARQUITECTOS, S. DE R.L. DE C.V.	\$12,580,657.73	JDI ARQUITECTOS, S. DE R.L. DE C.V.	REÚNE LAS CONDICIONES LEGALES, TÉCNICAS Y ECONÓMICAS QUE GARANTIZAN SATISFACTORIAMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A CONTRAER.	* REHABILITACIÓN GENERAL QUE CONSISTE EN APLICACIÓN DE PINTURA E IMPERMEABILIZANTE, SUSTITUCIÓN DE ACABADOS, PISOS, CANCELERÍA, PUERTAS, LÁMPARAS, SALIDAS ELÉCTRICAS, INSTALACIÓN HIDROSANITARIA Y GAS, REHABILITACIÓN DE SANITARIOS Y OBRA EXTERIOR EN LOS EDIFICIOS G, H, J, K Y L; EN LA ESCUELA SECUNDARIA TÉCNICA NÚM. 5 CLAVE 21DST0005Q, UBICADA EN LA CABECERA MUNICIPAL DE ZARAGOZA, PUEBLA.*
2	SA-OP-ADE-2020-002	ADJUDICACIÓN DIRECTA ESTATAL	1. MUT INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.	\$40,413,581.39	MUT INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.	REÚNE LAS CONDICIONES LEGALES, TÉCNICAS Y ECONÓMICAS QUE GARANTIZAN SATISFACTORIAMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A CONTRAER.	* REHABILITACIÓN DE EDIFICIO QUE ALBERGA LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, UBICADO EN LA CABECERA MUNICIPAL DE PUEBLA, PUEBLA.*

CONTRATISTA GANADOR	MOTIVO DE ADJUDICACIÓN	NOMBRE DE LA OBRA	FECHA DE FALLO	PLAZO DE ENTREGA (DÍAS NATURALES)	MONTO ADJUDICADO SIN I.V.A.	I.V.A.	TOTAL	CONTRATO
JDI ARQUITECTOS, S. DE R.L. DE C.V.	REÚNE LAS CONDICIONES LEGALES, TÉCNICAS Y ECONÓMICAS QUE GARANTIZAN SATISFACTORIAMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A CONTRAER.	* REHABILITACIÓN GENERAL QUE CONSISTE EN APLICACIÓN DE PINTURA E IMPERMEABILIZANTE, SUSTITUCIÓN DE ACABADOS, PISOS, CANCELERÍA, PUERTAS, LÁMPARAS, SALIDAS ELÉCTRICAS, INSTALACIÓN HIDROSANITARIA Y GAS, REHABILITACIÓN DE SANITARIOS Y OBRA EXTERIOR EN LOS EDIFICIOS G, H, J, K Y L; EN LA ESCUELA SECUNDARIA TÉCNICA NÚM. 5 CLAVE 21DST0005Q, UBICADA EN LA CABECERA MUNICIPAL DE ZARAGOZA, PUEBLA.*	15/04/2020	180	\$12,580,657.73	16%	\$14,593,562.97	CAPCEE-001/2020-A
MUT INFRAESTRUCTURA S.A. DE C.V.	REÚNE LAS CONDICIONES LEGALES, TÉCNICAS Y ECONÓMICAS QUE GARANTIZAN SATISFACTORIAMENTE EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES A CONTRAER.	* REHABILITACIÓN DE EDIFICIO QUE ALBERGA LA SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN, UBICADO EN LA CABECERA MUNICIPAL DE PUEBLA, PUEBLA.*	19/05/2020	90	\$40,413,581.39	16%	\$46,879,754.41	OP/ADE002/SA/SI-20200055
Fecha de última actualización							30/06/2020	

Imagen 3. Ejemplos de adjudicaciones directas estatales. La imagen superior continúa en la imagen inferior; imagen tomada del Portal Nacional de Transparencia.

Fuente: <http://licitaciones.puebla.gob.mx/resultados-de-obra/category/resultados-obra-publica-estatal-2>

IV CONTRATACIONES EN LA ERA COVID: OSCURIDAD TOTAL

Desde el inicio de la pandemia diversas organizaciones de la sociedad civil exigieron al gobierno del estado de Puebla que se transparentaran las cifras de las compras derivadas de la emergencia por Covid. En particular, el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción, con el respaldo de más de cincuenta organizaciones de la sociedad civil exigieron que se transparentaran los egresos con motivo de la pandemia. Ante las múltiples quejas, el gobierno abrió un portal especial para transparentar los gastos generados por el Covid, pero con información insuficiente. Bajo el rubro de PRESUPUESTO (<https://transparenciacovid19.puebla.gob.mx/>) se transparentó únicamente el concepto del gasto, su descripción, el importe de lo ejercido y el periodo en que se ejerció, lo que dejó a la ciudadanía en un estado de total incertidumbre, pues no se sabe a qué empresas se destinó el recurso, los márgenes de los diversos contratos o los procedimientos en que otorgaron dichas licitaciones. De hecho, no aparecen los contratos. A esto hay que añadir que, en el rubro Dependencias en el portal de transparencia del gobierno, la información del 2020 para la Secretaría de Salud es igual a cero. No hay un solo contrato disponible.

CUADRO 13
PRESUPUESTO Covid-19 AL 24 DE NOVIEMBRE DE 2020

Ejecutivo del Estado	\$304,804.50
Secretaría de Salud	\$2,055,899,638.91
Secretaría de Economía	\$40,192,017.06
Secretaría de Administración	\$9,305,004.68
Secretaría de Seguridad Pública	\$9,305,004.68
Sistema Estatal DIF	\$404,115,099.80
SOAPAP	\$21,024,263.15
Carreteras de Cuota	\$16,875,689.38
Convenciones y Parques	\$4,988,000.00
ISSSTEP	\$135,102,014.60
Secretaría de Movilidad y Transporte	\$14,615,577.92
Secretaría de Bienestar	\$25,000.00
Secretaría de Educación	\$397,430.39
Secretaría de Planeación y Finanzas	\$184,672.00
Instituto Poblano de Asistencia al Migrante	\$1,541,843.46
Secretaría de Gobernación	\$413,842.20
Secretaría de Infraestructura	\$237,168.47
Secretaría de Cultura	\$3,243,791.71
Secretaría de Trabajo	\$420,038.91
CECYTEP	\$4,056,839.86
Comisión Estatal de Agua y Saneamiento	\$2,631,954.64
TOTAL	\$ 2,724,879,696.00

Fuente: Portal de Transparencia de Covid-19 en Puebla. Consultado en <https://transparenciacovid19.puebla.gob.mx/> al 26 de noviembre de 2020.

Imagen 4. Portal de transparencia Covid-19 Puebla

Fuente: <https://transparenciacovid19.puebla.gob.mx/images/docs/trans-covid19/presupuesto/presupuesto-salud.pdf>. Consultado el 26 de noviembre de 2020.

Como ya se mencionó, de las adquisiciones, arrendamientos y servicios y los contratos que se otorgaron en cada dependencia no se encuentra información alguna, y por lo tanto se desconoce la forma en que fueron adjudicados, las empresas contratantes, el precio de los bienes y la temporalidad de los mismos, entre otros datos.

El portal electrónico se limita a poner las cantidades que ha ejercido el gobierno de Puebla en estas dependencias y cuenta con información de los recursos gastados entre marzo y septiembre de 2020, por un monto total de 2,724.8 millones de pesos. Es conveniente reiterar que esta información debe estar abierta a todos en cumplimiento de las obligaciones de transparencia que tienen las dependencias como sujetos obligados.

Según el propio portal de transparencia Covid-19, la Secretaría de Salud ha gastado un total de 2,055.8 millones de pesos; a pesar de que ha aceptado mediante el portal transparencia Covid-19 haber ejercido ese gasto, no ha transparentado un solo contrato en el portal.

CONCEPTO	DESCRIPCIÓN DEL GASTO	IMPORTE EJERCIDO	PERIODO
SERVICIOS	Servicios especializados en el procesamiento de pruebas de tamizaje masivo para los Servicios de Salud del Estado de Puebla	\$ 2,055,899,638.91	marzo a septiembre 2020
BIENES	Servicio de bienestar para los usuarios de los Servicios de Salud del Estado de Puebla	\$ 40,192,017.06	marzo a septiembre 2020
TOTAL		\$ 2,096,091,655.97	

V. EL CASO DEL ISSSTEP

El gobierno de Puebla tiene en el ISSSTEP una entidad en la que se aplica un importante monto de gasto en salud, y que se suma al que ocurre con la Secretaría de Salud. La falta de transparencia y la discrecionalidad en el manejo de estos recursos es manifiesta en los dos años del gobierno de Miguel Barbosa, y con el motivo de la pandemia, en el 2020 tuvo un proceso particularmente agudo.

El Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTEP) tiene como director general a Miguel Ángel García Martínez y como presidente del Comité de Transparencia a su coordinador general de Asuntos Jurídicos, Antonio Fernández Llarena. El ISSSTEP otorgó contratos en adjudicación directa por 113.5 millones en 2019 y 439.3 millones en 2020. Realizó contrataciones por invitación a tres proveedores por 1,295.6 millones de pesos en 2019 y cero contratos de ese tipo en el 2020.

Según el artículo 6 constitucional, los ciudadanos tenemos derecho a solicitar información pública a través de distintos medios, entre ellos y uno de los más importantes es el medio electrónico. Si bien, la mayoría de la información es pública y las instituciones están estrictamente obligadas a brindarla, hay casos de excepción pero llama la atención que las 57 solicitudes que se realizaron ante el ISSSTEP en 2020 fueron rechazadas por diversas razones:

- 5 resoluciones indican un “acceso restringido confidencial”
- 6 resoluciones declaran “inexistencia de información”
- 18 resoluciones afirman la “incompetencia” del organismo para atender las solicitudes
- 29 resoluciones aprueban la “ampliación del plazo” solicitada por los funcionarios obligados

Fuente: ISSSTEP-Comité de Transparencia-Resoluciones junio 2020 <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>)

El análisis particular del gasto realizado por el ISSSTEP ilustra la discrecionalidad y opacidad en la contratación, con base a las excepciones que fundan las adjudicaciones directas. Si bien en el portal de transparencia Covid se ha revelado un gasto de 135.1 millones de pesos para ese instituto, en la Plataforma Nacional de Transparencia tiene dado de alta contratos por 509.3 millones de pesos. Todos y cada uno de estos contratos son adjudicaciones directas y, por el contrario, durante 2020 no se ha licitado un solo contrato en esta Institución.

Parecería normal que la totalidad de los contratos se hayan otorgado por adjudicación directa debido al fenómeno de urgencia tras la emergencia sanitaria. Lo que revelan las cifras es que entre enero y marzo de 2020, antes de ser declarada la pandemia, se adjudicaron de forma directa 200.1 millones de pesos, fundamentándose en la misma excepción legal: la urgencia y pronta contratación, con la salvedad de que para ese entonces no existía razón sanitaria para adjudicar instrumental médico de esta forma. Esto abre el debate respecto a si el ISSSTEP adjudicó de forma directa tras la emergencia sanitaria o siempre ha existido esa constante sin visibilizar.

CUADRO 14
ADJUDICACIONES DIRECTAS DEL ISSSTEP

PERIODO QUE SE INFORMA	TOTAL
ENERO – MARZO 2020	\$ 200,141,053.33
ABRIL – JUNIO 2020	\$ 308,892,225.22
JULIO – SEPTIEMBRE 2020	\$ 350,000.00
TOTAL	\$ 509,383,278.55

Fuente: Elaboración propia con datos del Portal Nacional de Transparencia al 26 de noviembre de 2020.

Ahora bien, como ya se dijo con anterioridad, las adjudicaciones directas se deben realizar únicamente por el monto que la ley permite; para 2020 éste correspondió a 2 millones 155 mil 172 pesos con 41 centavos. Con la excepción de urgencia y pronta contratación, 22 de

99 contratos excedieron este monto, pero lo que sale a la luz es que de esos 22 contratos que excedieron ese monto, 18 son del primer trimestre (cuando no había emergencia sanitaria) mientras que los otros cuatro sí corresponden a los meses de la pandemia.

¿Cuál era la emergencia que se tenía en ese entonces? ¿Qué tan necesario era adjudicar de forma directa más de 200 millones de pesos? Así lo muestra el Cuadro 14.

En el 2019 el ISSSTEP manejó un presupuesto total de 1,458.6 millones de pesos para 183 contratos; 131.7 millones de pesos se adjudicaron de manera directa. 29 contratos no presentan autorización de la excepción en transparencia. En ese año dieciséis contratos excedieron el monto máximo de excepción permitido por la ley, por un monto total –sin impuesto– de 102.5 millones de pesos, y seis de ellos no presentaron autorización en transparencia.

CUADRO 15
CONTRATOS DE ISSSTEP QUE EXCEDEN EL MONTO PERMITIDO POR LA LEY PARA ADJUDICACIÓN DIRECTA, 2019

TIPO DE PROCEDIMIENTO (CATÁLOGO)	RAZÓN SOCIAL DEL ADJUDICADO	REGISTRO FEDERAL DE CONTRIBUYENTES (RFC)	ÁREA RESPONSABLE DE LA EJECUCIÓN DEL CONTRATO	NÚMERO QUE IDENTIFIQUE AL CONTRATO	FECHA DEL CONTRATO	MONTO DEL CONTRATO SIN IMPUESTOS INCLUIDOS
Adjudicación directa	Distribuidora LHAG, S.A. de C.V.	DLH060306QK5	Recursos materiales	ISSSTEP-RM-007/2019	26/03/2019	\$16,859,443.65
Adjudicación directa	HI-TEC Medical, S.A. de C.V.	HME020304BP8	Recursos materiales	ISSSTEP-RM-009/2019	29/03/2019	\$13,990,999.51
Adjudicación directa	HI-TEC Medical DEL SUR, S.A. de C.V.	HTM0605292U3	Recursos materiales	ISSSTEP-RM-010/2019	29/03/2019	\$13,806,901.49
Adjudicación directa	GE Sistemas Médicos de México, S.A. de C.V.	GSM920409JL6	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla	DABS/GESAD-067/ISSSTEP/119/2019	23/12/2019	\$8,850,840.00
Adjudicación directa	GE Sistemas Médicos de México, S.A. de C.V.	GSM920409JL6	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla	ISSS-19-SERV.-D.S.G.-05	27/02/2019	\$7,189,820.99
Adjudicación directa	Comercializadora Arvien, S. A. de C. V.	CAR05418677	Servicios Generales	ISSSTEP-RM-052/2019	30/12/2019	\$5,689,712.07
Adjudicación directa	Instituto Oncológico de Morelos, S.A. de C.V.	IOM030514B25	Hospital de Especialidades 5 de mayo	ISSSTEP-DASS-01/2019	07/01/2019	\$5,366,379.31
Adjudicación directa	Aplicaciones Médicas Integrales, S.A. de C.V.	AMI960203B94	Hospital de Especialidades 5 de mayo	ISSSTEP-DASS-AD-11/2019	01/03/2019	\$4,250,000.00
Adjudicación directa	Operadora de Hospitales Ángeles, S.A. de C.V.	OHA051017KE7	Hospital de Especialidades 5 de mayo	ISSSTEP-DASS-02/2019	07/01/2019	\$2,262,931.034
Adjudicación directa	Ocular Servicios Oftalmológicos, S S.C.	OSO070119HCI	Hospital de Especialidades 5 de mayo	ISSSTEP-DASS-AD-26/2019	26/03/2019	\$2,172,413.79
Adjudicación directa	Todo para la Salud de México Gaatl, S.A. de C.V.	TSM060706F36	Hospital de Especialidades 5 de mayo	ISSSTEP-DASS-AD-31/2019	26/03/2019	\$2,155,172.41
Adjudicación directa	Radioterapia Guadalupe Amor y Bien, S.A. de C.V.	RGA970903347	Hospital de Especialidades 5 de mayo	ISSSTEP-DASS-41/2019	15/10/2019	\$2,155,172.00
TOTAL						\$84,749,786.25

CUADRO 16
CONTRATOS DE ISSSTEP QUE EXCEDEN EL MONTO PERMITIDO POR LA LEY PARA ADJUDICACIÓN DIRECTA, 2019

TIPO DE PROCEDIMIENTO (CATÁLOGO)	MATERIA (CATÁLOGO)	MOTIVOS Y FUNDAMENTOS LEGALES APLICADOS PARA REALIZAR LA ADJUDICACIÓN DIRECTA	DESCRIPCIÓN DE OBRAS, BIENES O SERVICIOS	RAZÓN SOCIAL DEL ADJUDICADO	NÚMERO QUE IDENTIFIQUE AL CONTRATO	FECHA DEL CONTRATO	MONTO DEL CONTRATO SIN IMPUESTOS INCLUIDOS
Adjudicación directa	Servicios	15 Fracción IV, 17, 19, 20 Fracción II, 22, 101, 108, 126 Fracción III, 128 Y 129 L. A. A. S. S. P. E.	Servicio Integral de Medicinas y Productos Farmacéuticos	Fármacos Darovi, S. A. de C. V.	ISSSTEP-RM-035/2020	12/05/2020	\$190,048,275.90
Adjudicación directa	Adquisiciones	15 Fracción IV, 17, 19, 22, 101, 108, 126 Fracción III, 128 Y 129 L. A. A. S. S. P. E.	Fármacos de Alta Especialidad	Farmacéuticos Maypo, S. A. de C. V.	ISSSTEP-RM-042/2020	19/05/2020	\$50,915,146.82
Adjudicación directa	Servicios	15 Fracción IV, 17, 19, 20 Fracción IV, 22, 101 Y 108, 126 Fracción III, 128 Y 129 L. A. A. S. S. P. E.	Servicio Integral de Abasto, distribución, dispensación y administración de inventarios de medicinas y productos farmacéuticos	Exfarma, S. A. de C. V.	ISSSTEP-RM-008/2020	21/02/2020	\$49,383,620.69
Adjudicación directa	Adquisiciones	15 Fracción IV, 17, 19, 22, 101, 108, 126 Fracción III, 128 Y 129 L. A. A. S. S. P. E.	Fármacos de Alta Especialidad	Distribuidora Disur, S. A. de C. V.	ISSSTEP-RM-041/2020	19/05/2020	\$23,043,031.82
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 Y 108	Servicio Integral de Anestesia	Casa Plarre, S.A. de C.V	ISSSTEP-DASS-75/2020	12/05/2020	\$13,793,103.45
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 Y 108	Servicio Integral de Cirugía de mínima invasión	Casa Plarre, S.A. de C.V	ISSSTEP-DASS-76/2020	14/05/2020	\$13,103,448.28
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 Y 108	Servicio Integral de Oftalmología	Instituto de Cirugía Oftalmológica, Oculoplástica y Cosmética Facial, S. de R.L. DE C.V.	ISSSTEP-DASS-77/2020	14/05/2020	\$11,034,482.76
Adjudicación directa	Adquisiciones	15 Fracción IV, 17, 19, 20 Fracción IV, 22, 101, 108 Y 126 Fracción III, 128 Y 129 L. A. A. S. S. P. E.	Medicamentos de Patente y alta especialidad	Farmacéuticos Maypo, S. A. de C. V.	ISSSTEP-RM-009/2020	13/02/2020	\$11,028,044.71
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio Integral de Cardiología	Soluciones Integrales Cardiológicas, S.A. de C.V.	ISSSTEP-DASS-78/2020	14/05/2020	\$8,275,862.069

Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio Integral de Neurocirugía Otorrinolaringología, Traumatología y Ortopedia	Todo para la salud de México GAATL S.A. de C.V.	ISSSTEP-DASS-79/2020	07/05/2020	\$4,827,586.207
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio Integral de Anestesi	Casa Plarre, S.A. de C.V	ISSSTEP-DASS-16/2020	18/02/2020	\$4,525,862.069
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio Integral de Cirugía de mínima invasión	Todo para la salud de México GAATL S.A. de C.V.	ISSSTEP-DASS-18/2020	18/02/2020	\$4094827.586
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio subrogado de Radioterapia	Instituto Oncológico de Morelos, S.A. de C.V.	ISSSTEP-DASS-91/2020	21/05/2020	\$3,448,275.862
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio Integral de Oftalmología	Ocular Servicios Oftalmológicos, S.C.	ISSSTEP-DASS-25/2020	18/02/2020	\$3,448,275.862
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio Integral de Cirugía de Ortopedia	KBN Medical S.A. de C.V.	ISSSTEP-DASS-81/2020	14/05/2020	\$2,758,620.69
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio de Hospitalización Psiquiátrica	Casa de Salud S.A. de C.V.	ISSSTEP-DASS-82/2020	19/05/2020	\$2,689,655.172
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio Integral de Cardiología	Todo para la salud de México GAATL S.A. de C.V..	ISSSTEP-DASS-23/2020	18/02/2020	\$2,586,206.897
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Atención médica de urgencias, atención médico quirúrgico y hospitalización, laboratorio de análisis clínicos y ultrasonografía diagnóstica, en Tehuacán	No aplica	ISSSTEP-DASS-52/2020	08/05/2020	\$2,413,793.103

Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Atención médica de urgencias, atención médico quirúrgico y hospitalización, laboratorio de análisis clínicos y ultrasonografía diagnóstica, en Teziutlán	No aplica	ISSSTEP-DASS-74/2020	19/05/2020	\$2,413,793.103
Adjudicación directa	Adquisiciones	15 Fracción IV, 17, 19, 22, 101, 108, 126 Fracción III, 128 Y 129 L. A. A. S. S. P. E.	Fármacos de Alta Especialidad	Casa Marzam, S. A. de C. V.	ISSSTEP-RM-043/2020	19/05/2020	\$2,279,946.552
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio de Neurología	Electrodiagnóstico Cerebral de Puebla, S.A. de C.V.	ISSSTEP-DASS-83/2020	06/05/2020	\$2,275,862.069
Adjudicación directa	Servicios	Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los Artículos 19; 22; 101 y 108	Servicio para el suministro de mezclas de nutrición parenteral	Pharmatycsa, S.A. de C.V.	ISSSTEP-DASS-84/2020	14/05/2020	\$2,206,896.552
TOTAL							\$410,594,618.2

Fuente: <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>. Consultado el 26 de noviembre de 2020.

Este proceso se volvió mucho más pronunciado en el gasto del ISSS-TEP en 2020. Los contratos por adjudicación directa sumaron 93, con un monto total de 509.3 millones de pesos (\$410,594,618.2 sin impuestos, tal como se muestra en el Cuadro 16). Ocho contratos presentaron hipervínculo a autorización en Transparencia, contra 85 que no registran información; seis contratos fueron para adquisiciones y 87 para servicios.

En 2020 son 22 los contratos que exceden el monto máximo de excepción permitido por la ley, por un monto total de 410,594,610.2 millones de pesos. Sólo seis de los 22 contratos que exceden el monto permitido para la adjudicación directa tienen hipervínculo a autorización en Transparencia. Uno solo de los contratos adjudicados directamente alcanza los 220 millones de pesos, pero la lista de los contratos que rebasan el monto establecido por la ley es larga.

Las excepciones aprobadas se fundan en la Ley de Adquisiciones del estado. La justificación de la excepción expone 85 contratos con este fundamento: “Por la urgencia y especialización de los servicios, Artículos 7, Fracción X, 15, Fracción IV; 17; en relación directa con los artículos 19; 22; 101 y 108”, y ocho contratos con fundamento “15 Fracción IV, 17, 19, 20 Fracción IV, 22, 101, 108 y 126 Fracción III, 128 y 129 L. A. A. S. S. P. E.”

Tres casos particulares

Tres casos particulares de contratos otorgados por el ISSSTEP permiten visualizar la discrecionalidad con la que se procesan contratos con montos millonarios, muy por encima de lo establecido por la ley para las adjudicaciones directas, así como la inexistencia en el portal de transparencia de la documentación con los procedimientos que debieron cumplir los sujetos obligados

CASO 1: FÁRMACOS DAROVI, S. A. DE C. V

A la empresa Fármacos Darovi, S. A. de C. V., con ID: 37684216 y contrato ISSSTEP-RM-035/2020, se le adjudica un contrato antes de impuestos por 190´048,275.9 millones de pesos (ver Cuadro 16). El objeto del contrato es el de “Servicio integral de medicinas y productos farmacéuticos.”

La justificación de la adjudicación directa la encuentran en el Artículo 15 Fracción IV, 17, 19, 20 Fracción II, 22, 101, 108, 126 Fracción III, 128 y 129 de la Ley de Adquisiciones (L. A. A. S. S. P. E.). No aparece, sin embargo, el vínculo a documento alguno en Transparencia al que se obligan los funcionarios que deciden la adjudicación directa, según lo establece el Artículo 17 de la referida ley:

“Para los casos de excepción a que se refiere este artículo, el funcionario de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Estatal de que se trate y que haya adjudicado y contratado

directamente, deberá enviar notificación debidamente justificada a la SEDECAP o la Contraloría Municipal según sea el caso.”

El Contrato se excede del monto establecido en la misma ley en su artículo 21:

“Sin perjuicio de lo dispuesto en los tres artículos anteriores, la Secretaría, los Comités Municipales, las dependencias y las entidades, bajo su responsabilidad, podrán contratar adquisiciones, arrendamientos y servicios, sin sujetarse al procedimiento de licitación pública a través de los procedimientos de excepción a la misma, cuando el importe de cada operación no exceda los montos máximos que al efecto se establecen en el presupuesto de egresos respectivo, de acuerdo con los artículos 47 fracción IV y 67 de esta Ley.”

Tampoco aparece el dictamen al que obliga el Artículo 22 de la misma ley:

“La selección de cualquier procedimiento de excepción a la licitación pública que realicen las adjudicantes deberá fundarse y motivarse, según las circunstancias que concurran en cada caso, en criterios de economía, eficacia, eficiencia, imparcialidad y honradez, que aseguren 2 las mejores condiciones para el Estado o los Municipios, según corresponda. El acreditamiento de los criterios mencionados y la justificación de las razones para el ejercicio de la opción cuando se trate de los supuestos que prevén los artículos 18, 19, 20 y 21 de esta Ley, deberán constar en un dictamen por escrito y firmado por el Titular de la Unidad Administrativa de la Dependencia o Entidad solici-

tante responsable de la adjudicación, en el que se expresarán el o los supuestos que motivan el ejercicio de dicha opción, se hará constar el análisis de la o las propuestas, en su caso, y se señalarán las demás razones para la adjudicación del contrato.”

El documento que se presenta en Transparencia se refiere a la autorización de la salida del recurso. No así la autorización de la adjudicación directa. Estas autorizaciones además, no identifican número de contrato ni nombre del proveedor; son oficios de salida de recursos por partidas, y no se presentan completas, como es el caso contenido este ejemplo, por 90 millones, 386 mil 960 pesos que aparece en el hipervínculo del contrato Fármacos Darovi, S. A. de C. V.² A ese tipo de irregularidades se suman otras, muy graves, que se ejemplifican también en el caso de Fármacos Darovi. En el contrato que aparece en Transparencia no se muestra el contrato con Darovi ISSSTEP-RM-035/2020, sino el contrato ISSSTEP-RM-006/2020, a nombre de la empresa Farmacia de Genéricos, S.A. de C.V., con el objeto de “Servicio integral de abasto y mantenimiento de inventarios de materiales y suministros médicos desechables” y por un monto mínimo de 8.37 millones de pesos y un máximo de 20.4 millones. Es decir, no se puede consultar el contrato con Fármacos Darovi.

² Fuente: Portal Nacional de Transparencia al 26 de noviembre de 2020. http://transparencia.puebla.gob.mx/docs/adjuntos/792_1598888934_2212c5231edce71f6e6e5c82dc563edb.pdf

CASO 2: FARMACÉUTICOS MAYPO, S.A. DE C.V.

A la empresa Farmacéuticos Maypo, S.A. de C.V., con ID: 37684218 y contrato ISSSTEP-RM-042/2020 se le adjudica un contrato antes de impuestos por 50'915,146.82 millones de pesos (ver Cuadro 16). El objeto es la adquisición de “Fármacos de alta especialidad”. El contrato se justifica en el Artículo 15 Fracción IV, 17, 19, 20 Fracción II, 22, 101, 108, 126 Fracción III, 128 y 129 de la ley de adquisiciones (L. A. A. S. S. P. E.).

No aparece en Transparencia el vínculo al documento en el que se obliga a los funcionarios que deciden la adjudicación directa para fundamentar su decisión, según lo establece el Artículo 17 de la referida ley:

“Para los casos de excepción a que se refiere este artículo, el funcionario de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Estatal de que se trate y que haya adjudicado y contratado directamente, deberá enviar notificación debidamente justificada a la SEDECAP o la Contraloría Municipal según sea el caso.”

El contrato se excede del monto establecido en la misma ley en su Artículo 21, tampoco aparece el dictamen al que obliga el Artículo 22 de la misma ley. El documento que se registra refiere la autorización de la salida del recurso. No así la autorización de la adjudicación directa. El documento no identifica el beneficiario de la salida autorizada.

CASO 3: EXFARMA, S.A. DE C.V.

Otro ejemplo lo encontramos en el tercer contrato más caro adjudicado de forma directa en febrero de 2020 por un monto de 57.2 millones, con registro ID 37684212 y número de contrato ISSSTEP-RM-008/2020. Se especifica el gasto por 57,285,000 pesos (49,383,620.69 pesos sin IVA. Ver Cuadro 16).



CONCLUSIONES

1 La opacidad es la regla

El gobierno del estado de Puebla, como bien lo muestra este análisis general de las licitaciones y contrataciones que aparecen en el portal de Transparencia, mantiene en la opacidad la mayor parte de los recursos del gasto público contratado. La opacidad se funda en la discrecionalidad con la que se adjudican de manera directa buena parte de ellos, con un monto total muy significativo, 3,883 millones de pesos, y que encuentran su justificación en las excepciones que establece la propia Ley de Adquisiciones. Excepciones que le permiten al gobierno otorgar cientos de contratos por encima de los límites máximos permitidos y que al final suman más de 3,021 millones de pesos que quedan ocultos a la vista del público.

Este reporte ha presentado una valoración general del proceso de adquisiciones de obras y servicios por las dependencias y organismos públicos para los años 2019 y 2020. Un primer balance que identifica como prácticas comunes la discrecionalidad en el otorgamiento de los contratos y la opacidad y violación de las normas establecidas con la que los sujetos obligados publican dichas contrataciones en el portal de Transparencia.

El análisis subraya como una información fundamental tres condiciones que le permiten al gobierno actuar discrecionalmente y en la

oscuridad de los despachos en los que trabajan decenas de funcionarios sin mayor escrutinio público:

- 1. Normas de fiscalización que, en el papel, pueden ser estrictas, pero que se dejan de lado por la vía de excepciones de extraordinaria laxitud en la ley;**
- 2. El incumplimiento sistemático y la violación de las normas de transparencia sin mayores riesgos legales para los funcionarios que así actúan;**
- 3. Y la operación de mecanismos burocráticos para alargar o negar procedimientos de demanda de transparencia que arrojan al vacío la exigencia ciudadana de cumplimiento de la ley de transparencia.**

2 Contra la opacidad, la fiscalización desde la sociedad civil

¿Contra la práctica del “moche” entre empresarios y servidores públicos puede valer el esfuerzo fiscalizador de la sociedad civil organizada? ¿Se puede suplir el fracaso del Estado en el cumplimiento de sus obligaciones fiscalizadoras?

Estas preguntas valen para entender el propósito que quiere cumplir PCCI con esta investigación sobre el proceso de contratación de la obra pública en el gobierno de Miguel Barbosa en el estado de Puebla: obligarnos como ciudadanos a revisar de manera sistemática una de las acciones en las que se debe fundar el Estado democrático moderno, el gasto eficiente y honesto de los recursos públicos. En muchos sentidos, el histórico fracaso de los gobiernos en México en el cumplimiento de esta responsabilidad explica el altísimo riesgo de quiebra moral y material de la sociedad mexicana.

En este marco, una aproximación exitosa al laberinto de las licitaciones de obra pública en Puebla –miles al año, por cierto–, obliga a la construcción de una metodología que por mucho rebasa al esfuerzo de investigación realizado por Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad. Una conclusión simple nos arroja a ese mar insondable en el que se mueve el ejercicio del gasto público: cada contrato licitado merece un análisis concreto: qué se licita, con qué proyecto se justifica, quiénes compiten por los contratos y quiénes deciden, bajo qué reglas y con qué excepciones su otorgamiento. Pero de ese esfuerzo fiscalizador que vemos imposible pareciera que brotan las populares frases con las que los mexicanos describimos una realidad contra la que nada se puede hacer: “haz obra, que algo sobra”, “no quiero que me den, sino que me pongan donde hay”.

El diablo está en los detalles, dice la sabiduría anglosajona. Y los detalles en Puebla, a la hora de querer entender lo que ocurre en lo que llamamos “ejercicio del gasto público”, se encuentran en todos los rincones: en la maraña de las leyes dispuestas por una red histórica de complicidades desde el poder, en el laberinto burocrático en el

que son expertos los licitadores, en el castillo desde que el fiscalizador es al mismo tiempo el juez y la parte, el contralor propio y el auditor empleado.

¿Cómo entender entonces este primer reporte realizado por PCCI sobre los procesos de licitación de la obra pública en los dos primeros años del gobierno de Luis Miguel Barbosa? Tal vez como la del ciudadano que al fin se decide a dejar de ser espectador de un juego en el que el ejercicio autoritario del poder es la regla, la cancha, el árbitro y el jugador en la figura del gobernador en turno.

La información que aquí hemos presentado contradice abiertamente los decires del gobernador al presentar los números de su segundo año de gobierno.

La investigación que PCCI ha realizado sobre las licitaciones y los contratos muestra que la opacidad, la falta de transparencia y el uso discrecional de la ley pueden y deben ser denunciados. Y, ante la ausencia de la acción fiscalizadora de las instituciones del Estado para vigilar y, en su caso, sancionar el comportamiento irregular y/o ilegal de los funcionarios que ejercen los recursos públicos, la acción civil organizada es el único resguardo que le queda a la sociedad poblana.

3 El recurso de la adjudicación directa

La Ley de Egresos del estado de Puebla especifica el monto y destino de los recursos económicos que la administración pública estatal requiere durante un año para las necesidades de la sociedad, es decir, son las erogaciones del gobierno estatal entre el 1° de enero y el 31 de diciembre.

Este gasto desglosado por dependencias y entidades a las que se les asignan y ejercen los recursos públicos tienen particularidades que deben sujetarse a las reglas de operación que se establecen en la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; y la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público Estatal y Municipal del Estado de Puebla. De lo contrario, las autoridades ejercerían el presupuesto anual con total discrecionalidad y opacidad.

Nuestra Carta Magna establece como regla general que el gobierno ejerza el presupuesto del que dispone mediante el procedimiento de licitación pública, precisamente para tener las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad, a la vez que inhibe la corrupción y procura la transparencia y rendición de cuentas. Sin embargo,

en el año 2019 y 2020, como vimos en esta investigación, una constante han sido las adjudicaciones directas y la opacidad con que el gobierno del estado de Puebla ha ejercido el presupuesto en estos dos años.

4 La opacidad y la discrecionalidad son las reglas del juego

Este primer ejercicio de investigación sobre las contrataciones de obra pública ha subrayado un hecho concreto: la falta de transparencia por parte del gobierno del Estado genera un campo para operar los recursos públicos de forma opaca, en este sentido el gobierno de Puebla encuentra en la “adjudicación directa” que la ley contempla un mecanismo para otorgar contratos sin mayores problemas de fiscalización.

Para el caso de las entidades, dos de cada tres pesos contratados se fueron por la vía de la adjudicación directa. Hablamos de miles de contratos por los que circulan miles de millones de pesos. Al menos 3,882.8 millones no pasaron por competencia alguna.

Hemos documentado también, al desagregar las especificidades del proceso de licitación, que el uso de la variante “invitación a tres empresas” se ha convertido en un mecanismo muy socorrido por las dependencias y organismos públicos para dejar de lado la competencia a la que les obliga la ley. El ejemplo que compara el gasto por invitación abierta en los concursos de las entidades, que pasó de 1,646.1 millones en el 2019 a 36 millones en el 2020, no puede ser más ilustrativo.

Esta discrecionalidad en el otorgamiento de las adjudicaciones ha tenido el campo abierto en el año del Covid 19: al tercer trimestre del 2020, al menos 2,724.8 millones de pesos se gastaron sin que se conozca proceso de licitación y contrato alguno.

5 El pantanoso territorio de la transparencia

El análisis de las licitaciones tiene como reto principal la dimensión enorme del campo que se investiga. Decenas de dependencias y organismos de gobierno, miles de licitaciones, centenares de empresas en todas las ramas de la economía. Ese laberinto institucional supera por hora cualquier esfuerzo analítico estructural surgido desde la sociedad civil. Un ejercicio de análisis sobre uno solo de los contratos por adjudicación directa en el ISSSTEP, por ejemplo, encuentra anomalías graves en el otorgamiento de adquisiciones por 220 millones de pesos. Escogidas al azar algunas de entre estas miles de licitaciones arrojan anomalías de inmediato. Cualquier ejercicio analítico de largo plazo entonces obliga a la definición de procesos y metodologías de investigación. No será posible lograrlo sin su aplicación sistemática. Tal es la magnitud de una tarea que por ley deben cumplir las instituciones habilitadas para tal propósito:

la Contraloría de la Función Pública y la Auditoría Superior del Estado. Ambas, a la fecha, caen bajo el control de la estructura autoritaria de poder en Puebla. Mientras estas dinámicas estén sometidas al poder ejecutivo será muy poco lo que se pueda esperar de ellas.

6 Identificar a los responsables

En esta perspectiva, es necesario identificar con sus nombres a las dependencias y entidades que se destacan en su falta de transparencia y discrecionalidad.

Por las dependencias, un comparativo de los tres primeros trimestres de 2019 y 2020 refleja este comportamiento de los servidores públicos a cargo de ellas:

La Secretaría de Planeación y Finanzas dirigida por María Teresa Castro Corro transparentó durante los primeros tres trimestres del 2019, la cantidad de \$957.5 millones de pesos; para noviembre de 2020 no ha transparentado absolutamente nada.

La Secretaría de Bienestar, dirigida por Lizeth Sánchez García, a estas alturas del año pasado había transparentado \$90.6 millones de pesos; sin embargo, en el 2020 sólo ha dado de alta contratos por 1 millón 458 mil pesos. Lo que significa que ha transparentado 62 veces menos respecto del año pasado.

La Secretaría de Educación, encabezada por Melitón Lozano Pérez, durante los primeros tres trimestres del año 2019 había transparentado contratos por obras públicas, bienes y servicios \$610.6 millones de pesos, en 2020, sólo ha dado de alta \$63.1 millones, nueve veces menos que el año pasado.

La Secretaría de Salud, encabezada por José Antonio Martínez García, hasta septiembre de 2019 había transparentado \$1,775.9 millones de pesos. Pero, tras la crisis del Covid y la polémica que han generado las contrataciones públicas, en 2020 no se ha transparentado absolutamente nada.

La Secretaría de Seguridad Pública había transparentado durante los tres primeros trimestres del 2019 \$1,447.7 millones, para este 2020 ha transparentado la minúscula cantidad de 999 mil 131 pesos. Lo que significa que ha transparentado 1,449 veces menos que el año pasado.

La Secretaría de la Función Pública, dirigida por Amanda Gómez Nava, transparentó en el mismo periodo de 2019, 33.7 millones de pesos, para este 2020 ha transparentado 396 mil 474 pesos. Es decir 85 veces menos de un año al otro.

La Secretaría de Infraestructura, cuyo titular es Juan Daniel Gámez Murillo, en los primeros tres trimestres del 2019 había transparentado 1,379.5 millones de pesos, para 2020 no se ha transparentado un solo contrato.

La Secretaría de Gobernación, cuyo titular es David Méndez Márquez, transparentó hasta septiembre del año 2019, la cantidad de \$8.6 millones de pesos, para 2020 sólo se han transparentado 1.6 millones; es decir, cinco veces menos que el año pasado.

La Secretaría de Medio Ambiente, cuya titular es Beatriz Manrique Guevara, transparentó durante los primeros tres trimestres de 2019, 5.6 millones de pesos, pero en noviembre de 2020 sólo se ha transparentado un millón y medio de pesos. Es decir, 3 veces menos.

La Secretaría de Turismo, encabezada por Vanessa Barahona de la Rosa, gastó y transparentó hasta septiembre de 2019 108.9 millones; para noviembre de 2020 sólo se han transparentado 4.3, lo que significa que se ha publicado 24 veces menos información.

La Secretaría de Economía, encabezada por Olivia Salomón, transparentó durante el año 2019 13.2 millones de pesos; para el mismo periodo de 2020 sólo ha transparentado 1.5 millones de pesos; es decir, ocho veces menos.

Por las entidades:

El Instituto de Seguridad y Servicio Sociales de los Trabajadores al Servicio de los Poderes del Estado de Puebla (ISSSTSPEP), que otorgó contratos en adjudicación directa por 113.5 millones en el 2019 y 439.3 millones en el 2020, tiene como director general a Miguel Ángel García Martínez y como presidente del Comité de Transparencia a su coordinador general de Asuntos Jurídicos, Antonio Fernández Llarena.

El Sistema para el Desarrollo Integral de la Familia del Estado de Puebla (SDIFEP) DIF, que otorgó contratos en adjudicación directa por 263.9 millones en el 2019 y no ha presentado en información en el portal de Transparencia en el 2020, tiene a Cindy Guadalupe Jiménez Lozada como presidenta del Comité de Transparencia.

Convenciones y Parques, con 188.9 millones por adjudicación directa en el 2019 y sin información en el 2020. Misael Juárez García, encargado del despacho de la Dirección General.

El Comité Administrador Poblano para la Construcción de Espacios Educativos CAPCEE, con 130.6 millones en el 2019 y 12.5 millones en el 2020. Jesús Encarnación Mejía Luna, Director General. Kelly Ámbar Rojas Velázquez, presidente del Comité de Transparencia.

La Corporación Auxiliar de Policía de Protección Ciudadana (CA-PPC), con 71.6 millones por adjudicación directa en el 2019 y sin información en el 2020. Directora General, Nancy Benítez Rebollo y como presidente del Comité de Transparencia a José Francisco Torres Ortega.

Coordinación General de Comunicación y Agenda Digital (CGCAD), con 39.8 millones por adjudicación directa en el 2019 y sin información en el 2020. Verónica Vélez Macuil es la coordinadora general y en el Comité de Transparencia aparece Yadira Barrera Francois.³

7 Una ventanilla hacia el pozo sin fondo de las licitaciones

Un tema medular en todo este proceso es el que se refiera al llamado ITAIPUE. Este organismo es el responsable del cumplimiento al que deben someterse por ley los llamados sujetos obligados. Cualquiera que haya realizado una solicitud en el portal de Transparencia descubre inmediatamente que su ingenuo y civilizado propósito pronto se pierde en el laberinto de lo que los comités de transparencia de las dependencias y organismos públicos llaman “resoluciones”. Ilustramos el caso del ISSSTEP, pero cualquiera de estas oficinas confirma lo que en la práctica es una compleja gama de recursos aplicados para mantener ocultos los procedimientos y la documentación que acompaña a todo proceso de adjudicación de una obra o servicio público. “Ampliación de plazo”, “inexistencia de información”, “incompetencia”, “acceso restringido” y una retahíla

³ Fuente: <https://consultapublicamx.inai.org.mx/vut-web/faces/view/consultaPublica.xhtml#tarjetaInformativa>.

más de palabras dan cuenta de lo que se convierte normalmente en negativa a proporcionar la información. Antes a eso se referían los burócratas con las frases “vuelva mañana”, “no está el licenciado”, “no, joven, aquí es vigilancia”.

El ITAIPUE es la ventanilla última en esta compleja trama de complicidades tras la que se abre el pozo sin fondo de las licitaciones de la obra pública en el gobierno del estado de Puebla.

Al momento de concluir este reporte, el Presidente Andrés Manuel López Obrador ha declarado su intención de desaparecer los órganos constitucionales autónomos, entre ellos, el INAI. Éste sería uno de los golpes más fuertes a la lucha contra la corrupción. Gracias a la información del Sistema Nacional de Transparencia, es que se ha podido detectar todo tipo de irregularidades y presuntos delitos de corrupción.



