



Licitaciones públicas inducidas en el Estado de México: el caso Zumby.



Septiembre 2022



Licitaciones públicas inducidas en el Estado de México: el caso Zumby.



Septiembre 2022

Contenido

Introducción	2
Licitaciones públicas inducidas en el Estado de México: el caso Zumby.	5
La empresa que siempre gana	5
Licitaciones fast track	4
Las inconsistencias detectadas	8
Primera. La baja participación de empresas en el proceso de licitación.	8
Segunda. Requisitos para impedir la competencia	9
Tercera. Bases de licitación no consistente con el servicio a contratar	10
Cuarta. Discrepancia entre el objeto de la contratación y la expectativa de servicio	10
Quinta. Empresas fachadas.	18
Sexta: Licitaciones diseñadas para favorecer a la empresa triunfadora	19
Séptima. Falta de competitividad en la oferta económica	20
Octava. La junta de aclaraciones debe ser efectiva.	21
Conclusiones	23
Referencias	27

Introducción

La corrupción es consecuencia de dos diferentes tipos de actos: el incumplimiento o la actuación contraria a las disposiciones legalmente establecidas, lo que comúnmente denominamos ilegalidad, y el cumplimiento formal de la ley, pero con resultados repudiables, beneficios indebidos y captura presupuestal, este segundo supuesto se conoce como el ejercicio arbitrario del poder. Podemos identificar que en ambos supuestos existen prácticas de corrupción cuando los resultados de esas acciones implican un aprovechamiento de los recursos públicos priorizando los intereses particulares por encima del interés público general.

El presente análisis consiste en la revisión de tres procedimientos de licitación pública, para lo cual se accedió a información que aparece en los repositorios públicos y otra más gestionada mediante solicitudes de acceso a la información. Los resultados obtenidos fueron los que menos hubiéramos deseado: formalmente se cumple con las disposiciones básicas del proceso de licitación, a saber, la publicación de las convocatorias, la venta de bases de licitación, la realización de las juntas de aclaraciones, la presentación de propuestas, su revisión, dictaminación y firma de contratos, pero algo más se oculta detrás de esa realidad aparente.

Como podemos apreciar, a partir de los resultados que se presentan, cumplir con esas formalidades básicas no siempre garantiza un procedimiento íntegro y financieramente favorable para el sector público. Las brechas de riesgo de corrupción se encuentran en las fases previas del proceso de licitación, en la justificación de los servicios que se van a contratar y en el diseño de los requisitos para presentar las propuestas, elementos esenciales que inciden para que el desenlace, de estas supuestas licitaciones públicas sea, en realidad, una asignación directa por montos no permitidos en la ley.

Si asumimos una posición excesivamente formalista quedaríamos impedidos para señalar los procesos de licitación afectados por los actos de simulación ya que las acciones de corrupción se acompañan de sofisticadas estrategias para mantenerlas en el secreto y la opacidad, para que estas acciones resulten viables necesitan ser ajenas al escrutinio de los órganos de control y de fiscalización, para alcanzar así un grado de impunidad. Encontrar los hallazgos que permitan acreditar que el proceso de licitación se afectó por actos de corrupción requeriría conocer la confabulación desde el núcleo interno de los participantes involucrados, o bien, acceder a la información bancaria que permita darle seguimiento al flujo económico, pero aún eso resulta muy difícil cuando se adoptan sofisticados procedimientos para dispersar los beneficios a través de diversas empresas y subcontratistas.

Adoptar una visión estricta para la comprobación de los actos de corrupción es contrario al interés general por garantizar el buen gobierno y la integridad en el ejercicio de los recursos públicos, por esa razón, para valorar y calificar la integridad en los procesos de licitación tenemos que poner especial atención en una serie de indicadores claves: la competencia real en el proceso, los montos de la contratación y los resultados obtenidos.

Para realizar este ejercicio se revisaron tres procedimientos de licitación pública que propiciaron la firma de cuatro contratos mediante los cuales se asignaron, en tres años, 2,700 millones de pesos a una sola empresa, Zumby Servicios Profesionales, la que (por la información disponible y pública) no parece ser una empresa competitiva o solvente para prestar los servicios. Esto fue posible porque los procesos carecieron de una competencia real, los tiempos de los procesos de licitación se decidieron para excluir la presentación de postores, su diseño tuvo como finalidad controlarlos y dirigirlos para beneficiar a la empresa triunfadora mediante la incorporación de requisitos excesivos y rigurosos, poco relacionados con el servicio que se pretendía atar y difícil de acreditar en el corto plazo existente entre la convocatoria y la presentación de propuestas, pero también debilitando requisitos que taxativamente se encuentran definidos.

Pero el indicador que mayor convicción genera de que nos encontramos ante un claro hecho de corrupción fue resultado de la avaricia de los agentes involucrados. En una licitación pública real, la empresa que se adjudicó los contratos no habría ganado la licitación porque su oferta económica sería la menos competitiva ya que se situó, en pesos y centavos, en la misma cifra del techo máximo del proceso. Esto es, con que un solo participante se hubiera situado por debajo del techo habría sido más competitivo y Zumby no hubiera obtenido los contratos, por eso fue por lo que los requisitos fueron tan artificioosamente rigurosos, para eliminar la competencia. Zumby ganó las tres licitaciones porque no se permitió que alguna empresa más cumpliera con los requisitos técnicos.

Adicionalmente se tiene que considerar que tampoco se observó el procedimiento establecido en la Ley de Contrataciones Públicas y en su reglamento, porque la Secretaría de Finanzas contrató servicios profesionales para las dependencias sin que ellas solicitaran previamente la contratación de los servicios y sin que se revisara si las áreas tenían capacidad para obtener los resultados por ellas mismas.

Hay que decirlo con claridad. Los procesos de licitación revisados están viciados desde su origen ya que, si bien se contrata la prestación de servicios profesionales de asesoría, en realidad sólo fue el medio para disimular la contratación de personal para actividades ordinarias y operativas y no para realizar diagnósticos, recomendaciones o propuestas de mejora.

De todos, el caso más delicado es el personal asignado en materia de desarrollo social que, se teme, en realidad se trate de la estructura operativa y manipuladora de los programas sociales. Esto genera un problema adicional porque si las personas que operan los programas sociales no son servidores públicos sino particulares subcontratados por Zumby, el régimen de control y de responsabilidades queda en una situación difusa y comprometida. Ante cualquier acto de uso político de los programas sociales del estado, la autoridad podría argumentar que los operadores del programa no forman parte de la administración pública y, en consecuencia, eludir las responsabilidades.

En cualquier proyecto de prestación de servicios profesionales la administración pública contrata a un profesional y éste cumple con las tareas. En este caso, Zumby es sólo un intermediario para la subcontratación de servidores públicos que van desde Secretarios Particulares hasta choferes, pasando por jefes de departamento, coordinadores, líderes de proyectos, etc. Si Zumby fue contratado ello se explica seguramente porque la empresa quedaría supeditada a las decisiones de las propias dependencias para contratar al personal, se trata de un empresa intermediaria para asegurar y justificar la selección de personal que el propio gobierno había hecho.

Esta investigación nos permite apreciar que ocurrieron actos de corrupción en los procesos de licitación por las siguientes razones:

Primero: Se simuló una licitación pública para realizar, en realidad, una asignación directa por montos no permitidos por la ley.

Segundo: Al ser una asignación directa, y al tener el ofertante la convicción de que obtendría el contrato, su postura económica no era competitiva al ser equivalente, en pesos y centavos, al monto máximo de la adjudicación, eso afecta directamente al erario.

Tercero: No se cumplieron las disposiciones legales y reglamentarias para determinar la viabilidad y oportunidad de los servicios contratados, incluso, diversas dependencias expresamente señalaron que no solicitaron la contratación de servicios.

Cuarto: El procedimiento, en realidad, sólo disfraza la contratación de personal, posiblemente seleccionado por la propia administración pública y no por el prestador de servicios.

Quinto. La estructura financiada, por esta modalidad, para operar los programas sociales representa un alto riesgo de captura y riesgo de manipulación política debilitando los mecanismos de control.

Licitaciones públicas inducidas en el Estado de México: el caso Zumby.

La empresa que siempre gana

Hace un par de meses, Marcaje Legislativo difundió la existencia de dos contratos de prestación de servicios profesionales, en su modalidad de consultoría, por un monto de 1,171 millones de pesos, asignados a la empresa Zumby Servicios Profesionales S.A de C.V.

A partir de esa información se inició una investigación que permitió identificar que, en realidad, se trata de tres licitaciones y cuatro contratos de prestación de servicios asociados a asesorías asignadas a partir de 2020, por un monto total de \$2,754'565,519.66 (Dos mil setecientos cincuenta y cuatro millones quinientos sesenta y cinco mil quinientos diecinueve pesos 66/100 M.N.), todos ellos asignados a la empresa Zumby Servicios Profesionales S.A de C.V.

EMPRESA QUE SIEMPRE GANA



 Licitaciones	 Contratos	 Monto del Contrato	 Proveedor contratado
L P 051-2020	CS/A/64/2020 CS/A/65/2020	\$893,720,670.72 \$289,583,588.18	Zumby Servicios Profesionales S.A de C.V.
L P 079-2021	CS/A/92/2021	\$851,297,306.51	Zumby Servicios Profesionales S.A de C.V.
L P 001-2022	CS/A/3/2022	\$319,963,954.25	Zumby Servicios Profesionales S.A de C.V.

Frente a la recurrencia, en la asignación de los contratos, es importante detectar señales de alerta.

“Las principales señales de advertencia y patrones de colusión se comienzan a identificar desde el momento en que las empresas presentan sus ofertas o en sus declaraciones de integridad. Los comportamientos sospechosos están relacionados con los precios o con los documentos presentados por los oferentes.

“Algunos ejemplos de comportamientos sospechosos son:

“El mismo oferente gana con la misma frecuencia” (IMCO, 2013).

Licitaciones fast track

Estos procesos de licitación deben analizarse, no sólo porque siempre gana la misma empresa, sino también por la celeridad y el momento en que se desarrollan los procesos; en los dos primeros años se realizaron durante los últimos días de diciembre. El proceso de 2020 duró ocho días naturales, el de 2021 duró doce días naturales y el último duró diez días naturales.

LICITACIONES FAST TRACK

Fase	LP 051-2020	LP 079-2021	LP 001-2022
Publicación de convocatoria	23 de diciembre Miércoles	18 de diciembre Martes	19 de febrero Sábado
Venta de bases de licitación	23 al 25 de diciembre Miércoles a Viernes	18 al 20 de diciembre Martes a Jueves	19 al 21 de febrero Sábado a Lunes
Junta de Aclaraciones	26 de diciembre Sábado	21 de diciembre Viernes	22 de febrero Martes
Presentación y apertura de propuestas	29 de diciembre Martes	24 de diciembre Lunes	25 de febrero Viernes
Análisis y evaluación de propuestas			
Dictamen de adjudicación	30 de diciembre Miércoles	27 de diciembre Jueves	28 de febrero Lunes
Acto de contraoferta			
Emisión y comunicación del fallo			
Firma del contrato	31 de diciembre Jueves	30 de diciembre Domingo	01 de marzo Martes
Duración del proceso	8 días	12 días	10 días

En las tres licitaciones pasaron 5 días entre la publicación de la convocatoria y la presentación de ofertas (en 2020 uno de ellos fue el día de navidad). Para darnos una idea de lo inconsistente que esto resulta consideremos que en Chile deben de pasar 20 días naturales entre la publicación de la convocatoria y la recepción de ofertas; en Australia menos de 25 pero más de 10; en Nueva Zelanda, 10 días hábiles; en el Reino Unido sólo para las licitaciones urgentes no puede ser menor a 15 días hábiles y de 45 en los supuestos ordinarios más breves. A nivel federal el periodo es de 15 a 10 pero, en este último caso el plazo no debe tener “por objeto limitar el número de participantes” (IMCO, 2013).

En el caso de los procesos adquisitivos revisados en el de 2020 una de las acciones del proceso ocurre en sábado, lo que suele explicarse por la habilitación de días inhábiles para efectos adquisitivos por el cierre del año, en 2022, el jueves 17 de febrero, dos días antes de que se publique la convocatoria, se emite el acuerdo para habilitar los días 19,20,26 y 27 de febrero, sin que se justifique la decisión en el acuerdo.

Las inconsistencias detectadas

Entre los distintas inconsistencias relevantes que se detectaron se encuentran las siguientes:

Primera. La baja participación de empresas en el proceso de licitación

INCONSISTENCIAS DETECTADAS



Licitación Pública 051-2020



Un solo participante
Zumby Servicios Profesionales S.A de C.V.

Licitación Pública 079-2021



Una sola oferta cumplió los requisitos.
Zumby Servicios Profesionales S.A de C.V.

TERAM S. A de C. V. (Participa en la Junta de Aclaraciones pero no presenta oferta)

RECRUITHOOD, S.A. DE C.V. (presenta propuesta pero es descalificada por no entregar las credenciales solicitadas.)

Licitación Pública 001-2022



Un solo participante
Zumby Servicios Profesionales S.A de C.V.

¿Qué se incumple?

Lo anterior a pesar de que la recomendación IV, inciso ii), numeral uno, de la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública señala:

“IV. Recomienda que los Adherentes hagan accesibles las oportunidades de concurrir a la contratación pública a los potenciales competidores sin importar su tamaño o volumen.

“ii) Utilizar para las licitaciones una documentación clara e integrada, normalizada en lo posible y adecuada a las necesidades que se pretenden cubrir, con el fin de garantizar que:

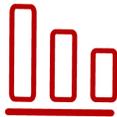
1) Cada licitación está diseñada de modo que **fomente una amplia participación por parte de los potenciales competidores, incluidos los nuevos participantes y las pequeñas y mediana empresas.**

Segunda. Requisitos para impedir la competencia

INCONSISTENCIAS DETECTADAS

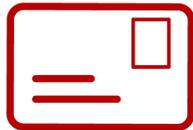


Las licitaciones se realizan para contratar servicios de asesoría



Las bases de la licitación no requirieron acreditar la capacidad para brindar servicios de asesoría, pero si fueron extremadamente rigurosas en los requisitos que debería de contar la identificación del personal.

Es como si para adquirir un vehículo pidieramos como requisito conocer las características de la tarjeta de circulación.



Además de solicitar una cantidad de muestras de identificaciones exagerada

En 2020 se requirieron 300 muestras de la tarjeta para identificación que se utilizará para el personal contratado

En 2021 se requirieron 200 muestras físicas de la credencial para identificación del personal

En 2022 se requirieron 100 muestras físicas de la credencial para la identificación del personal

Nota importante:

Como consecuencia de ello, en 2021 que fue cuando se logró un mayor interés de participación, la empresa que acude a la Junta de Aclaraciones se inconforma por el número de credenciales solicitadas y otra empresa que presenta u oferta técnica es descalificada por no entregar las credenciales.

¿Qué se incumple?

Con esta acción tampoco se cumplió con la recomendación IV, inciso ii) numeral uno, de la Recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública que dice:

ii) Utilizar para las licitaciones una documentación clara e integrada, normalizada en lo posible y adecuada a las necesidades que se pretenden cubrir, con el fin de garantizar que:

2) El alcance y la complejidad de la **información que se exige en la documentación de las licitaciones, así como el periodo que se concede a los proveedores para responder, son proporcionados al volumen y complejidad del contrato.**

En ese mismo sentido es necesario añadir que;

“Existen varias circunstancias que generan ambientes no competitivos... otra es la **existencia de condiciones en las convocatorias que injustificadamente funcionan como barreras a la entrada de otros competidores**” (IMCO 2013).

Tercera. Bases de licitación no consistente con el servicio a contratar

IMCO identifica que uno “de los servicios que recurrentemente contratan los gobiernos son los proyectos de consultoría, a continuación, una propuesta de los criterios de adjudicación más comunes y sus posibles pesos en la evaluación:

“1. Lógica de metodología y plan de trabajo propuestos en respuesta a los términos de referencia (entre 20–50 puntos de 100 posibles);

“2. Idoneidad del programa de transferencia de conocimientos (de 0–10 puntos de 100 posibles);” (IMCO, 2013).

En el caso de las tres licitaciones, las bases de licitación no hicieron referencia a ningún concepto similar a los propuestos por IMCO.

Cuarta. Discrepancia entre el objeto de la contratación y la expectativa de servicio y el incumplimiento de la ley.

La licitación, según la convocatoria, tuvo como objeto contratar la asesoría, para prestar el “Servicio de apoyo técnico en revisión y mejoramiento de procesos internos de las actividades encomendadas por el Gobierno del Estado de México, mediante la planeación y optimización de las actividades que se describen” así como “Implementar mediante el servicio de apoyo técnico en procesos y métodos mediante los cuales las diversas áreas estén en posibilidades de planear, programar, organizar, dirigir, controlar y evaluar el desempeño y desarrollo institucional; a efecto de optimizar el cumplimiento de las acciones previstas en los distintos planes operativos de las Unidades Administrativas”.

Pero en realidad, los servicios contratados consistieron en el reclutamiento y la prestación

de servicios de personal, tipo outsourcing de servidores públicos para tareas ordinarias de la propia administración pública (desde choferes, auxiliares administrativos, auxiliares operativos, asistente técnico, abogado dictaminador, hasta Secretario Particular Ejecutivo, Director General, Director de Área, etc).

Mientras que en los contratos No.CS/A/65/2020 y No.CS/A/3/2022 se orientarán a la contratación del personal encargado de la operación del programa social Tarjeta Rosa del Gobierno del Estado.

Lo que se incumple:

La contratación de servicios profesionales, en su modalidad de asesorías, debe atender lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios que establece:

“Artículo 13.- Las dependencias y entidades deberán presentar a la Secretaría sus requerimientos de adquisiciones y servicios, a más tardar el 31 de enero del ejercicio fiscal respectivo, con base en el anteproyecto de presupuesto correspondiente.

“No obstante lo anterior, previo al inicio del procedimiento adquisitivo, las dependencias y entidades deberán contar con la suficiencia presupuestal respectiva.

“Tratándose de contrataciones cuya vigencia inicie en el mes de enero del ejercicio fiscal inmediato siguiente, las dependencias y entidades deberán realizar la solicitud respectiva, previo al cuarto trimestre del ejercicio fiscal en curso”.

Esta disposición nos coloca en dos supuestos: el primero, para la contratación de servicios profesionales durante el año en curso, las dependencias deben formular sus requerimientos a más tardar el 31 de enero; el segundo, para las contrataciones que inicien en el mes de enero del año siguiente, la solicitud se deberá de presentar antes del cuarto trimestre del ejercicio en curso.

En el caso de las tres licitaciones, dos de ellas, las que se realizaron en 2020 y 2021, contemplaron que el inicio de la vigencia del contrato sería en enero del año siguiente, por lo tanto se encuentran en el segundo supuesto, lo que implica que las áreas y dependencias solicitantes deberían de haber hecho el requerimiento antes del cuarto trimestre de 2020 y 2021; mientras que la licitación realizada en 2022 tendría vigencia durante ese mismo año, se encuentra, por tanto, en el primer supuesto y el requerimiento debió formularse a más tardar el 31 de enero de 2022.

Ahora bien, considerando lo anterior, a través de diversas solicitudes de acceso a la información, se requirió a las dependencias involucradas en la contratación, lo siguiente:

“Solicitudes, requerimientos o cualquier medio enviado en 2020 y 2021 a la Secretaría de Finanzas para solicitar que se procediera a la contratación de servicios de asesorías asociadas a convenio o acuerdos”.

Las dependencias, al responder a solicitudes, señalaron lo siguiente:

Dependencia: Secretaría de Desarrollo Social.

No. De oficio: SEDESEM/UT/310/2022.

Suscrito por: M. en A.P. Levy Misael Arrocena Alegría, Titular de la Unidad de Transparencia.

Respuesta:

*“Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 12 párrafo segundo, 19 párrafo primero, 23 fracción 1, 24, 162, 167 y 163 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, y **de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección de Recursos Materiales y Servicios Generales, adscrita a la Coordinación de Administración y Finanzas**, me permito informarle lo siguiente:*

*“Al respecto, le comento que la Dirección en mención, **llevó a cabo una revisión exhaustiva y razonable a los archivos que obran en poder de esta unidad administrativa, en el cual no se identificó documento alguno donde especifique que esta dependencia haya requerido a través de la Secretaría de Finanzas la contratación de servicios de asesorías asociadas a convenio o acuerdos durante los ejercicios fiscales 2020 y 2021, por lo que no es posible proporcionarle la información requerida al respecto”.***

Dependencia: Secretaría de Medio Ambiente.

No. De oficio: 22100003000300S/1885/2022.

Suscrito por: Juan Miguel Bernal Espinosa, Subdirector de Administración.

Respuesta:

“Después de realizar una búsqueda exhaustiva en los archivos de estas oficinas, correspondientes a los años 2020 y 2021, **no existe alguna solicitud o requerimiento enviado a la Secretaría de Finanzas para la contratación de servicios de asesoría asociadas a convenios** como lo requiere el solicitante”.

Dependencia: Secretaría de Educación.

No. De oficio: 21004001 N2835/2022

Suscrito por: Dr. Rafael Barriga Colina, Director General de Administración

Respuesta:

“Al respecto, hago de su conocimiento el contenido del oficio número 21004001000001U0170/2022, de fecha 24 de agosto del 2022, suscrito por el C. Eduardo Rodríguez González, Jefe del Departamento de Adquisiciones, a través del cual informa que, una vez efectuada la búsqueda correspondiente en el archivo del Departamento a su cargo, no se localizaron requerimientos de las unidades administrativas de la Secretaría de Educación, para su remisión a la Secretaría de Finanzas de contratación de servicios de los años 2020 y 2021, para los fines referidos por el solicitante (se anexa oficio)”.

No. De oficio: 21004001000001L/0170/2022.

Suscrito por: Eduardo Rodríguez González, Jefe del Departamento de Adquisiciones

Respuesta:

“...me permito comunicar a usted que **una vez efectuada la búsqueda correspondiente en el archivo de este Departamento a mi cargo, resultó que no se localizaron requerimientos de las unidades administrativas de la Secretaría de Educación, para su remisión a la Secretaría de Finanzas, de contratación de servicios de los años 2020 y 2021, según los fines aludidos por el solicitante.**”

Secretaría de Seguridad.

No. De oficio. 00389/SSEM/IP/2022.

Suscrito por: Mtra. Larissa León Arce, Titular de la Unidad de Transparencia.

Respuesta:

Mediante oficios números 20600007000000S/UIPPE/1367/2022 y 20600007000000S/UIPPE/1368/2022, se requirió la información a los Servidores Públicos Habilitados de Oficialía Mayor y de la Subsecretaría de Control Penitenciario de este Sujeto Obligado, quienes a su vez mediante similares números 20603000000100S/US/0237/2022 y 2060200000000L/SCP/657/2022 respectivamente informaron:

“Después de una búsqueda razonable y minuciosa en los archivos correspondientes, no se encontró registro alguno respecto de solicitudes, requerimientos o cualquier medio enviado en 2020 y 2021 a la Secretaría de Finanzas para solicitar que se procediera a la contratación de servicios de asesorías asociadas a convenio o acuerdos.”

Secretaría de Cultura y Turismo.

A través del sistema Saimex se recibió una respuesta mediante una de sus pantallas que refiere:



Secretaría de Cultura y Turismo

Metepec, México a 12 de Septiembre de 2022

Nombre del solicitante: C. Solicitante

Folio de la solicitud: 00129/SCTUR/IP/2022

En respuesta a la solicitud recibida, nos permitimos hacer de su conocimiento que con fundamento en el artículo 53, Fracciones: II, V y VI de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y Municipios, le contestamos que:

Se adjunta archivo.

ATENTAMENTE

M.A.P. DAVID TÁGANO JUÁREZ

Los documentos adjuntos consistieron en los requerimientos formulados en 2019 para contratar los servicios profesionales de la empresa denominada “Instituto C&A Inteligent S.C”. para 2020, y los formulados en 2020 para contratar en 2021 a la misma empresa, en ambos casos se trata de la contratación de personal para:

- * Realizar funciones administrativas (Jefe de Proyecto, Líder de Proyecto, Analista Especializado y Subdirector).
- * 15 instructores.
- * Actividades contables y administrativas (3 líderes supervisores de obra, 1 coordinador de brigadas de supervisión, 3 jefes de brigadas de supervisión, 12 jefes de seguimiento de obra y 1 analista auxiliar de obra).

Dirección General de Comunicación Social



Coordinación General de Comunicación Social

Metepec, México a 12 de Septiembre de 2022

Nombre del solicitante: C. Solicitante

Folio de la solicitud: 00022/CGCS/IP/2022

En respuesta a la solicitud recibida, y con fundamento en los artículos, 4, 12, 15, 16, 23 fracción I, 24 fracción XI y último párrafo, 50, 52, 53 fracciones II, IV, V y VI, de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado de México y sus Municipios, me permito informar lo siguiente: De acuerdo con la solicitud 00022/CGCS/IP/2022, que realizó en fecha 22 de agosto de 2022, relativa a: "Solicitudes enviadas en 2020 y 2021 a la Secretaría de Finanzas para que se procediera a la contratación de servicios de asesorías asociadas a convenio o acuerdos.", de lo anterior, y de conformidad con la información vertida por el Departamento de Recursos Humanos, en donde refiere que, durante los años 2020 y 2021, la Coordinación General de Comunicación Social, no realizó solicitudes a la Secretaría de Finanzas, para la contratación de servicios de asesorías asociadas a convenio o acuerdos; por lo anterior, este sujeto obligado, no ha generado información respecto a su solicitud. Sin otro particular por el momento me reitero a sus órdenes para cualquier duda o aclaración al respecto, en la oportunidad de enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE

Mtra. Magdalena Ángeles Cruz López

En el caso del resto de las dependencias hubo dos que se declararon incompetentes para contar con la información (Secretaría de Desarrollo Económico y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública) y otra más que requirió una ampliación de plazo para emitir su respuesta. (Secretaría de Justicia y Derechos Humanos).

No obstante ello, con la información obtenida es suficiente para considerar lo siguiente: En el caso de las Secretarías de Desarrollo Social, Medio Ambiente, Educación, Seguridad y la Dirección General de Comunicación Social, la Unidad de Transparencia requirió a los servidores públicos que legalmente se encuentran facultados para poseer la información requerida, quienes hicieron búsquedas exhaustivas y razonables y, de manera libre, voluntaria, sin presión ni coacción alguna y en ejercicio de las facultades legales que tienen conferidas manifestaron que no encontraron la información y, como varios de ellos precisaron, eso es así porque sus dependencias no requirieron la contratación de servicios, sus respuestas y manifestaciones no pueden ser puestas en duda por nuestra parte y terminan por ser elementos suficientes de convicción para deducir que fue la Secretaría de Finanzas la que unilateralmente y fuera del marco normativo, determinó la contratación de los servicios profesionales.

Para poner el ejemplo, de una licitación, la de 2020 para la contratación de servicios profesionales en 2021, la Secretaría de Finanzas, fuera de toda norma, contrató para la Dirección General de Comunicación Social, 25 plazas; para la Secretaría de Seguridad, 11 plazas; para la Secretaría de Educación, 4 plazas; para la Secretaría de Desarrollo Social, 10 plazas mediante el Contrato CS-A-64-2020 y 34 distintos tipos de categorías de cargos (que no son equivalente al número de plaza porque uno de ellos, por ejemplo, “Gestoras” se sobreentiende que puede ser empleado por varias personas sin que se precise el número), lo anterior del Contrato CS-A-65-2020; en el caso de la Secretaría del Medio Ambiente nos encontramos ante la contratación de 39 plazas. Lo anterior sin incluir a las dependencias que no proporcionaron la información, por incompetencia o prórroga y aquellas a las que no se les formuló solicitud.

Por lo que corresponde a la Secretaría de Cultura y Turismo, reportó que solicitó la contratación del personal que le fue asignado en el contrato CS-A-64-2020, aunque el dato revelador es que esa acción se había realizado desde 2019, aunque con otra empresa diferente: Instituto C&A Intelligent S.C., lo que abre la posibilidad de que nos encontremos en realidad, ante más adjudicaciones de este tipo.

La contratación unilateral de la Secretaría de Finanzas, sin requerir la solicitud de las áreas o dependencias, constituye una infracción adicional a las disposiciones de la Ley de Contrataciones en dos sentidos más: en primer lugar, se contrató la prestación de servicios profesionales en su modalidad de asesoría, pero para que esas contrataciones sean procedentes, las áreas deben cerciorarse previamente si cuentan con esos productos o si pueden generarlos por sí mismas, según lo que dispone el artículo 17 de la Ley de contrataciones públicas, es evidente que si las áreas no requirieron los servicios pues previamente tampoco verificaron sus exis-

tencias y posibilidades; en segundo lugar, el mismo artículo 17 de la ley requiere que las áreas se cercioren si se cuenta con personal capacitado para llevar a cabo las funciones, mientras que el artículo 97 del reglamento de la ley, determina que los prestadores de servicios no deben desempeñar funciones iguales o equivalentes a los del personal de plaza, la revisión del tipo de plazas descritos en los contratos, desde intendentes, secretarías, auxiliares, gestoras de programas sociales, archivistas, analistas, abogados dictaminadores, asesores, hasta llegar a jefes, líderes de proyectos, directores, directores generales y secretarios particulares ejecutivos, nos muestran que la contratación no estuvo orientada a la obtención de productos de análisis, recomendaciones, evaluaciones, a asesorías, sino a la contratación de personal gubernamental, a pesar de que en las áreas hay personal con el mismo tipo de funciones.

Aquí la duda que salta es muy clara: ¿fue realmente la empresa Zumby la encargada de seleccionar al personal en funciones o bien, la empresa sólo sirvió de intermediaria para la colocación de personal seleccionado por la propia administración pública?. La respuesta de la Secretaría de Cultura y Turismo nos ayuda a despejar la duda, si el personal contratado en 2020 por el Instituto C&A Inteligent S.C. fuera el mismo que el contratado en 2021 por Zyumby tendríamos una coincidencia más que sospechosa.

Adicional a lo anterior hay una serie de problemas propios de la adopción de la modalidad de subcontratación de servicios para la operación de funciones administrativas y gubernamentales. Como se aprecia en los contratos, el tipo de personal contratado tendrá en sus funciones la realización de diversas tareas que pueden tener consecuencias en la esfera de los derechos de los particulares, en estos casos la responsabilidad deja de ser del Estado, quien formalmente no brinda un servicio, pero el particular no podría diferenciar si la persona que le atiende es un servidor público o una persona subcontratada, lo anterior porque el lugar de trabajo son las mismas instalaciones públicas.

Quinta. Empresas fachadas.

La finalidad de la contratación de servicios de consultorías, asesorías, estudios e investigaciones, que plantea el artículo 17 de la Ley de Contratación Pública del Estado consiste en que se cuente con productos ajenos y externos a la administración, sin embargo, de la revisión del sitio electrónico de Zumby, Servicios profesionales, puede apreciarse que posiblemente nos encontramos ante una empresa fachada de papel.

Una empresa que no cuenta con la experiencia y solidez para reclutar a un grupo tan importante de prestadores de servicios, desde Secretario Particular Ejecutivo, Director General y de Área, hasta choferes, auxiliares y asistentes, mucho menos para reclutar en campo a los gestores de los programas sociales (<http://zumbysp.com/>), el sitio electrónico no ofrece información sobre su junta o consejo directivo, académico, experiencias de reclutamiento, etc.

En los casos en los que el gobierno contrata a un prestador de servicios profesionales, éste cuenta con la libertad de seleccionar y contratar al personal del que se auxiliará, sin la intervención de la administración. En el caso de las licitaciones revisadas, el tipo de plazas, el grado de confianza requerido y la operación del programa social, hace muy posible que, en realidad, la administración pública fuera la fuente para seleccionar y escoger al personal, y la empresa se limitara a realizar servicios de intermediación, por eso es por lo que puede considerarse como una empresa fachada.

Sexta: Licitaciones diseñadas para favorecer a la empresa triunfadora

El diseño de los procesos de licitación tuvo como una finalidad apreciable el favorecer a la única empresa que cumplió con los requisitos técnicos y, en consecuencia, la única que estuvo en condiciones de presentar su propuesta económica. Esto se afirma por una inconsistencia que se aprecia al revisar las licitaciones en conjunto. El artículo 37 de la Ley de Contrataciones Públicas señala que se emitirá el “dictamen de adjudicación a favor del oferente u oferentes que reúnan los requisitos administrativos, financieros, legales y técnicos requeridos por la convocatoria”, en correlación con el anterior, el artículo 24 del reglamento de la ley en cuestión hace referencia a la existencia de un registro de proveedores, con la finalidad de conocer la capacidad administrativa, financiera, legal y técnica de los proveedores de bienes y prestadores de servicios.

Para tener total claridad sobre este tema conviene recordar los montos máximos de las tres licitaciones: la primera por 1,183 millones de pesos, la segunda por 851 millones de pesos y la tercera por 319 millones de pesos. En el caso de la primera licitación, la que involucró el monto más alto de recursos, las bases de la licitación no precisaron el capital contable que se debería acreditar, justo para demostrar la capacidad financiera de la empresa, en las dos restantes licitaciones sí se requirió un capital contable específico, lo que hace suponer que Zumby quizá no estaba en condiciones de acreditar, en 2020, la capacidad financiera para asumir un contrato de esta envergadura, lo que cambia a partir de 2021 pero como consecuencia de los ingresos obtenidos en el contrato anterior.

LICITACIONES DISEÑADAS PARA FAVORECER A LA EMPRESA TRIUNFADORA



2020

No precisa cuánto capital contable se debe acreditar.



2021

Requiere acreditar un capital contable de
\$150,000,000.00 (Ciento cincuenta millones de pesos 00/100 M.N.).



2022

Requiere acreditar un capital contable de
\$57,500,000.00 (Cincuenta y siete millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.).

Séptima. Falta de competitividad en la oferta económica

En un proceso de amplia y verdadera participación, la propuesta económica de la empresa ganadora sería la menos competitiva porque siempre fue equivalente al monto máximo señalado en las convocatorias.

FALTA DE COMPETITIVIDAD EN LA OFERTA ECONÓMICA



Detectar señales de alerta:

“Las principales señales de advertencia y patrones de colusión se comienzan a identificar desde el momento en que las empresas presentan sus ofertas o en sus declaraciones de integridad. Los comportamientos sospechosos están relacionados con los precios o con los documentos presentados por los oferentes.” (IMCO, 2013).

En este caso cabe preguntarse ¿Por qué razón Zumbo presentaba una oferta similar al monto máximo? ¿Sabría de antemano, como finalmente ocurrió, que no tendría competencia?

Octava. La junta de aclaraciones debe ser efectiva.

En la única junta de aclaraciones a la que acudió un oferente diferente (2021), su representante formuló 49 preguntas y observaciones, ninguna de las cuales fue tomada en cuenta por los servidores públicos, entre ellas destacan las siguientes:

*Cuál es el motivo de solicitar el ISO/45001 -2018?, esta pregunta realiza pues, conforme a la página oficial www.iso.org de acceso público, **el objetivo de dicha norma es permitir a las organizaciones proporcionar lugares de trabajo seguros y saludables previniendo las lesiones y el deterioro de la salud relacionados con el trabajo, y si bien es una práctica sana que las empresas obtengan su certificación en el cumplimiento de dicha norma, la misma no tiene justificación alguna en el presente servicio, pues tal y como se indica en el Anexo Uno-B, el lugar de la prestación del servicio será “COMO LO ESTABLEZCA EL ÁREA USUARIA DENTRO DEL TERRITORIO DEL ESTADO DE MÉXICO”, sin embargo nunca se indica que será en el domicilio del licitante, además de que históricamente, este servicio NO se presta en el domicilio del licitante, de manera que se pide que no se propongan requisitos que únicamente buscan limitar la participación de los interesados, llegando incluso al absurdo de solicitar un ISO que nada tiene que ver con la prestación del servicio, pues para el caso en particular la aplicación de dicho ISO 45001 es en el domicilio del licitante y los servicios nunca se han llevado ni se llevarán en dicho domicilio, por lo que resulta irrelevante que se pida este cumplimiento, sobre todo cuando será causa de desechamiento su omisión.***

*Referencia. 4. INSTRUCCIONES PARA LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS, 4.2.7. Se pide se permita la utilización de aplicaciones gratuitas para la lectura de los códigos y aclare a que se refiere con distribución controlada ya que las aplicaciones que están tanto para Android como para IOS cualquier persona puede comprarlas, **ya que si existe alguna de control es porque tuvo acceso a la convocatoria antes de publicarse.***

Referencia. 3. CELEBRACIÓN DE LA JUNTA DE ACLARACIONES, 4.2. REQUISITOS ESPECÍFICOS DE LA PROPUESTA TÉCNICA, 6. ACTO DE PRESENTACIÓN Y APERTURA DE PROPUESTAS.

La convocante establece que el servicio especializado tiene como objetivo proporcionar a las áreas requirentes apoyo de carácter técnico y administrativo, de análisis y diagnóstico, que permitan coadyuvar en el desarrollo de sus funciones y atribuciones para garan-

tizar de forma permanente y continua el cumplimiento de las actividades institucionales de diversas Unidades Administrativas; atendiendo entonces, al monto del contrato que incluso requirió la presencia de un testigo social, implica que este procedimiento es importante y trascendente para el Gobierno del Estado de México por el requerimiento de recursos humanos para hacer posible un despliegue de apoyo como el requerido.

*De todo lo anterior **pedimos que reconsidere la tramitación de un procedimiento de licitación con tiempos que únicamente favorecen al proveedor actual, pues al convocar un procedimiento en sábado, ningún proveedor aun cuando tenga la solvencia y capacidad técnica para la atención de este servicio, está en posibilidades de obtener información suficiente que le permita generar un propuesta a fin de asegurar las mejores condiciones de contratación para el Gobierno del Estado de México, y tal pareciera que lo que se busca es que no llegue ningún licitante, cuando la prioridad de esta convocante debería ser, dar oportunidad a que los proveedores lleguen a este procedimiento, pues eso le dará más opciones para realizar una contratación de manera adecuada, lo cual no sucede en este caso, por lo anterior, les pedimos reconsiderar en compañía del testigo social este procedimiento y en todo caso otorgar una ampliación al servicio actual, para poder publicar esta convocatoria con los tiempos suficientes que permitan a los proveedores participar.***

Referencia. 4. INSTRUCCIONES PARA LA ELABORACIÓN DE PROPUESTAS, 4.2.4.

*Al no haber realizado una investigación de mercado previamente para el servicio solicitado **permita la cantidad mínima de 20 credenciales y no incurrir en un gasto innecesario por la impresión de las mismas que serán utilizadas por el personal del licitante.***

¿Qué se incumple?

Lo anterior a pesar de que la VI recomendación de la OCDE sobre Contratación Pública señala:

VI. Recomienda que los adherentes fomenten una participación transparente y efectiva de las partes interesadas

Y que en legislación federal se considera que:

“Entre la última junta de aclaraciones y el acto de presentación y apertura de propuestas debe existir un plazo de al menos seis días naturales” (IMCO, 2013).

En las tres licitaciones revisadas entre la junta de aclaraciones y la presentación de propuestas pasan apenas dos días.

Conclusiones

En el caso de las licitaciones revisadas, se aprecia un claro intento de manipulación del proceso de contratación basado en la existencia de requisitos diseñados para impedir la libre participación de las empresas y lograr, como ocurrió, que la favorita obtenga el contrato a pesar de que su oferta económica se encuentre justo en el límite máximo autorizado. Lo anterior en razón de que posiblemente nos encontramos ante una empresa que, por si misma, no ofrece el servicio, sino que sólo sirve de fachada para que sea la propia administración pública la que escoja al personal que estará en servicio, especialmente la estructura de operación de los programas sociales.

Nos encontramos ante un claro proceso de manipulación y diseño sesgado de la licitación para favorecer a una empresa, la que, seguramente, servirá a intereses particulares del gobierno. Esto es un claro ejemplo de manipulación del proceso adquisitivo.

En este caso es posible deducir que se trata de un proceso de licitación manipulado, no consistente con las disposiciones normativas y, por lo tanto, con una escasa integridad en el manejo de los recursos públicos.

Esta investigación nos permite apreciar que ocurrieron actos de corrupción en los procesos de licitación, por las siguientes razones:

Primero: Se simulaban licitaciones públicas para realizar, en realidad y como consecuencia del diseño de las bases, asignaciones directas en beneficio de la única empresa que cumplía los excesivos requisitos técnicos, en las tres licitaciones, la misma empresa y por montos no permitidos por el presupuesto de egreso para asignaciones directas.

Segundo: Al ser en los hechos una asignación directa, y al tener el ofertante la convicción de que obtendría el contrato, su postura económica no era competitiva al ser equivalente, en pesos y centavos, al monto máximo de la adjudicación, eso afecta directamente al erario ya que no se buscó la alternativa más favorable para la administración, sino que se generaron las condiciones para favorecer económicamente al máximo al contratista.

Tercero: No se cumplieron las disposiciones legales y reglamentarias para determinar la viabilidad y oportunidad de los servicios contratados, incluso, diversas dependencias expresamente señalaron que no solicitaron la contratación de servicios.

Cuarto: El procedimiento, en realidad, sólo disfraza la contratación de personal, posiblemente seleccionado por la propia administración pública y no por el prestador de servicios.

Quinto. La estructura contratada, a través de esta modalidad, para operar los programas sociales representa un alto riesgo de captura y de manipulación política debilitando los mecanismos de control.

Esta investigación se realizó a partir de la información pública, disponible para cualquier persona. Los resultados obtenidos, las respuestas de la autoridad para poner a disposición in situ, la información requerida sobre informes, pagos y cumplimiento del contrato es un claro intento por romper el anonimato con el que se formularon las solicitudes.

Pero sin duda, esta información es más que suficiente para que sean las propias autoridades de control interno y de fiscalización, quienes revisen la forma como se definen los procedimientos y los efectos perniciosos para la integridad en los procesos de licitación, el cumplimiento de los contratos y las posibles responsabilidades que pueden derivarse de este complejo entramado para triangular la contratación de personal y los beneficios que la empresa debió de recibir por prestarse a este tipo de acciones.

Sobre este tema, la presente investigación sólo puede entenderse como el inicio de indagatorias adicionales que deben estar a cargo de las instituciones involucradas, a las que ahora corresponde profundizar las pesquisas, asegurar la documentación involucrada, en su caso iniciar los procedimientos de responsabilidades correspondientes, así como adoptar medidas para cerrarle el paso a la simulación en los procesos de licitación.

Diseñar las bases de las licitaciones sin regular adecuadamente los requisitos que permitan acreditar la capacidad para brindar la prestación de servicios profesionales en su modalidad de asesorías y recomendaciones de mejora y, en su lugar, desarrollar de manera exhaustiva y en detalle aspectos que nada tienen que ver con la calidad de los servicios profesionales que

se pretendían contratar, asignándole una importancia inusitada a la calidad y especificaciones técnicas de la identificación del personal, así como a los medios electrónicos de control con programas previamente adquiridos, junto con la decisión de requerir muestras tan altas de las credenciales de identificación (300 muestras que representan el 59% de los 507 cargos requeridos en el primer contrato), son acciones adoptadas que pueden ser fáciles de cubrir solo si algún postor previamente conoce los detalles de la licitación, tal y como lo señaló un representante de la única empresa que acudió a una Junta de Aclaraciones.

Lo anterior queda más claro si consideramos las fechas en las que se convoca y desahogan dos de los tres procesos de licitación, a finales de año, y la prontitud con la que se desahogan los procedimientos (incluso el tercero que no enfrenta los riesgos del cierre fiscal), así como el corto tiempo que media entre la publicación de la convocatoria y la presentación de las ofertas, todo eso parece estar pensado para conseguir un propósito: evitar la competencia y generarle condiciones preferenciales a la empresa que pudiera haber conocido con anticipación del proceso. Objetivo que se cumplió.

Estas medidas contribuyeron, sin lugar a dudas, a evitar la participación de empresas en el proceso de licitación para asegurar que una de ellas obtuviera el contrato, aun cuando su oferta económica era claramente no competitiva.

Las razones que explican las decisiones para favorecer a Zumby son claras. Aunque se licitó la prestación de servicios profesionales, en su modalidad de asesorías asociadas a convenios, con la finalidad de obtener análisis y diagnósticos, optimizar procesos, planeación estratégica, coadyuvar en la planeación, entre otros aspectos, lo que en realidad se hizo fue subcontratar personal, esto es, eludir todas las restricciones dictadas en materia de austeridad para contratar de manera libre, bajo la intermediación de la empresa, a personal desde recepcionistas, meseros para Casa de Gobierno, auxiliares, analistas, especialistas, abogados dictaminadores, hasta llegar a los cargos de jefes, líderes de proyectos, directores generales y secretarios particulares ejecutivos. Sin olvidar la estructura encargada de la operación de los programas sociales.

Cuando la administración pública contrata la prestación de servicios profesionales, la empresa ganadora de la licitación es responsable de la selección del personal con el que prestará los servicios, sólo a ella le corresponden este tipo de decisiones. En estos casos es evidente que no fue así y en eso consiste, precisamente, uno de los posibles actos de corrupción ocurridos.

Si las licitaciones fueron diseñadas con esos sesgos lo más probable es que quien selecciona al personal a contratar es la misma administración pública y las empresas sólo sirven de intermediarias, lo que implicaría que los servidores públicos toman decisiones que les deberían de ser ajenas.

El seguimiento que se dé a la presente investigación podrá acreditar que el mismo personal había sido previamente contratado con una empresa anterior (Instituto C&A Inteligent S.C con un contrato en 2019 por 972 millones de pesos). Lo anterior es más claro y grave en el caso de la estructura contratada para operar los programas sociales.

Para que la administración pública conservara su capacidad de decisión en la selección del personal que se contrataría necesitaba que la empresa aceptara estos términos desventajosos de la prestación de servicios, por eso es por lo que la licitación no podía ganarse por cualquier competidor sino, específicamente, por quien hubiera aceptado previamente el trato. Zumby estaba tan segura, como antes Instituto C&A, de que ganaría el contrato que no tuvo duda en que su postura económica fuera similar al monto máximo de la licitación, sabía que no tendría competencia.

Para la administración pública estatal lo más fácil hubiera sido realizar una asignación directa, salvo que los montos autorizados en el presupuesto de egresos no lo permitían, recordemos que 500 mil pesos es el monto más alto autorizado para este tipo de operaciones y que la licitación más baja fue por 319.9 millones de pesos. Precisamente por eso fue por lo que resultaba necesario simular y controlar una licitación pública en la que sólo habría un postor.

En todo este proceso lo que encontramos es una sofisticada planeación orientada a defraudar la ley, afectar al erario y permitir la prevalencia de intereses particulares por encima del interés general, sigue ausente y fuera de nuestro conocimiento, el lucro económico obtenido.

Referencias

OCDE (2008). Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. 15 pag.

IMCO (2013). Guía práctica de compras públicas. Recomendaciones para comprar bien a nivel estatal., 108 pags.